

**NOTA VAN BEVINDINGEN
LOON OP ZAND
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

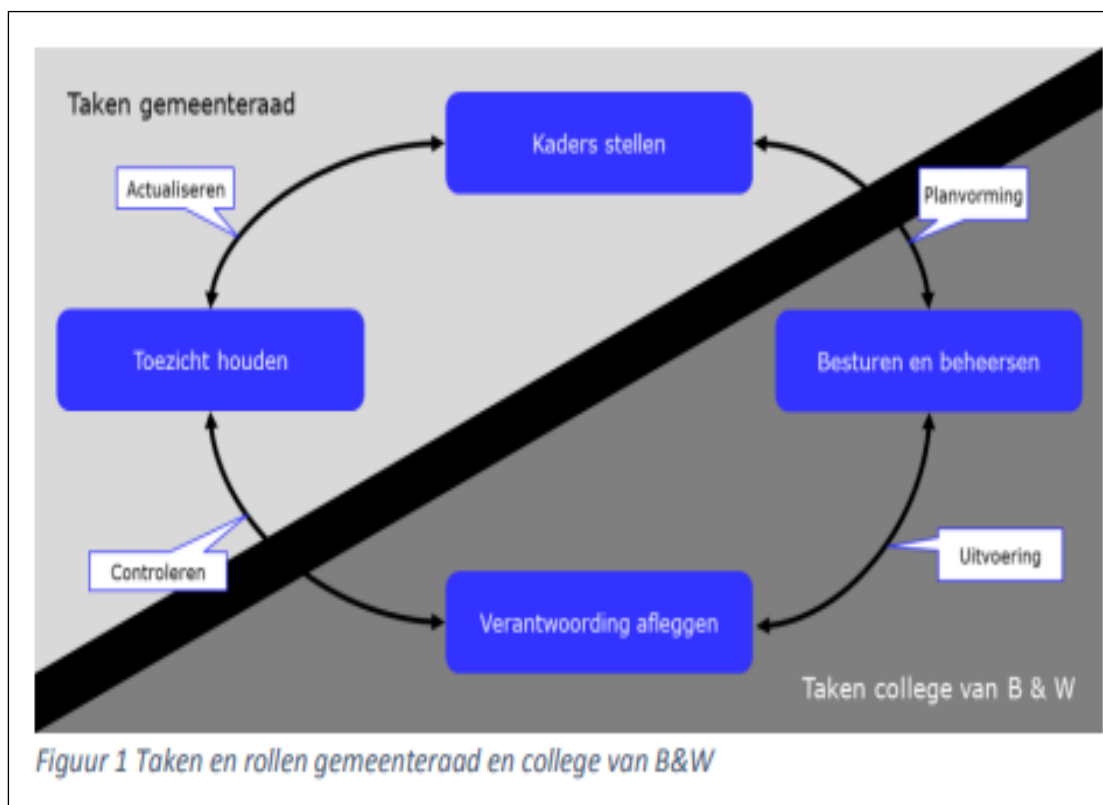
- 3.2 W-vragen ex ante
 - 3.2.1 Wat willen wij bereiken?
 - 3.2.2 Wat gaan wij daarvoor doen?
 - 3.2.3 Wat mag het kosten?

- 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.

In de zomer van 2019 gaf de gemeenteraad van Loon op Zand opdracht aan het college van B&W om te zorgen voor meer financiële stabiliteit en robuustheid. Dit leidde in 2020 tot de start van het proces gericht op het versterken van de financiële beheersing met de doorontwikkeling van de kwaliteit van de P&C-cyclus als één van de drie pijlers. In 2020 en de eerste helft van 2021 lag de focus bij de kwaliteit van de prognoses en financiële inzichten. In december 2020 besprak de organisatie met het auditcomité hoe de kwaliteit van de beleidsprogramma's kan worden vergroot: met name om meer relatie te leggen

met de vastgestelde beleidsdocumenten. In de programmabegroting 2022 wil de gemeente hiermee een eerste start maken.

