

**NOTA VAN BEVINDINGEN
GOIRLE
Is de aansluiting te maken?**



**Bijlage bij de bestuurlijke nota over een herleidbare koppeling
tussen gemeentelijke beleidsambities, financiën en uitvoering**

Door de rekenkamercommissie vastgesteld op 3 september 2021

INHOUDSOPGAVE

DEEL1 OPZET

- 1.1 Inleiding
- 1.2 Waarom juist nu een onderzoek naar de aansluiting?
- 1.3 Doel van het onderzoek
- 1.4 Analyse kader: sturen en bijsturen
- 1.5 Aanpak

DEEL 2 CASUS ARBEIDSPARTICIPATIE

- 2.1 Landelijk beleidskader

- 2.2 W-vragen ex ante
 - 2.2.1 Wat willen wij bereiken?
 - 2.2.2 Wat gaan wij daarvoor doen?
 - 2.2.3 Wat mag het kosten?

- 2.3 W-vragen ex post
 - 2.3.1 Wat hebben we bereikt?
 - 2.3.2 Wat hebben we gedaan?
 - 2.3.3 Wat heeft het gekost?

DEEL 3 CASUS GEMEENTELIJK AFVALBELEID

- 3.1 Landelijk beleidskader

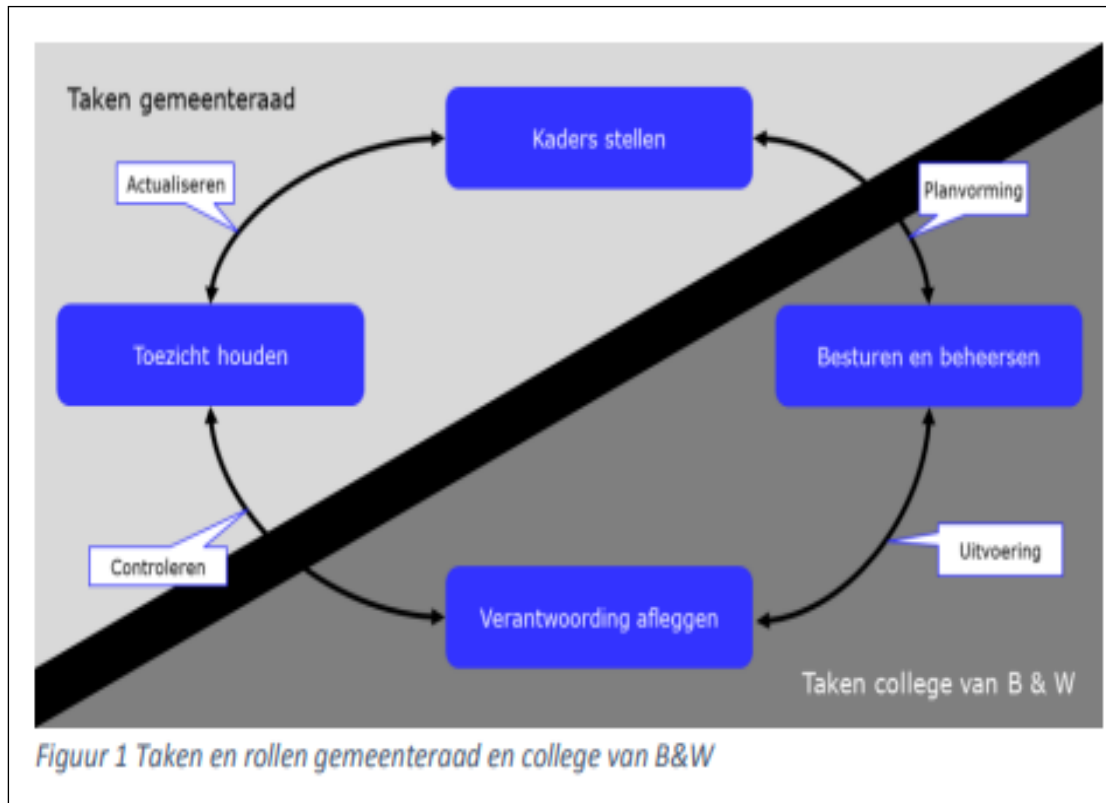
- 3.2 W-vragen ex ante
 - 3.2.1 Wat willen wij bereiken?
 - 3.2.2 Wat gaan wij daarvoor doen?
 - 3.2.3 Wat mag het kosten?

- 3.3 W-vragen ex post
 - 3.3.1 Wat hebben we bereikt?
 - 3.3.2 Wat hebben we gedaan?
 - 3.3.3 Wat heeft het gekost?

DEEL 1 OPZET

1.1 Inleiding

Op gemeentelijk niveau is sprake van een duaal stelsel. Dit duaal stelsel is erop gericht om de taken 'kaders stellen en toezicht houden' strikt gescheiden te houden van de taken 'besturen en beheersen' (inclusief verantwoording afleggen).



Gemeenteraad en college van B&W hebben ieder hun eigen rol in het cyclisch proces.

1.2 Waarom juist nu een onderzoek naar de aansluiting?

Nu de gemeenten mede als gevolg van de forse tekorten in het sociaal domein en de COVID-19-crisis, steeds scherper aan de wind zullen moeten gaan varen, wil de rekenkamercommissie met een praktisch ingestoken onderzoek een bijdrage leveren aan de verdere versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

1.3 Doel van het onderzoek

De rekenkamercommissie heeft besloten om te onderzoeken in hoeverre voor raadsleden de aansluiting tussen enerzijds beleidsnota's en anderzijds begrotingen en jaarrekeningen goed te maken is en wil eventueel suggesties ter verbetering aanreiken. Dit doen we aan de hand van twee concrete cases.

De doelstelling van het onderzoek is tweeledig:

- Het inzichtelijk maken van de mate waarin de aansluiting te maken is tussen enerzijds kaderstellende beleidsnota's en anderzijds P&C-documenten (programmabegroting en jaarstukken).
- Het doen van aanbevelingen ter verbetering van beleidsnota's en P&C-documenten, mede met het oog op de onderlinge aansluiting.

In dit onderzoek wil de rekenkamercommissie uitdrukkelijk kijken naar de aansluiting tussen beleidsnota's en P&C-documenten, waardoor het accent van het onderzoek veeleer ligt op het kunnen beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid.

1.4 Analyse kader: sturen en bijsturen

Voor raadsleden is de *programmabegroting* een belangrijk middel om sturing te geven en middelen ter beschikking te stellen (budgetrecht van de raad). Onder de programmabegroting ligt inhoudelijk een complex aan eerdere raadsbesluiten (zoals kaderstellende beleidsnota's); en de (financiële) voorbereiding van de programmabegroting heeft al eerder plaatsgevonden in de vorm van een kader- of perspectiefnota, waarmee de raad richting heeft gegeven aan de voorbereiding van de programmabegroting.

Voor de raadsleden zijn de *jaarstukken* een belangrijk moment om terug te blikken, te herijken en – waar nodig – bij te sturen. Idealiter worden binnen de P&C-cyclus de prestaties om de gewenste doelen te bereiken gepland, gemonitord en verantwoord. Hierdoor kunnen de P&C-documenten en de stukken uit de beleidscyclus goed op elkaar aansluiten, waarbij de maatschappelijke doelen en effecten vanuit de beleidsnota's jaarlijks worden uitgewerkt en verantwoord in de jaarstukken.

1.5 Aanpak

Zes W-vragen

De zes 'wat'-vragen vormen in de voorliggende nota van bevindingen de kapstok voor de presentatie van de bevindingen van de rekenkamercommissie.

We maken onderscheid tussen de 3-Wat vragen die vooruitblikkend worden gesteld (ex ante) en die de gemeenteraad in staat stellen de kaderstellend taak te vervullen; en de 3-Wat vragen die terugblikkend worden gesteld (ex post) en de gemeenteraad in stellen om de controlerend taak te kunnen vervullen.

Rollen	Ex ante (Beleidsnota en begroting)	Ex post (Jaarstukken en evaluaties)
Kaders stellen:	Wat willen wij bereiken?	
Planvorming	Wat mag het kosten?	
Besturen en beheersen:	Wat gaan wij daarvoor doen?	
Uitvoering		
Verantwoording afleggen:		Wat hebben wij bereikt?
Uitvoering		Wat hebben wij gedaan?
Toezicht houden:		Wat heeft het gekost?
Actualiseren		

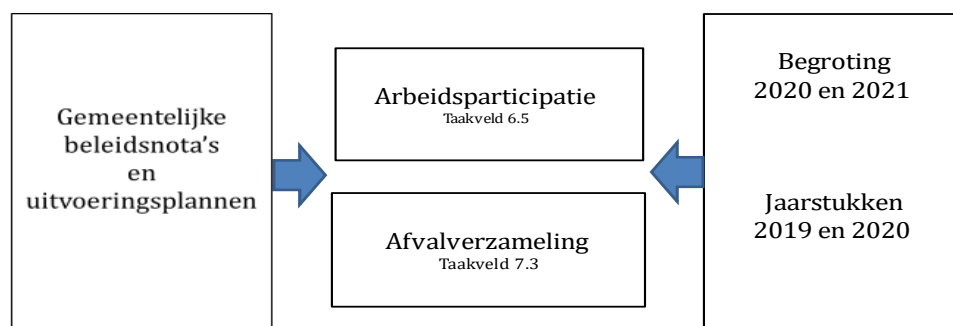
Twee beleidsvelden

Op basis van een vooronderzoek heeft de rekenkamercommissie besloten twee beleidsvelden te selecteren:

- A. Arbeidsparticipatie/re-integratie.
- B. Gemeentelijk afvalbeleid.

Voor beide onderwerpen geldt dat er sprake is van een wettelijke taak voor de gemeente. In tegenstelling tot niet-wettelijke taken, heeft de gemeente niet de keuze om geen activiteiten te ondernemen. Beide onderwerpen kennen een mate van beleidsruimte, die lokaal kan worden ingevuld.

Is de aansluiting te maken?



Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek is vanuit twee invalshoeken opgebouwd:

1. P&C-documenten (programmabegroting, jaarstukken).
2. Beleidsnota's voor twee geselecteerde beleidsonderwerpen (cases).

De rekenkamercommissie onderzoekt beleidsnota's, programmabegrotingen en jaarstukken vanuit de vraag: bieden deze documenten op zichzelf de informatie, op basis waarvan de raad tot een verantwoord oordeel kan komen? In de bestuurlijke nota wordt hierop nader ingegaan.

De rekenkamercommissie heeft kennisgenomen van andere informatiebronnen voor de raad zoals, Burap, raadsinformatiebrieven, raadsbijeenkomsten en monitorinstrumenten. Deze zijn niet in de nota van bevindingen opgenomen, omdat dit afleidt van de centrale vraag van dit onderzoek: in hoeverre is voor raadsleden de aansluiting tussen enerzijds beleidsnota's en anderzijds begrotingen en jaarrekeningen goed te maken?

Twee gezichtspunten

Ieder beleidsterrein kan op twee manieren bekeken. Ten eerste kan men vanaf de basis ('*Perspectief vanuit beleidsnota's*') het beleidsterrein bekijken. De basis wordt gevormd door de kader- en beleidsnota's die het te voeren beleid motiveren, uiteenzetten en uitwerken in uitvoeringsprogramma's.

Ten tweede kan men met een meer globale, minder gedetailleerde blik ('*Perspectief vanuit programmabegroting en jaarstukken*') naar de beleidsterreinen kijken. Hierbij wordt zowel naar de voornemens (programmabegroting) als naar de resultaten (jaarrekening) van het beleid gekeken.

Hoewel de twee gezichtspunten qua detaillering van elkaar verschillen, dienen zij uiteindelijk op elkaar aan te sluiten. Met andere woorden, de kaderstellende en controlerende rollen van de raad maken het noodzakelijk dat de raad makkelijk kan overschakelen van het ene perspectief naar het andere.

'Perspectief vanuit beleidsnota's'

Per beleidsveld (arbeidsparticipatie en afvalbeleid) onderzoeken we:

- Hoe zijn de doelen en effecten voor het beleidsveld verwoord in de beleidsnota's en uitvoeringsprogramma's?

Voor de blik van onderop nemen we een ruimere onderzoeksperiode: 2014-2021. Deze periode is bewust ruim gekozen omdat beleid veelal een meerjarig karakter heeft. In veel gevallen overschrijdt de looptijd van een beleidsnota de termijn van een raadsperiode. We beginnen bij 2014 mede in verband met de decentralisatie per 1 januari 2015 van de Participatiewet.

'Perspectief vanuit programmabegroting en jaarstukken'

Per beleidsveld (arbeidsparticipatie en afvalbeleid) onderzoeken we:

- Hoe is het beleidsveld verwerkt in programmabegroting en jaarstukken voor de jaren 2019-2021?