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 van de rekenkamercommissie 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		

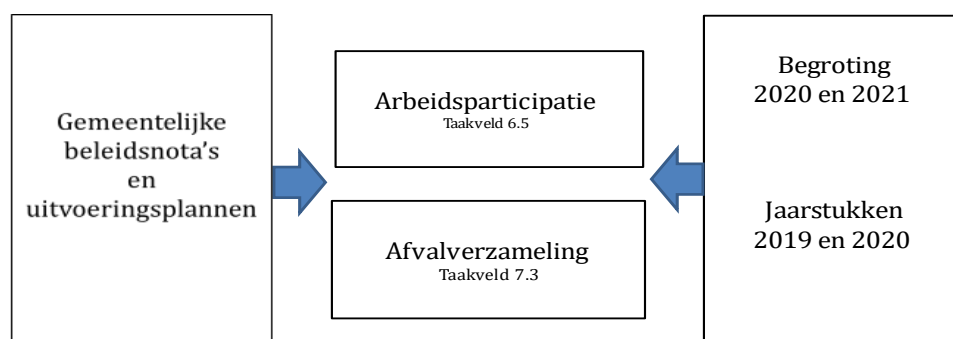
Twee beleidsvelden

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

Op 26 september 2014 hebben de raden van Waalwijk, Heusden en Loon op Zand de beleidsnota 'Iedereen doet mee in de Langstraat' vastgesteld. In de nota zijn kaders gesteld voor: regionale samenwerking en het regionale werkbedrijf, beschut werken nieuwe stijl, de tijdelijke contracten WSW, individuele studieregeling voor jongeren met een arbeidsbeperking, de tegenprestatie, de wijze waarop klantenparticipatie vormgegeven wordt en social return.

De gemeente Loon op Zand heeft in 2015 de uitvoering van de Participatiewet ondergebracht bij Baanbrekers (verbonden partij). De gemeente Loon op Zand heeft aan Baanbrekers zijn bevoegdheden tot regeling en bestuur overgedragen voor de uitvoering van de Participatiewet.

De gemeente Loon op Zand heeft bij de decentralisatie (3 D's) in 2015 een algemeen doel gesteld: *'Als gemeente zijn we sindsdien verantwoordelijk voor de best passende zorg en ondersteuning voor kwetsbare inwoners. Deze taken zijn gedecentraliseerd vanuit de gedachte dat gemeenten deze taken efficiënter en effectiever kon uitvoeren. De gemeente is immers de overheid die het dichtst bij haar inwoners staat.'*

In 2018 hebben de raden het Koersdocument vastgesteld, gericht op de doorontwikkeling Baanbrekers tot 'Baanbrekers 2.0'

Beleidsbegrotingen

In de beleidsbegroting 2021 maakt taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie deel uit van programma 6: Sociaal domein. Echter, binnen het programma Sociaal Domein is voor het taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie de W-vraag 'Wat willen we bereiken?' niet beantwoord.

De beleidsbegroting 2021 legt - binnen programma 6: Sociaal domein- het accent op:

- Grip op het sociaal domein
- Schuldhulpverlening
- Inburgering

Onder de vraag 'wat willen we bereiken' staan in de beleidsbegroting 2021 doelen voor het sociale domein als geheel:

- "- Een passend voorzieningenniveau voor kwetsbare volwassenen, ouderen en jeugdigen.*
- Een stabilisering van het gebruik van maatwerktrajecten jeugdhulp (normalisering en vroegtijdige interventie) en maatschappelijke ondersteuning (meer gebruik van algemene voorzieningen).*
- Vroegtijdige signalering van (problematische) schulden en het vergroten van de financiële zelfredzaamheid van kwetsbare inwoners."*

Arbeidsparticipatie wordt niet behandeld in programma 6 Sociaal domein. In de programmabegrotingen 2020 en 2021 zijn geen beleidsdoelen opgenomen voor Taakveld 6.5 voor het betreffende begrotingsjaar.

Beleidsindicatoren

Bij het programma Sociaal Domein staan voor het taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie twee beleidsindicatoren vermeld. Hieronder volgen de beleidsindicatoren, zoals ze zijn opgenomen in de beleidsbegroting.

De Beleidsbegroting 2020 toont als beleidsindicator:

- Lopende re-integratievoorzieningen (aantal per 10.000 inwoners van 15 t/m 64 jaar)
 - 13,0/Loon op Zand
 - 30,5/ landelijk).

Deze beleidsindicator is opgenomen zonder jaartal/peiljaar, waardoor de betekenis onduidelijk is.

De Beleidsbegroting 2021 toont bij Taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie ook deze verplichte indicator:

- Lopende re-integratievoorzieningen, ditmaal met een meerjarig beeld:
 - 2017: 5,7
 - 2018: 7,4
 - 2019: 5,1

Het is niet duidelijk hoe deze cijfers zich verhouden tot de beleidsbegroting van een jaar eerder (2020).

De Beleidsbegroting 2021 toont als tweede beleidsindicator

- Netto arbeidsparticipatie, met de volgende waarden:
 - 2017: 69,3%
 - 2018: 69,4%
 - 2019: 70,8%

Ook aan deze uitkomsten worden geen conclusies verbonden in de beleidsbegroting.