We letten daarbij op de verschillende onderdelen van de begroting en jaarstukken.

De programmabegroting bestaat uit: (a) beleidsbegroting met de bestuurlijke programma's, (b) paragrafen zoals verbonden partijen en lokale heffingen; en (c) financiële begroting.

De jaarstukken bestaan uit: (a) verslag bestuurlijke programma's, (b) paragrafen en (c) jaarrekening.

Verbetermogelijkheden

Zoals uit de tabel in de inleiding (1.1) blijkt, gaat de rekenkamercommissie in dit onderzoek uit van de bekende Plan-Do-Check- Act cyclus (PDCA). In het onderzoek wordt de aansluiting gezocht binnen de doorlooptijd van een PDCA-cyclus voor een beleidsveld.

De rekenkamercommissie analyseert niet alleen, maar zoekt daarbij ook naar verbetermogelijkheden, gebruik makend van PDCA-cyclus en stelt daartoe bijvoorbeeld de volgende vragen:

Plan:

- Is er een heldere vertaling van landelijke doelen in lokale doelen?
- Is er een concrete motivering van het gevraagde budget?

Do:

- Worden voorgenomen activiteiten beschreven in relatie tot doelen en budget?

Check:

- Wordt actief gebruik gemaakt van beleidsindicatoren?
- Is er een uitleg van afwijkende uitkomsten van beleidsindicatoren ten opzichte van de gestelde doelen?
- Wat gaat goed, in het licht van de gestelde doelen en de gerealiseerde uitkomsten?

Act:

- Wat kan beter en wat is nodig om de mate van realisatie van de gestelde doelen (effectiviteit) te verbeteren?

DEEL 2 CASUS ARBEIDSPARTICIPATIE

2.1 Landelijk beleidskader

Participatiewet

Sinds 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht. Deze wet vervangt de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). De Participatiewet heeft als doel zoveel mogelijk mensen naar werk toe te leiden. Iedereen die kan werken maar het op de arbeidsmarkt zonder ondersteuning niet redt, valt onder de Participatiewet. De wet geeft gemeenten meer verantwoordelijkheden en mogelijkheden om mensen met een arbeidsbeperking of mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen en te houden.

Taakveld 6.5 BBV

Arbeidsparticipatie is taakveld 6.5 in het landelijke Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV, besluit 2003). Tot dit taakveld behoren alle op arbeid gerichte participatie- en re-integratievoorzieningen:

- Re-integratie-instrumenten, waaronder Work First, proefplaatsing, participatieplaatsen, vrijwilligerswerk/ sociale activering, detacheringsbanen, scholing, duale trajecten;
- Erkenning van Verworven Competenties (EVC), ondersteuning bij starten van een eigen bedrijf, bepaalde vormen van tijdelijke loonkostensubsidie (voor zover ingezet als re-integratie-instrument);
- Stimuleringsmaatregelen, waaronder Inkomensvrijlating, stimuleringspremies, vrijlating onkostenvergoeding vrijwilligerswerk, onkostenvergoedingen, No-riskpolis;
- Voorzieningen, waaronder Jobcoach, begeleiding Werkvoorzieningen zoals: werkplekaanpassingen, vervoersvoorzieningen, doventolk, braileregels, aangepaste rolstoel etc.;
- Loonwaardebepaling;
- Inburgering (WI) cursus Nederlands;
- Voorzieningen ter voorbereiding van een zelfstandig bestaan als startend ondernemer en ter begeleiding van startende ondernemers uit het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz).

Regeling beleidsindicatoren gemeenten

In de *Regeling beleidsindicatoren gemeenten*¹ staan de verplichte beleidsindicatoren, die gemeenten vanaf 2017 moeten hanteren. Voor arbeidsparticipatie (taakveld 6.5) zijn deze beleidsindicatoren:

- Netto arbeidsparticipatie: aantal banen per 1.000 inwoners in de leeftijd 15 t/m 64 jaar.
- Lopende re-integratievoorzieningen = aantal per 10.000 inwoners van 15 t/m 64 jaar.

¹ Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 maart 2016, nr. 2016-0000177572, tot vaststelling van de beleidsindicatoren die door gemeenten in de programma's en programmaverantwoording worden opgenomen.

2.2 W-vragen ex ante

2.2.1 Wat willen we bereiken?

Beleidsnota

In Goirle heeft de gemeenteraad de beleidsnota's Back to Basics, "Goirle aan de slag" en "Meedoen makkelijker maken" vastgesteld voor arbeidsparticipatie: "Back to Basics 2.0, Beleidsplan sociaal domein 2018-2021" geeft de ambities voor een vierjarige periode. "Goirle aan de slag" is vanaf 2013 jaarlijks aan de raad voorgelegd. In 2020 is een vierjarige visie op, onder meer arbeidsparticipatie, vastgelegd in de nota "Meedoen makkelijker maken." De gemeenteraad hanteert bij het halen van haar doelstellingen de volgende uitgangspunten:

"Het doel is mensen maatschappelijk te laten participeren en zelfredzaam te laten zijn. Als zij dat niet zelfstandig kunnen realiseren kunnen zij ondersteuning krijgen, via training en scholing. Het uitgangspunt daarbij is dat werk boven een uitkering gaat."

In de opeenvolgende beleidsnota's "Goirle aan de Slag" worden vanaf 2013 min of meer meetbare deeldoelen geformuleerd. In 2013 gaat het om stijgingen op de zogenaamde participatieladder, hetgeen impliceert dat mensen 'geactiveerd' worden vanuit een zekere beginsituatie. Vanaf 2018 wordt het doel verplaatst naar het aantal plaatsingen van betaald en onbetaald werk. In de nota "Meedoen makkelijker maken" die in juli 2020 door de raad wordt bekrachtigd, worden concrete aantallen genoemd. Er wordt ook opgemerkt dat de participatieladder een rol blijft spelen.

Programmabegroting

De Beleidsbegroting 2020 noemt bij thema 1.3 Zorg en activering als ambitie voor arbeidsparticipatie/re-integratie (blz. 16):

- Voor alle inwoners zijn passende en toereikende voorzieningen op het gebied van participatie, zorg en ondersteuning beschikbaar; het aanbod aan voorzieningen wordt waar mogelijk geoptimaliseerd (Back to Basics 2.0, beleidsplan sociaal domein 2018-2021, re-integratiebeleid Goirle aan de Slag, nota Minimabeleid 2015-2018, preventieplan schulddienstverlening 2018- 2021, Beleidsplan schulddienstverlening 2018-2021).

Tussen haakjes worden links gegeven naar de beleidsnota's waar (kennelijk) meer over de beleidsdoelstellingen wordt vermeld. Helaas werken de links niet, zodat de geïnteresseerde lezer zelf de onderliggende beleidsnota's moet opsporen.

In de beleidsbegroting 2021 wordt de doelstelling op blz. 16 als volgt geformuleerd: *"We willen armoede voorkomen of verminderen, sociaal isolement doorbreken, drempels die participatie belemmeren voorkomen of wegnemen, de financiële zelfredzaamheid van inwoners vergroten en problemen vroegtijdig signaleren (Nota meedoen makkelijker maken 2020-2023)."* Er worden niet langer aantallen vermeld van het aantal na te streven plaatsingen.

Beleidsindicatoren

De Beleidsbegroting 2021 vermeldt onder Thema 1.3 Zorg en activering:

- Aantal begeleidingen naar werk en het aantal begeleidingen naar onbetaalde arbeid.
- Aantal jongeren tot 27 jaar die gebruik maken van een uitkering en binnen 4 maanden betaald of onbetaald werk, scholing of begeleiding of zorg ontvangen.

Bij beide indicatoren is er sprake van een toename van het aantal begeleidingen naar werk en naar onbetaalde arbeid. Hierbij wordt geen uitgangswaarde vermeld.

Voor de deeltaak re-integratie wordt, in lijn met de door het BBV verplicht gestelde beleidsindicator, in Beleidsbegroting 2020 bij taakveld 6.5 gegeven

- Lopende re-integratievoorzieningen in aantal per 10.000 inwoners 15-64jr: waarde 15,2 (per 10.000 inwoners 15-64 jaar; 1e hj. 2018)".

In de Beleidsbegroting 2021 staat als indicator:

- Lopende re-integratievoorzieningen in 2019: 170,5 voor Goirle, 148,1 landelijk.

Er wordt niet uitgelegd waarom de presentatie van deze beleidsindicator voor 2020 verschilt van die in 2021. Ook de betekenis en relevantie van deze beleidsindicator voor de gemeente Goirle worden niet uiteengezet.

In de beleidsbegrotingen signaleert de gemeente bij de indicatoren een "toename" van het aantal begeleidingen naar werk en naar onbetaalde arbeid. De Beleidsbegroting 2020 noemt bij thema 1.3 Zorg en activering (blz. 46) als doel om 80 plaatsingen op werk en 20 plaatsingen op onbetaalde arbeid te behalen. In 2018 waren er 97 plaatsingen op werk en 14 plaatsingen op onbetaalde arbeid.

De Beleidsbegroting 2021 noemt geen concrete gerealiseerde plaatsingen, maar meldt dat het aantal begeleidingen naar werk en het aantal begeleidingen naar onbetaalde arbeid zijn toegenomen.

Bevindingen van de rekenkamercommissie:

- De lokale kaderstellende beleidsnota's Back to Basics, "Goirle aan de slag" en "Meedoen makkelijker maken" bieden een uitwerking van de landelijke Participatiewet.
- In de beleidsnota "Meedoen makkelijker maken", vastgesteld in 2020, worden de doelstellingen in concrete aantallen bevestigd.
- De programmabegroting geeft geen antwoord op de vraag 'Wat willen we bereiken?'. De beleidsbegroting benoemt beleidsindicatoren, die betrekking hebben op arbeidsparticipatie. Er worden geen uitgangswaarden en streefwaarden voor deze indicatoren vermeld. Zo worden geen aantallen vermeld van het aantal na te streven plaatsingen in het betreffende begrotingsjaar.

2.2.2 Wat gaan we daarvoor doen?

Beleidsnota

In de beleidsnota's wordt informatie gegeven over de uitvoering van de participatiewet, het laatst in de nota "Meedoen makkelijker maken". Het participatiebeleid wordt in eerste instantie uitgevoerd door klantmanagers van de sociale dienst en coaches die kandidaten proberen te activeren voor betaald of onbetaald werk. Later wordt er samengewerkt met uitzendbureau Just Logic voor het in beeld brengen van vacatures en weer later met het werkgeversservicepunt Werkhart. WSP Werkhart is een samenwerking tussen UWV, gemeenten en Sociale Werkbedrijven in de arbeidsmarktregio Midden-Brabant, die werkgevers in de regio wil inspireren tot sociaal ondernemen. De lokale 'werkmakelaars' werken onder de vlag van Werkhart. Naast Werkhart is er de Diamantgroep waar voor inwoners tijdelijke (betaalde) banen worden gecreëerd. Het gaat hierbij om inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt. Als er geen perspectief op doorstroming naar een reguliere baan is kan een tijdelijke baan bij de Diamantgroep omgezet worden in een structurele baan.

Programmabegroting

De middelen voor het participatiebeleid worden niet aan concrete activiteiten gerelateerd. Zo staat in de programmabegroting 2020 participatie voor € 3,6 mln. opgenomen, waarvan € 2,7 mln. begeleide participatie en € 0,9 mln. arbeidsparticipatie. Op welke wijze de middelen voor, met name, arbeidsparticipatie worden uitgegeven kan daarom niet achterhaald worden. Wel wordt in algemene zin opgemerkt dat de middelen voldoende zijn: "Voor alle inwoners zijn passende en toereikende voorzieningen op het gebied van participatie, zorg en ondersteuning beschikbaar; het aanbod aan voorzieningen wordt waar mogelijk geoptimaliseerd."

De beleidsbegrotingen noemen als betrokken verbonden partijen: Diamantgroep om participatiekansen te bieden aan mensen met een beperking en afstand tot de arbeidsmarkt. In de programmabegrotingen 2020 en 2021 staat de Diamantgroep vermeld in de paragraaf Verbonden partijen, zonder nadere uitwerking van doel en activiteiten (blz. 46).

De door de gemeente te ondernemen activiteiten worden in de Beleidsbegroting 2020 opgesomd. Het lijkt een enigszins willekeurige en niet volledige opsomming en zonder dat duidelijk is wat het relatieve belang is van de diverse activiteiten in het gehele taakveld. De willekeur blijkt hieruit dat in de Beleidsbegroting 2021 ook een lijst van activiteiten wordt gegeven die maar gedeeltelijk met de lijst van activiteiten in 2020 overeenkomt.