De beleidsbegrotingen geven niet aan hoe deze twee beleidsindicatoren zich verhouden tot de beleidsdoelen over, van, voor arbeidsparticipatie en re-integratievoorzieningen, zoals deze zijn verwoord in de beleidsnota 'Iedereen doet mee in de Langstraat'. Er wordt geen verbinding gemaakt tussen de beleidscyclus en de P&C-cyclus. Ook is niet duidelijk of het gevoerde beleid op koers is.

In de programmabegroting 2021 is een (nuttige) bijlage opgenomen met alle definities van beleidsindicatoren (voor alle beleidsterreinen), echter zonder uitkomsten. Hierbij staat: *"Op de site [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarde.nl) kunnen de indicatoren worden vergeleken met andere gemeenten in Nederland."*

Bevindingen van de rekenkamercommissie:

- [De lokale kaderstellende beleidsnota 'Iedereen doet mee in de Langstraat' biedt een lokale uitwerking van de landelijke Participatiewet.](#)

- De beleidsnota stelt ook kaders voor regionale samenwerking en het regionale werkbedrijf, beschut werken nieuwe stijl, de tijdelijke contracten WSW, individuele studieregeling voor jongeren met een arbeidsbeperking, de tegenprestatie, de wijze waarop klantenparticipatie vormgegeven wordt en social return.
- De programmabegroting geeft geen antwoord op de vraag ‘Wat willen we bereiken?’, in het betreffende begrotingsjaar.
- De programmabegroting vermeldt de twee wettelijk verplichte beleidsindicatoren, die betrekking hebben op arbeidsparticipatie. Zij worden gepresenteerd zonder bestuurlijke duiding met betrekking tot de effectiviteit van het vastgestelde beleid.

2.2.2 Wat gaan we daarvoor doen?

Binnen het programma Sociaal Domein is voor taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie de W-vraag ‘Wat gaan we daarvoor doen?’ niet beantwoord. De Beleidsbegroting 2021 geeft niet aan wat gedaan gaat worden met betrekking tot arbeidsparticipatie of re-integratievoorzieningen. Een reden hiervoor kan zijn dat de uitvoering van de Participatiewet is uitbesteed aan de verbonden partij Baanbrekers.

In de paragraaf Verbonden partijen staat dat de gemeente Loon op Zand in 2015 de uitvoering van de Participatiewet heeft ondergebracht bij Baanbrekers (verbonden partij), waar wethouders en raadsleden van Loon in Zand zitting hebben in het algemeen en dagelijks bestuur. De gemeente Loon op Zand heeft aan Baanbrekers zijn bevoegdheden tot regeling en bestuur overgedragen voor de uitvoering van de Participatiewet.

De paragraaf Verbonden Partijen geeft de algemene argumenten voor de samenwerking met Baanbrekers. Zo worden doel van de samenwerking en algemene afspraken over doelen en prestaties vermeld. Specifieke activiteiten voor het betreffende begrotingsjaar ontbreken voor Taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie.

Bevindingen van de rekenkamercommissie:

- De gemeente heeft zijn bevoegdheden voor de uitvoering van de Participatiewet overgedragen aan Baanbrekers.
- De W-vraag ‘Wat gaan we daarvoor doen?’ wordt niet beantwoord. De programmabegrotingen geven geen voorgenomen activiteiten voor Taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie, noch in de beleidsbegroting noch in de paragraaf Verbonden partijen.

2.2.3 Wat mag het kosten?

De programmabegrotingen 2020 en 2021 vermelden onderstaande totalen met betrekking tot de baten en lasten voor Taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie.

Arbeidsparticipatie (Taakveld 6.5)	2019 Begroting	2020 Begroting	2021 Begroting
Baten	19	0	0
Lasten	372	324	364

In de programmabegrotingen staat geen motivering voor het gevraagde budget voor Taakveld 6.5. Er ontbreekt een relatie met gestelde doelen en uit te voeren activiteiten.

De Beleidsbegroting 2020 geeft slechts als toelichting bij Taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie, dat een project in 2019 voor € 80.000 in 2020 geen vervolg heeft gekregen. Verdere uitleg bij de begroting is er niet.

Ook de Beleidsbegroting 2021 voorziet Taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie van een totaalbudget, zonder toelichting op doelen en activiteiten.