Bevindingen van de rekenkamercommissie:

- De W-vraag 'Wat gaan we daarvoor doen?' wordt in de programmabegroting in algemene termen beantwoord. De programmabegrotingen beschrijven activiteiten die de gemeente voornemens is uit te voeren op het gebied van arbeidsparticipatie. Het is niet duidelijk of de opsomming van activiteiten compleet is en wat het relatieve belang is van de diverse onderscheiden activiteiten.
- De beleidsnota's en de begrotingen presenteren de voorgenomen activiteiten en in te zetten middelen op telkens andere wijze, waardoor – over de jaren heen - de grote lijn moeilijk is te volgen.

- De Beleidsbegroting geeft geen inzicht in de onderdelen van taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie.
- De verplichte paragraaf Verbonden partijen (programmabegroting) geeft algemene informatie over de taak van de Diamantgroep, zonder nadere uitwerking van doel en activiteiten.

2.2.3 Wat mag het kosten?

Beleidsbegroting

De Beleidsbegrotingen 2019-2021 noemen het Taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie niet, omdat in de begroting informatie wordt gegeven voor het overkoepelende Thema Zorg en Activering. Binnen dit thema worden geen BBV-taakvelden vermeld.

Bijlage financiële begroting

De Financiële begroting 2021 vermeldt in een bijlage - Totaaloverzicht van baten en lasten van alle taakvelden - voor Taakveld 6.5 de totaalbedragen (blz. 56).

Arbeidsparticipatie (Taakveld 6.5)	2019 Begroting	2020 Begroting	2021 Begroting
Baten		0	0
Lasten		975	819

De programmabegrotingen vermelden voor het taakveld 6.5 hooguit de financiële prognose in totalen, zonder inzicht te bieden in de onderdelen van het taakveld.

De hoogte van het gevraagde budget voor Taakveld 6.5 wordt niet toegelicht of gemotiveerd.

Bevindingen van de rekenkamercommissie:

- De W-vraag 'Wat mag het kosten?' wordt niet beantwoord voor Taakveld 6.5.
- De Beleidsbegroting toont totalen voor het overkoepelende Thema 1.3 Zorg en activering (op euro's nauwkeurig) zonder motivering van de hoogte van het gevraagde budget.
- Het Taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie is als zodanig niet zichtbaar in de Beleidsbegroting.

2.3 W-vragen ex post

2.3.1 Wat hebben we bereikt?

Jaarstukken

In het jaarverslag wordt de ambitie van het overkoepelende thema Zorg en Activering als volgt verwoord, met (tussen haakjes) een opsomming van de onderliggende beleidsnota's:

- *Inwoners kunnen hun leven zo lang mogelijk zelfstandig leiden en meedoen en zij zijn in staat en bereid om anderen daar zoveel mogelijk bij te helpen (Back to Basics 2.0, beleidsdomein 2018-2021/Sociale Inclusie Agenda 2017).*
- *Inwoners ervaren een gezonde, stabiele en veilige thuissituatie (Nota Publieke Gezondheid Midden-Brabant 2016 – 2019).*
- *Voor alle inwoners zijn passende en toereikende voorzieningen op het gebied van participatie, zorg en ondersteuning beschikbaar; het aanbod aan voorzieningen wordt waar mogelijk geoptimaliseerd (Back to Basics 2.0, beleidsplan sociaal domein 2018-2021, re-integratiebeleid Goirle aan de Slag, nota Minimabeleid 2015-2018, preventieplan schulddienstverlening 2018-2021, Beleidsplan schulddienstverlening 2018-2021).*

De BBV-taakvelden, die onder dit overkoepelende thema vallen, worden in de jaarstukken niet genoemd en dus ook niet onderscheiden in de jaarstukken.

Beleidsindicatoren

In de jaarstukken 2019 worden onder het overkoepelende Thema 1.3 Zorg en Activering de resultaten belicht aan de hand van de BBV-beleidsindicatoren "banen" en "netto arbeidsparticipatie".

In de jaarstukken 2020 worden de uitkomsten van deze beleidsindicatoren als volgt gepresenteerd (blz. 9):

Beleidsindicatoren		Waarde
Banen	Per 1.000 inwoners van 15-64 jaar	556,7
Netto arbeidsparticipatie	%	69,7%
Lopende re-integratievoorzieningen	Per 10.000 inwoners van 15-64 jaar	132,2

Bij de waarde (uitkomst van de beleidsindicator) wordt niet aangegeven om welk (peil)jaar het gaat.

Van het re-integratiebeleid wordt, zonder enige toelichting, in de Jaarstukken 2020 gemeld dat het beleid 'succesvol' is (blz. 80).

De resultaten van het beleid aan de hand van deze BBV-beleidsindicatoren worden niet verder toegelicht. Het is niet zonder meer duidelijk of de gegeven waarde van de BBV-beleidsindicatoren ook bereikt zouden zijn zonder (extra) beleid. Dat ligt overigens eerder aan de BBV-beleidsindicatoren dan aan de verslaglegging door de gemeente. Deze indicatoren worden, behalve door beleid, bepaald door een groot aantal merendeels externe factoren waardoor het moeilijk is te bepalen of de waarde een beleidsresultaat weergeeft.

De andere (voornoemde) lokale beleidsindicatoren, die in de beleidsbegrotingen vermeld stonden, zoals het aantal plaatsingen naar werk keren dus niet alle terug in de jaarstukken. Het is dan ook niet duidelijk in hoeverre deze lokale indicatoren zijn gerealiseerd.

Bevindingen van de rekenkamercommissie:

- In de jaarstukken wordt de W-vraag ‘Wat hebben we bereikt? (naar de effectiviteit van beleid) voor Taakveld 6.5 zeer gedeeltelijk beantwoord.
- De jaarverslagen tonen voor arbeidsparticipatie de wettelijk (landelijk) verplichte beleidsindicatoren. Aan de hand van deze beleidsindicatoren wordt geen relatie gelegd met de gestelde doelen in de kaderstellende beleidsnota’s Back to Basics en “Goirle aan de slag”; en wat dit zou betekenen voor budget en activiteiten.
- De lokale beleidsindicatoren, die in de programmabegroting 2020 en 2021 vermeld stonden, keren niet terug in de verantwoording.

2.3.2 Wat hebben we gedaan?

Jaarstukken

In de jaarstukken voor 2020 wordt vermeld dat de activiteiten op het terrein van arbeidsparticipatie, die in de beleidsbegroting 2020 werden aangekondigd, zijn uitgevoerd. Het gaat, ten eerste, om het bieden van begeleiding gericht op het vinden en behouden van betaald of onbetaald werk aan personen die dat niet zelf kunnen. Ten tweede heeft dit betrekking op het maken en implementeren van een plan voor een sluitende aanpak van vroegtijdig schoolverlaten en jeugdwerkloosheid. Het laatste is in samenwerking met regionale partners deels regionaal en deels lokaal georganiseerd.

Er wordt geen concrete duiding gegeven van deze activiteiten. Ook ontbreekt de relatie van deze activiteiten met de bereikte resultaten.

De activiteiten van de klantmanagers en die van de Diamantgroep die ook een belangrijk deel van de activiteiten voor hun rekening nemen, worden niet vermeld bij de activiteiten.

Verbonden partij

Als Verbonden partij wordt genoemd de Diamantgroep, met de toelichting: “participatiekansen bieden aan mensen met een beperking en afstand tot de arbeidsmarkt”. De activiteiten van de klantmanagers en die van de Diamantgroep die ook een belangrijk deel van de activiteiten voor hun rekening nemen, wordt echter niet vermeld bij de activiteiten. De Diamantgroep wordt zonder commentaar als verbonden partij genoemd.

Bevindingen van de rekenkamercommissie:

- De W-vraag ‘Wat hebben we gedaan?’ wordt voor Taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie in algemene termen en summier beschreven.
- De activiteiten die de klantmanagers van de gemeente en de Diamantgroep hebben uitgevoerd, blijken niet concreet uit de jaarstukken.
- De activiteiten die wel worden genoemd, krijgen geen duiding of uitleg.

2.3.3 Wat heeft het gekost?

Jaarverslag

Voor 2020 was in de programmabegroting 2020 een budget van 0,975 mln. euro opgenomen voor het taakveld 6.5 (arbeidsparticipatie). Het Jaarverslag 2020 meldt dat dit bedrag is uitgekomen op 0,752 mln. euro. Het verschil wordt niet toegelicht.

Bijlage jaarrekening

In de financiële jaarrekening 2020 wordt in een bijlage - Toelichting op het overzicht van baten en lasten per programma – het volgende opgemerkt over arbeidsparticipatie (blz. 80):

“De gemeente ontvangt van het Rijk een budget voor re-integratieactiviteiten. We voeren een succesvol re-integratiebeleid, maar het budget is ontoereikend. We hebben een tekort van € 50.000. De groep inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, waarvoor de gemeente verantwoordelijkheid draagt voor re-integratie, groeit. Daarmee groeit ook de structurele belasting van het re-integratiebudget.”

Informatie over de lasten van de deeltaken van taakveld 6.5, zoals re-integratie, ontbreekt. Er worden alleen totalen getoond.

Bevindingen van de rekenkamercommissie:

- Het jaarverslag gaat niet herleidbaar in op Taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie, omdat het is opgegaan in het overkoepelend thema Zorg en Activering.
- In het jaarverslag ontbreekt een bestuurlijke duiding van Taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie. In de jaarstukken wordt niet op systematische wijze informatie gegeven over het beleid rond de Participatiewet resp. arbeidsparticipatie. Er wordt geen relatie gelegd tussen de bereikte doelen en de uitgevoerde activiteiten, enerzijds, en daarmee samenhangende lasten, anderzijds.
- De jaarstukken tonen (pas) in de financiële jaarrekening de totaalbedragen voor het Taakveld 6.5, waarop (in de financiële jaarrekening) een korte toelichting wordt gegeven.

DEEL 3 CASUS GEMEENTELIJK AFVALBELEID

3.1 landelijk beleidskader

Wet milieubeheer

Volgens de Wet milieubeheer hebben gemeenten een wettelijke zorgplicht voor het inzamelen van huishoudelijk afval dat vrijkomt binnen hun grondgebied. Bij deze landelijke ambitie moet afval meer als grondstof worden beschouwd.

LAP

De minister van IenW stelt op grond van artikel 10.3 van de Wet milieubeheer een maal per zes jaar een afvalbeheerplan (LAP) vast. In het LAP worden de doelstellingen en uitgangspunten van het afvalstoffenbeleid beschreven. Het afvalbeheerplan is een uitwerking van de EU-kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra Gemeenten dienen zich te houden aan het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP), waarin als ambitie is opgenomen om 65% van het huishoudelijk afval te recyclen.

VANG

De ambitie van Ministerie van IenW en VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) is opgenomen in VANG:

- Van 250 kilo naar 100 kilo restafval per inwoner per jaar en
- 75% scheiding van huishoudelijk afval in 2020.

Het VANG-relatiebeheer is in 2020 ingestoken op het gericht en intensiever ondersteunen van gemeenten. Uitgangspunt is dat gemeenten vanuit het landelijke VANG-programma intensiever dan in voorgaande jaren en situatie-specifiek worden begeleid bij het zetten van stappen.

Tot het Taakveld 7.3 Afval (BBV) behoren de inzameling en verwerking van bedrijfs- en huishoudelijk afval:

- Afvalscheiding en recycling;
- Vuilophaal en afvoer;
- Vuilstort en verwerking;
- Baten afvalstoffenheffing en reinigingsrechten;
- Kosten van de heffing en invordering van de afvalstoffenheffing;
- Kosten handhaving van op de juiste manier aanbieden van afval.

Regeling beleidsindicatoren gemeenten

In de *Regeling beleidsindicatoren gemeenten*² staan de verplichte beleidsindicatoren, die gemeenten vanaf 2017 moeten hanteren. Voor afval (taakveld 7.3) is deze beleidsindicator:

- Afval: indicator Omvang huishoudelijk restafval = kg./inwoner per jaar.

² Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 maart 2016, nr. 2016-0000177572, tot vaststelling van de beleidsindicatoren die door gemeenten in de programma's en programmaverantwoording worden opgenomen.

3.2 W-vragen ex ante

3.2.1 Wat willen we bereiken?

Beleidsnota

In Goirle heeft de gemeenteraad de beleidsnota Grondstoffenbeleidsplan op 28 september 2015 vastgesteld. Het beleid rond *afvalverwijdering* wordt vanaf 2015 in een aantal uitvoerings- en beleidsplannen uiteengezet en door raadsbesluiten bekrachtigd. Het centrale doel was telkens om de hoeveelheid aan ingezameld huishoudelijk restafval te verlagen van 220 kg. naar 60 kg. per inwoner in 2021.

Programmabegrotingen

In de beleidsbegrotingen maakt het afvalbeleid deel uit van Thema 2.2 Verstandig omgaan met natuurlijke bronnen. De beleidsbegrotingen 2019-2021 vermelden als doelstelling:

- 60 kg. restafval per persoon in 2021.