Bevindingen van de rekenkamercommissie:

- De W-vraag 'Wat mag het kosten?' wordt beantwoord voor Taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie.
- De programmabegroting toont totalen voor arbeidsparticipatie, zonder toelichting op de hoogte van het gevraagde budget.
- De programmabegroting geeft geen inzicht in de onderdelen van taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie.

2.3 W-vragen ex post

2.3.1 Wat hebben we bereikt?

Jaarverslag

Het jaarverslag geeft een opsomming van de BBV-taakvelden, die vallen onder het Programma 6: Sociaal Domein. In het Jaarverslag 2020 wordt Taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie weliswaar met name vermeld op het titelblad van het Programma 6: Sociaal domein, maar een toelichting op dit Taakveld 6.5 is er niet, waardoor de vraag 'Wat hebben we bereikt?' niet wordt beantwoord.

Beleidsindicatoren

In de jaarverslagen worden twee beleidsindicatoren vermeld die betrekking hebben op arbeidsparticipatie:

- Arbeidsparticipatie (aantal banen per 1.000 inwoners in de leeftijd 15 t/m 64 jaar)
- Lopende re-integratievoorzieningen (aantal per 10.000 inwoners 15-64)

In het Jaarverslag 2020 zijn deze twee beleidsindicatoren voor arbeidsparticipatie als volgt opgenomen:

- Banen (aantal per 1.000 inwoners in de leeftijd 15 t/m 64 jaar)
2019 709,0 Loon op Zand
2019 792,1 Landelijk
- Lopende re-integratievoorzieningen (aantal per 10.000 inwoners 15-64)
2019 4,5 Loon op Zand
2019 13,1 Landelijk

Als toelichting is opgenomen: In de monitor sociaal domein kunt u meer lezen over de trends en ontwikkelingen in het sociaal domein.

Echter, in de Monitor Sociaal Domein 2019 staat: De Participatiewet maakt geen deel uit van de Monitor Sociaal Domein 2019 van de gemeente. De gemeente beschikt niet over gegevens over de uitvoering van de Participatiewet.² In 2020/2021 voert de gemeente een verkenning uit om te kijken of deze gegevens (in 2021) kunnen worden opgenomen in de Monitor Sociaal Domein.

Bij de twee beleidsindicatoren voor arbeidsparticipatie wordt in het jaarverslag geen nadere uitleg en toelichting gegeven.

Bevindingen van de rekenkamercommissie:

- De vraag 'Wat hebben we bereikt?' wordt voor Taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie niet beantwoord.
- De jaarverslagen tonen voor arbeidsparticipatie de twee wettelijk (landelijk) verplichte beleidsindicatoren (arbeidsparticipatie en re-integratievoorzieningen). Aan de hand van deze beleidsindicatoren wordt geen relatie gelegd met de gestelde doelen in de kaderstellende beleidsnota's 'Iedereen doet mee in de Langstraat'; en wat dit zou betekenen voor budget en activiteiten.
- De jaarverslagen geven geen inzicht in de (lokale) kaders die de beleidsnota stelt: regionale samenwerking en het regionale werkbedrijf, beschut werken nieuwe stijl, de tijdelijke contracten WSW, individuele studieregeling voor jongeren met een

² Volgens voetnoot 3 in Monitor Sociaal Domein 2017-2019.

arbeidsbeperking, de tegenprestatie, de wijze waarop klantenparticipatie vormgegeven wordt en social return.

- In de monitor Sociaal Domein is Arbeidsparticipatie (nog) niet opgenomen, omdat de gemeente geen gegevens heeft over de uitvoering van de Participatiewet.

2.3.2 Wat hebben we gedaan?

In het jaarverslag 2020 ontbreekt arbeidsparticipatie in het programma 6: Sociaal Domein. In het jaarverslag 2020 wordt de W-vraag *Wat hebben we gedaan?* voor arbeidsparticipatie niet beantwoord.

De paragraaf Verbonden partijen (in de jaarstukken) geeft voor Baanbrekers – en daarmee voor de uitvoering van de Participatiewet – algemene informatie. Ter illustratie is onderstaand citaat over Baanbrekers opgenomen uit de Paragraaf Verbonden Partijen:

“Afspraken over doelen en prestaties: In de gemeenschappelijke regeling staat dat de deelnemende partijen verantwoordelijk zijn voor het integraal en strategisch beleid op de terreinen participatie, activering en re-integratie. Baanbrekers stelt op basis hiervan zijn kaderbrief op, die vertaald wordt in de begroting op.”

Relatie met gemeentelijke doelstellingen: We willen dat onze inwoners zo veel mogelijk participeren. Onder andere via Baanbrekers geven we hier vorm aan.

Risico's: Als de economie verslechtert, wordt de doelgroep van Baanbrekers groter, waardoor de kosten toenemen.”

De paragraaf Verbonden partijen herhaalt algemene doelen, maar geeft geen inzicht in de activiteiten, die in het betreffende begrotingsjaar zijn uitgevoerd ten aanzien van de Participatiewet.

Bevindingen van de rekenkamercommissie:

- De W-vraag ‘Wat hebben we gedaan?’ wordt voor Taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie niet beantwoord.
- De activiteiten die de gemeente en Baanbrekers in het betreffende begrotingsjaar hebben uitgevoerd ten aanzien van de Participatiewet, blijken niet uit de jaarstukken (noch uit het jaarverslag noch uit de verplichte paragraaf Verbonden partijen).

2.3.3 Wat heeft het gekost?

De jaarverslagen geven de totale uitgaven, maar geen toelichting op de realisatie van de begroting. Er wordt geen inzicht gegeven in de samenhang tussen doelen, activiteiten, resultaten en uitgaven.

Arbeidsparticipatie wordt in het Jaarverslag 2019 niet nader toegelicht. De Jaarrekening 2019 geeft de totale lasten (338.034 Euro), zonder nadere uitleg.

Het Jaarverslag 2020 vermeldt dat aan het Taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie 335.000 Euro besteed is. Hierop wordt geen toelichting gegeven.

Bevindingen van de rekenkamercommissie:

- De W-vraag 'Wat heeft het gekost?' wordt voor Taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie beantwoord.
- De jaarstukken geven totalen.
- De jaarstukken geen financieel inzicht in de onderdelen van taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie.

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 in 2020 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*³ staan de verplichte beleidsindicatoren, die gemeenten vanaf 2017 moeten hanteren. Voor afval (taakveld 7.3) is deze beleidsindicator: Omvang huishoudelijk restafval = kg./inwoner per jaar (jaarlijks?).

³ 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

Lokaal is het afvalbeleid vastgesteld in Afvalbeleidsplan 2017-2021 (26 april 2017), de Afvalstoffenverordening en het Uitvoeringsbesluit 2018. De doelen van het beleid zijn:

- meer hergebruik en minder productie van restafval door inwoners,
- 75% hergebruik of maximaal 100 kg. restafval per inwoner per jaar in 2021.

De ambitie is vastgelegd in paragraaf 4.1 Missie en Visie Afvalbeleidsplan 2017-2021. De gemeenteraad hanteert bij het halen van haar doelstellingen de volgende uitgangspunten:

- Concreet vertalen van landelijke doelstellingen naar een vernieuwd inzamemodel: minimaal 75% afvalscheiding volgens de doelstelling vanuit het nationale afvalbeleid: Van Afval naar Grondstof (VANG), zoals vastgelegd in het aangepaste Landelijke Afvalbeheer Plan (LAP2);
- Werken aan bewustwording over het afvalvraagstuk bij de bewoners;
- Service aan de burgers: gebruiksgemak inzamelmiddelen, sortering, toegang tot de milieustraat en inzamelfrequentie moeten zoveel mogelijk aansluiten bij de wensen van de burger;
- Het hanteren van een kostendekkend en belonend tarief van afvalstoffenheffing;
- Kostenreductie realiseren door efficiëntere inzameling, optimale sortering en goede afzetcontracten;
- Controle op realisatie: monitoring, sorteeranalyses, registratie en het bereiken van social-return.

Loon op Zand heeft ook sociale doelen. Zo wordt Baanbrekers ingezet bij de inzameling van textiel (inzet personen met afstand tot de arbeidsmarkt).

Bij het voorbereiden van een nieuw Afvalbeleidsplan 2021-2025 wordt teruggeblikt (evaluatie van beleidsplan 2017-2021). In 2021 wordt het Afvalbeleidsplan 2017-2021 geactualiseerd. Er wordt in 2021 een beeldvormende vergadering met de raad gehouden en in najaar 2021 is de vaststelling van het nieuwe Afvalbeleidsplan voorzien.

Op 4 december 2020 heeft de gemeente opdracht gegeven aan een extern bureau om het nieuwe Afvalbeleidsplan voor te bereiden. De planning is erop gericht om dit nieuwe plan in najaar 2021 door de raad te laten vaststellen.

Beleidsbegrotingen

De programmabegrotingen volstaan met een korte aanduiding van 'behalen landelijke doelen'. De lokale doelen (zie beleidsnota) worden niet vermeld.