Beleidsindicator

De Beleidsbegrotingen 2019, 2020 en 2021 vermelden als beleidsindicator, zonder verdere uitleg:

- 60 kg. restafval per persoon.

Bevindingen van de rekenkamercommissie:

- De kaderstellende beleidsnota Grondstoffenbeleidsplan geeft uitwerking aan de landelijke beleidsdoelen, met de nadruk op reductie van restafval.
- De programmabegroting geeft een algemeen antwoord voor het betreffende begrotingsjaar op de vraag 'Wat willen we bereiken?' waarbij de focus wordt gelegd op de centrale doelstelling, die tegelijk de beleidsindicator is: 60 kg. restafval per persoon.
- In de beleidsbegrotingen is geen lokale beleidsdoelstelling opgenomen voor hergebruik.

3.2.2 Wat gaan we daarvoor doen?

Afvalstoffenverordening

Afvalinzameling wordt gedaan in samenwerking met de Tilburgse dienst BAT. De gemeente Goirle heeft de uitvoering van de inzameling en verwerking van afval uitbesteed aan BAT. De wijze van inzameling wordt geregeld in een "Afvalstoffenverordening", die geregeld wordt aangepast en bekrachtigd door de gemeenteraad.

Beleidsbegroting

De Beleidsbegroting 2019 vermeldt bij de uitwerking van het beleidsdoel (60 kg. restafval per persoon):

"Voor Goirle betekende dat, volgens het grondstoffenbeleidsplan van 28 september 2015, dat verdergaande maatregelen nodig waren om afvalscheiding en hergebruik te verhogen. Een centraal doel daarbij was om de hoeveelheid aan ingezameld huishoudelijk restafval te verlagen van 220 kg. naar 60 kg. per inwoner in 2021. Om dit te bereiken is in een aantal pilotwijken geëxperimenteerd met

verschillende methoden van het scheiden van afval en uiteenlopende frequenties van inzameling. Dit leidde tot het voorstel, in het Uitvoeringsplan Afval 2018-2019 van 23 oktober 2018, om gebruik te maken van drie containers.”

De Beleidsbegroting 2021 geeft als uitwerking van het beleidsdoel (blz. 19/20):
“In 2021 zamelen we maximaal 60 kg restafval per persoon per jaar in. Ook in de toekomst kan de bodem voor uiteenlopende functies duurzaam worden gebruikt. Duurzame initiatieven van burgers willen wij stimuleren en faciliteren door middel van (landelijke) subsidies en leningen.”

Bij de activiteiten in 2021 staat:

“We ronden het onderzoek af naar de wijze waarop de milieustraat het beste kan bijdragen aan het doel om 60 kg restafval per persoon in te zamelen en vertalen de conclusies in acties.”

Bevindingen van de rekenkamercommissie:

- De W-vraag ‘Wat gaan we daarvoor doen?’ wordt voor Taakveld 7.3 beantwoord, waarbij de programmabegroting summier een relatie legt tussen het centrale beleidsdoel van 60 kg. restafval per inwoner en voorgenomen activiteiten voor het begrotingsjaar.
- De programmabegroting geeft geen informatie over de taak van de Tilburgse dienst BAT, die voor Goirle het afvalbeleid uitvoert. De verklaring hiervoor zal zijn dat BAT een contractpartij is en geen verbonden partij (gemeenschappelijke regeling).

3.2.3 Wat mag het kosten?

Beleidsbegroting

De Beleidsbegrotingen 2020 en 2021 geven de totalen voor het ‘Thema 2.2 Verstandig omgaan met natuurlijke bronnen’. Het Taakveld 7.3 is niet zichtbaar in de beleidsbegroting.

Paragraaf Lokale heffingen

In de begroting (paragraaf lokale heffingen) staan de onderstaande bedragen voor Taakveld 7.3, en wel om mate de kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing toe te lichten (2020, blz. 35; 2021, blz. 35). De band met de beleidsnota’s ontbreekt.

Afval Taakveld 7.3	2019 Begroting	2020 Begroting	2021 Begroting
Baten	2.375	2.742	2.322
Lasten	2.871	2.186	2.324

De Paragraaf Lokale heffingen 2021 geeft een toelichting op de afvalstoffenheffing (blz. 34-36). De kosten van het afvalbeheer worden doorberekend aan de inwoners. De kosten van het nieuwe afvalbeleid bedragen € 676.144 per jaar (Uitvoeringsplan Afval 2018-2019, 23 oktober 2018, blz.14). Een investering van € 575.373 is nodig voor de aanschaf van duo-containers, registratiechips en het uitzetten daarvan. Deze eenmalige kosten worden via

afschrijvingen in de afvalstoffenheffing doorberekend en is inbegrepen in de vermelde jaarlijkse kosten.

Bevindingen van de rekenkamercommissie:

- In de programmabegroting valt Taakveld 7.3 onder het overkoepelende ‘Thema 2.2 Verstandig omgaan met natuurlijke bronnen’. Binnen dit thema komt Taakveld 7.3 niet tot uiting.
- Ten aanzien van Taakveld 7.3 kan een antwoord op de W-vraag ‘Wat mag het kosten?’ worden gevonden in de Paragraaf Lokale heffingen, waar de totale lasten en baten voor dit taakveld worden vermeld om inzicht te geven in de mate van kostendeckendheid van de afvalstoffenheffing.
- De programmabegrotingen geven geen inzicht in de onderdelen van Taakveld 7.3 Afval (BBV).

3.3 W-vragen ex post

3.3.1 Wat hebben we bereikt?

Jaarverslagen

Het afvalbeleid maakt deel uit van het overkoepelende thema Verstandig omgaan met natuurlijke bronnen.

De jaarverslagen 2019 en 2020 vermelden dezelfde ambitie voor het gemeentelijk afvalbeleid: in 2021 zamelen we maximaal 60 kg. restafval per persoon per jaar in.

Het Jaarverslag 2019 vermeldt (blz. 20) ook: “We ronden het onderzoek af naar de wijze waarop de milieustraat het beste kan bijdragen aan het doel om 60 kg. restafval per persoon in te zamelen en vertalen in acties.”

Beleidsindicatoren

Als BBV-beleidsindicator wordt in de jaarverslagen 2019 en 2020 vermeld:

- Huishoudelijk restafval kg. per inwoner:
 - Met de gerealiseerde waarde van 122.

In de jaarverslagen ontbreekt een analyse van het verschil tussen ambitie (60 kg.) en realisatie (122 kg.) voor de hoeveelheid restafval per inwoner.