De Beleidsbegroting 2020 bevat het volgende onder de vraag 'Wat willen we bereiken?'

- 1.1 Bijdragen aan een schoon en duurzaam milieu.
- 1.2 Behalen van landelijke doelstellingen en normen op het gebied van scheiden en hergebruik van afvalstoffen.
- 1.3 Het beperken van de kosten voor de afvalstoffenheffing.

Ook de Beleidsbegroting 2021 geeft een globaal antwoord op de vraag " Wat willen we bereiken? "

- We behalen de landelijke doelstellingen en normen op het gebied van scheiden en hergebruik van afvalstoffen.

Beleidsindicatoren

De programmabegrotingen geven alleen een beleidsindicator voor restafval. De Beleidsbegroting 2021 vermeldt (meerjarig beeld) als indicator bij Taakveld 7.3:

- Omvang huishoudelijk restafval
 - 2017: 166,7
 - 2018: 179
 - 2019: 121,4

Aan deze uitkomsten worden geen conclusies verbonden in de beleidsbegroting. In de programmabegroting wordt niet aangegeven of deze indicator relevante informatie oplevert of aanleiding geeft tot nadere voorstellen om alsnog het gestelde beleidsdoel van 100 kg. restafval per inwoner (in 2020) te kunnen realiseren.

De Beleidsbegroting 2021 geeft ook niet aan hoe de beleidsindicator zich verhoudt tot de beleidsdoelen, zoals deze zijn verwoord in Afvalbeleidsplan 2017-2021. Er wordt geen verbinding gemaakt tussen de beleidscyclus en de P&C-cyclus

In de programmabegroting 2021 is een (nuttige) bijlage opgenomen met de definities van alle beleidsindicatoren voor alle beleidsvelden, echter zonder uitkomsten. Hierbij wordt opgemerkt: *"Op de site waarstaatjegemeente.nl kunnen de indicatoren worden vergeleken met andere gemeenten in Nederland."* Het wordt aan de raadsleden overgelaten deze externe website te raadplegen en hieraan de eigen conclusies te verbinden. Hier ligt een verbeteroptie voor de volgende begroting.

Bevindingen van de rekenkamercommissie:

- De kaderstellende beleidsnota Afvalbeleidsplan 2017-2021 stelt als centrale doelen: meer hergebruik en minder productie van restafval door inwoners; en 75% hergebruik of maximaal 100 kg. restafval per inwoner per jaar in 2021.
- De kaderstellende beleidsnota Afvalbeleidsplan 2017-2021 geeft ook lokale doelen, zoals werken aan bewustwording over het afvalvraagstuk bij de bewoners, service aan de burgers, gebruiksgemak inzamelmiddelen, sortering, toegang tot de milieustraat, inzamelfrequentie en social return.

- De programmabegroting geeft een algemeen antwoord op de vraag ‘Wat willen we bereiken?’ door een globale samenvatting te geven van de landelijke beleidsdoelen.
- De programmabegroting beperkt zich tot de landelijke beleidsindicator over omvang huishoudelijk restafval, zonder bestuurlijke duiding van de uitkomsten, in de zin van: Liggen we op koers?
- In de programmabegroting ontbreekt een beleidsindicator voor het centrale beleidsdoel voor hergebruik.
- De programmabegroting vermeldt niet de lokale beleidsdoelen.

3.2.2 Wat gaan we daarvoor doen?

Het beleidsplan Afvalbeleidsplan 2017-2021 (26 april 2017) geeft een overzicht van inzamelaars, die voor de gemeente Loon op Zand afval inzamelen.

De beleidsbegrotingen geven algemene beschouwingen, maar geen inzicht in concrete activiteiten in het betreffende begrotingsjaar Taakveld 7.3. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van onderstaand citaat uit de Beleidsbegroting 2020. Als antwoord op de vraag “Wat gaan we daarvoor doen? wordt gegeven: *“We geven uitvoering aan het afvalbeleidsplan 2017-2021. We gaan in 2020 de innovatie temporiseren. En ons inzetten om te komen tot een stabiel systeem voor de afvalinzameling waarmee we beter in control te zijn.”*

Deze informatie is geen antwoord op de gestelde W-vraag naar concrete activiteiten in het betreffende begrotingsjaar, maar heeft veeleer het karakter van een voortgangsrapportage.

Ook de Beleidsbegroting 2021 geeft bij Taakveld 7.3 (in Programma 7. Volksgezondheid en milieu) een algemene beschouwing over circulaire economie en marktontwikkelingen, zonder concrete activiteiten te noemen. Dit blijkt ook uit onderstaand citaat uit de beleidsbegroting:

“We willen meer dan 30% reductie van het restafval ten opzichte van 2017 en we zijn op weg om de ‘Van Afval Naar Grondstof’ (VANG) doelstelling van 100 kg restafval, per inwoner per jaar te behalen. Deze hoeveelheid stabiliseert zich nu rond de 120 kg, per inwoner per jaar (buiten het aanbod van restafval op de milieustraat). De gemeente moet nog de nodige stappen zetten om de (aangescherpte) VANG doelstelling in 2025 te behalen.”

Welke ‘stappen’ (in de laatste zin) worden bedoeld wordt echter niet uitgelegd, terwijl dit voor de raad interessante informatie zou zijn geweest.

Bevindingen van de rekenkamercommissie:

- Het beleidsplan geeft een overzicht van de contractpartijen, waaraan de uitvoering van het gemeentelijk afvalbeleid is uitbesteed.
- De W-vraag ‘Wat gaan we daarvoor doen?’ wordt voor Taakveld 7.3 niet beantwoord. De programmabegroting geeft geen inzicht in de activiteiten die worden voorgesteld voor het begrotingsjaar.

3.2.3 Wat mag het kosten?

De beleidsbegrotingen 2020 en 2021 tonen onderstaande ramingen van baten en lasten.

Afval Taakveld 7.3	2020 Begroting	2021 Begroting
Baten	3.518.139	3.573.000
Lasten	3.185.680	2.767.000

De beleidsbegrotingen 2020 en 2021 geven geen motivering voor de hoogte van het gevraagde budget voor Taakveld 7.3. Er ontbreekt een relatie met gestelde doelen en uit te voeren activiteiten.

De Beleidsbegroting 2020 geeft als toelichting bij Taakveld 7.3 Afval: *“Zowel de lasten als de baten zijn toegenomen. In 2018 en 2019 bleken de budgetten onvoldoende en zijn er vanaf 2020 meer middelen geraamd en worden deze extra lasten ook doorberekend in een hogere afvalstoffenheffing.”*

Dit citaat is opgenomen om te laten zien, dat feiten worden geconstateerd en dat de raad geen inzicht wordt gegeven in de achterliggende oorzaken van stijgingen en dalingen in het budget voor het gemeentelijk afvalbeleid.

Bevindingen van de rekenkamercommissie:

- De W-vraag ‘Wat mag het kosten?’ wordt beantwoord voor Taakveld 7.3.
- De programmabegrotingen tonen totalen voor Taakveld 7.3., zonder onderbouwing van het gevraagde budget.
- 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?

Van de landelijke beleidsdoelen (restafval en hergebruik) wordt alleen restafval genoemd. Het Jaarverslag 2019 vermeldt als beleidsindicator, zonder nadere uitleg of aanduiding van peiljaar:

- Omvang huishoudelijk restafval (kg/inwoner)

Loon op Zand	121,4
Landelijk	172,0

Ook het Jaarverslag 2020 noemt alleen restafval. Het vermeldt als beleidsindicator:

- Omvang huishoudelijk restafval (kg/inwoner)

2019	123 (Loon op Zand)
2019	163 (landelijk)

Aan deze uitkomsten worden geen conclusies verbonden in de beleidsbegroting. Er wordt ook geen verklaring gegeven, waarom het gesteld doel (100 kg. restafval per inwoner) niet is gehaald; en wat nodig is om het gestelde doel alsnog te halen.

Bevindingen van de rekenkamercommissie:

- De W-vraag 'Wat hebben we bereikt?' wordt hooguit beantwoord voor het onderdeel reductie restafval. De jaarverslagen vermelden voor het gemeentelijk afvalbeleid namelijk alleen de wettelijk verplichte beleidsindicator: Omvang huishoudelijk restafval.
- Het Jaarverslag benut deze indicator niet. Met andere woorden, aan de hand van de uitkomsten van de beleidsindicator wordt niet uitdrukkelijk de relatie gelegd met de gestelde doelen in het Afvalbeleidsplan 2017-2021; en wat de uitkomsten betekenen voor budget en activiteiten.
- In de jaarverslagen ontbreekt een beleidsindicator voor hergebruik en wordt geen melding gemaakt van de lokale beleidsdoelen bij afval.

3.3.2 Wat hebben we gedaan?

Voor de afvalinzameling heeft de gemeente Loon op Zand meerdere inzamelbedrijven ingeschakeld, op basis van contracten.