Bevindingen van de rekenkamercommissie:

- De W-vraag ‘Wat hebben we bereikt?’ wordt zeer summier beantwoord, en dan alleen voor het onderdeel reductie restafval (60 kg. restafval per persoon).
- De jaarverslagen vermelden voor het gemeentelijk afvalbeleid één beleidsindicator (60 kg. restafval per persoon).
- Het inhoudelijke deel van de jaarstukken (Jaarverslag) benut deze beleidsindicator niet om de effectiviteit van het gevoerde afvalbeleid te beoordelen. In de jaarverslagen ontbreekt een analyse van het verschil tussen ambitie (60 kg.) en realisatie (122 kg.); en wat de uitkomsten betekenen voor budget en activiteiten.

3.3.2 Wat hebben we gedaan?

Het jaarverslag 2019 vermeldt - op slechts enkele plekken – op zeer summiere wijze de uitgevoerde activiteiten voor het afvalbeleid:

- Blz. 2: *“Als onderdeel van het streven om de hoeveelheid restafval te beperken tot 60 kg per inwoner hebben we de afvalinzameling anders ingericht.”*
- Blz. 22: *“Conform het door de Raad vastgesteld Uitvoeringsplan 2018-2019 zijn in oktober in heel Goirle DUO-containers voor papier en PMD uitgezet en is de inzamelingsfrequentie van het huishoudelijk restafval verlaagd van 1x2 naar 1x4 weken.”*

Het jaarverslag 2020 vermeldt voor het gemeentelijk afvalbeleid als enige uitgevoerde activiteit:

- Onderzoek wijst uit dat een ‘drive thru’ op de Milieustraat mogelijk kan bijdragen aan het doel om 60 kg per persoon per jaar te halen.

Voor de afvalinzameling heeft de gemeente Goirle de Tilburgse dienst BAT ingeschakeld, op basis van een contract. De activiteiten die de Tilburgse dienst BAT voor Goirle heeft uitgevoerd, blijken niet uit de (summiere) verantwoording in de jaarstukken.

Bevindingen van de rekenkamercommissie:

- De W-vraag ‘Wat hebben we gedaan?’ wordt zeer summier beantwoord voor Taakveld 7.3, waarbij verspreid in de jaarstukken kort wordt aangestipt wat is gedaan om de centrale doelstelling (60 kg./inwoner) alsnog te kunnen halen.
- De activiteiten die de Tilburgse dienst BAT voor Goirle heeft uitgevoerd, blijken niet uit de jaarstukken.

3.3.3 Wat heeft het gekost?

Jaarverslag

In de jaarstukken 2019 en 2020 maakt het afvalbeleid deel uit van het overkoepelende thema ‘Verstandig omgaan met natuurlijke bronnen’. In het jaarverslag worden de totalen gegeven voor dit overkoepelende thema.

De financiële gegevens over taakveld 7.3 staan vervolgens op verschillende plekken in de jaarstukken, waardoor het lastig is een samenhangend beeld bij Taakveld 7.3 te vormen.

Paragraaf lokale heffingen

In de jaarstukken 2019 en 2020 staan de baten en lasten voor het Taakveld 7.3 In de Paragraaf lokale heffingen (2019, blz. 35; 2020, blz. 30).

Afval Taakveld 7.3	2019 Jaarrekening	2020 Jaarrekening
Baten	1.884	2.226
Lasten	2.468	2.221

In de Paragraaf lokale heffingen zijn de baten en lasten van Taakveld 7.3 vermeld, om een uitspraak te doen over de kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing.

Bijlage financiële Jaarrekening

In de bijlage op de financiële jaarrekening 2020 - Toelichting op het overzicht van baten en lasten per programma – staan de baten en lasten voor het overkoepelende thema ‘Verstandig omgaan met natuurlijke bronnen’; maar niet per taakveld.

Daar staan wel toelichtingen, waaronder voor het onderwerp Afvalbeleid. Incidenteel worden aldaar toelichtingen gegeven op de kosten voor het afvalbeleid. Zo geven de Jaarverslagen 2019 en 2020 als toelichting dat in

2014 een voorziening getroffen is vanwege het risico van een mogelijke verrekening omdat de regio Midden-Brabant te weinig afval heeft aangeboden aan de afvalverwerker.

In de jaarrekening 2019 staat in deze bijlage de volgende financiële toelichting (Blz. 89) bij 'Taakveld Afval':

"De lasten van afval zijn € 47.000 lager dan begroot en dat heeft betrekking op:

• aanvullende storting ad € 79.000 in de voorziening afvalvolume omdat deze voorziening opgehoogd dient te worden op basis van de meest recente informatie;

• lagere uitgaven ad € 23.000 inzameling en verwerking gft afval;

• lagere uitgaven ad € 47.000 inzameling papier;

• lagere uitgaven ad € 32.000 inzameling hulpmiddelen;

• lagere uitgaven ad € 37.000 verwerking huishoudelijk restafval."

In de jaarrekening 2019 staat in deze bijlage de volgende financiële toelichting (Blz. 84) bij 'Taakveld Afval':

"De lasten van afval zijn € 230.000 lager dan begroot en dat heeft betrekking op:
• De werkelijk gemaakte uren van de afvalinzamelaar vallen € 127.000 lager uit dan begroot.

• Sinds april is het contract voor inzameling van PMD-afval gewijzigd. De vergoeding is nu gebaseerd op een vaste vergoeding op basis van inzameling en niet meer op marktwerking. Dit levert een voordeel op van € 95.000.

Voor de milieustraat geldt dat er meer inzameling heeft plaatsgevonden dit jaar.

Ook was er extra inzet van medewerkers op de milieustraat noodzakelijk vanwege aangepaste openingstijden."

Bevindingen van de rekenkamercommissie:

- Financiële gegevens over taakveld 7.3 staan op verschillende plaatsen in de jaarstukken. De W-vraag 'Wat heeft het gekost' wordt voor Taakveld 7.3. verspreid en hierdoor gefragmenteerd beantwoord.
- In de jaarverslagen wordt geen toelichting gegeven, die inzicht geeft in de relatie tussen beleidsdoelen, uitkomsten van beleidsindicatoren, uitgevoerde activiteiten en kosten/baten van het afvalbeleid.
- De jaarstukken tonen totalen voor Taakveld 7.3 (in de paragraaf lokale heffingen).
- De jaarstukken geven geen inzicht in de onderdelen van Taakveld 7.3 Afval (BBV).