In het Jaarverslag 2020 valt het Taakveld 7.3 (gemeentelijk afvalbeleid) onder programma 7: Volksgezondheid en milieu. Het jaarverslag noemt algemene ambities zoals innovatie en duurzaamheid, maar geeft niet aan wat dit feitelijk inhoudt voor Taakveld 7.3. Niet duidelijk is welke concrete activiteiten zijn uitgevoerd en in hoeverre deze bijdragen aan realisatie van de centrale beleidsdoelen (reductie restafval en hergebruik).

Onder de vraag "Hebben we gedaan wat we wilden?" staat vermeld:
"We geven uitvoering aan het afvalbeleidsplan 2017-2021. We gaan in 2020 de innovatie temporiseren. En ons inzetten om te komen tot een stabiel systeem voor de afvalinzameling waarmee we beter in control te zijn. Door uitvoering van onze wettelijke taken blijven we bijdragen aan een schoon en duurzaam milieu.
Deze tekst was overigens ook vermeld in de programmabegroting.

Onder de vraag “Wat hebben we daarnaast nog gedaan om het doel te bereiken?” staat vermeld:

“- We nemen deel aan een regionaal onderzoek naar een efficiëntere en effectievere opzet van milieustraten om de kosten te beheersen.

- We stelden de vastgestelde vergoeding van de contractperiode voor papier veilig en verlengden het huidige inzamelcontract voor restafval, GFT en PMD onder de huidige voorwaarden.

- We maakten een aanzet om te komen tot vervolgbeleid.”

Deze citaten zijn opgenomen om aan te geven dat geen inzicht wordt gegeven in de uitgevoerde activiteiten. Veeleer worden algemene uitgangspunten herhaald onder de W-vraag Wat hebben we gedaan?

Bevindingen van de rekenkamercommissie:

- De W-vraag ‘Wat hebben we gedaan?’ wordt in globale termen beantwoord voor Taakveld 7.3.
- In de jaarstukken wordt geen duidelijke verantwoording afgelegd over de concrete activiteiten ten behoeve van het afvalbeleid.

3.3.3 Wat heeft het gekost?

De jaarverslagen 2019 en 2020 tonen onderstaande realisaties van baten en lasten.

Afval Taakveld 7.3	2019 Jaarrekening	2020 Jaarrekening
Baten	2.469.618	3.606.000
Lasten	3.038.863	3.297.000

Het Jaarverslag 2019 geeft geen duidelijke verklaring voor het verschil tussen begroting en realisatie. Het geeft hoogstens een selectief beeld van gebleken verschillen. Als toelichting op het nadelig saldo geeft het Jaarverslag 2019: “In 2019 zijn lagere opbrengsten gerealiseerd dan begroot. Dit is vooral te verklaren door lagere inkomsten PMD, doordat de hoeveelheid restafval achterblijft bij de prognose.”

Het Jaarverslag 2020 geeft een beter inzicht in afwijkingen ten opzichte van de begroting. Dit blijkt uit onderstaand citaat, waarin voor verschillende onderdelen meevallers (V) en tegenvallers (N) worden opgesomd:

. Storting voorziening reiniging: In de voorziening reiniging is een totale storting van € 573.000. Deze storting is € 468.000 hoger dan begroot. Deze storting komt voort uit zowel lagere lasten als hogere opbrengsten. (Nadeel 468)

. Verwerkingskosten PMD: De verwerkingskosten van PMD zijn lager uitgevallen door een gewijzigde verwerkingsstructuur. (Voordeel 172)

. Verwerking afval: Minder kosten voor de verwerking van afval. (Voordeel 34)

. Afvalbeleidsplan: Om de uitgaven zoveel mogelijk te beperken hebben we geen verdere uitvoering gegeven aan het afvalbeleidsplan (Voordeel 40)

. Fictieve BTW: De minder uitgevoerde werkzaamheden zorgen voor een lager aandeel fictieve BTW (Voordeel 103)

Dit citaat is ook opgenomen om te laten zien, dat weliswaar vermeldenswaardige ontwikkelingen worden geconstateerd, maar dat (nog) geen inzicht wordt gegeven in de achterliggende oorzaken van meevallers (V) en tegenvallers (N).

Bevindingen van de rekenkamercommissie:

- De W-vraag 'Wat heeft het gekost' wordt beantwoord voor Taakveld 7.3.
- De jaarstukken tonen totalen.
- De jaarstukken geven een toelichting op vermeldenswaardige ontwikkelingen.
- De jaarstukken bieden geen inzicht in de onderdelen van Taakveld 7.3.