

Is de aansluiting te maken?

**Bestuurlijke nota over een herleidbare koppeling
tussen gemeentelijke beleidsambities, financiën en uitvoering**



Bestuurlijke nota na bestuurlijk wederhoor met B&W,
vastgesteld door de rekenkamercommissie op 15 oktober 2021

INHOUDSOPGAVE

DEEL A Bestuurlijke nota

1. Inleiding en aanleiding
2. Aanpak, doel- en vraagstelling
3. Landelijke beleidskaders
 - 3.1 Casus arbeidsparticipatie
 - 3.2 Casus gemeentelijk afvalbeleid
4. Gemeentelijke beleidsnota's
 - 4.1 Casus arbeidsparticipatie
 - 4.2 Casus gemeentelijk afvalbeleid
5. De programmabegroting
 - 5.1 Vormeisen voor de begroting
 - 5.2 Casus arbeidsparticipatie
 - 5.3 Casus gemeentelijk afvalbeleid
6. De jaarrekening
 - 6.1 Casus arbeidsparticipatie
 - 6.2 Casus gemeentelijk afvalbeleid
7. Algemene conclusies over aansluiting
8. Aanbevelingen over aansluiting
9. Slotbeschouwing

DEEL B Bestuurlijk wederhoor

Inleiding

Bestuurlijke reactie B&W Dongen

Bestuurlijke reactie B&W Goirle

Bestuurlijke reactie B&W Loon op Zand

DEEL C Nawoord

Nawoord rekenkamercommissie

Bijlage

Handreiking beleidsveld gemeentelijk afvalbeleid

1. Inleiding en aanleiding

Deze bestuurlijke nota geeft voor de drie gemeenten gezamenlijk in kort bestek de resultaten weer van een onderzoek naar de aansluiting tussen beleidsnota's en P&C-documenten. Dit onderzoek beperkt zich tot twee taakvelden, namelijk arbeidsparticipatie en afvalbeleid. In de nota van bevindingen die hierna volgt (deel 2), worden de bevindingen per gemeente¹ gedetailleerd gepresenteerd en besproken.

De aanleiding van dit onderzoek is de constatering dat het in de praktijk voor veel raadsleden lastig is om grip te krijgen op de aansluiting tussen de P&C-documenten en de onderliggende kaderstellende beleidsnotities. Daarnaast blijken de P&C-stukken gekenmerkt te worden door een hoog aggregatieniveau, zodat het voor de lezer moeilijk is inzicht te krijgen in afzonderlijke beleidsonderwerpen. Deze constatering wordt in dit onderzoek gedemonstreerd aan de hand van de taakvelden arbeidsparticipatie en het gemeentelijk afvalbeleid.

Hierbij kan opgemerkt worden dat deze problematiek al eerder de aandacht heeft getrokken van gemeentebestuur en organisatie en er, daarom, stappen gezet worden die tot een verbetering kunnen leiden. Zo wordt in de gemeenten Dongen, Goirle en Loon op Zand al geruime tijd gewerkt aan verbetering van de inrichting van de programmabegroting en de andere P&C-documenten. Daarbij is bijvoorbeeld - met wisselend succes - gewerkt aan beleidsindicatoren. Ook hebben de gemeenten onderling kennis en ervaring uitgewisseld.

Aangezien de rekenkamercommissie alleen gepubliceerde documenten heeft bekeken, waren de jaarstukken van 2020 en de programmabegroting van 2021 de laatste documenten die konden worden meegenomen in de beschouwing. Alle verbeterstappen die daarna worden gezet vallen logischerwijze buiten het zichtveld van dit onderzoek. Zodra die stappen daadwerkelijk zijn gezet, kunnen de bevindingen van de rekenkamercommissie dienen als benchmark waartegen deze verbeteringen kunnen worden afgezet.

Om een idee te krijgen van het soort overwegingen die een rol zouden moeten spelen bij het opstellen van beleidsnota's en/of P&C-documenten, helpt het volgende voorbeeld. Stel dat de raad behoefte heeft aan informatie over re-integratie, een onderdeel van het taakveld arbeidsparticipatie. De raad zou bijvoorbeeld willen weten wat de *effecten* zijn van de re-integratie inspanningen van de gemeente. Of wat de effecten zijn van meer of minder euro's besteed aan re-integratie op het aantal personen dat participeert. Als het aantal plaatsingen naar werk wordt vermeld, is het dan evident dat zonder re-integratie inspanning van de gemeente het aantal plaatsingen nul zou zijn? En als dat zo is, zou dan het aantal plaatsingen verdubbelen als de inzet van middelen door de gemeente verdubbelt?

¹ Dongen, Goirle en Loon op Zand. Deze drie gemeenten hebben een gezamenlijke rekenkamercommissie. Per 1 september 2021 sluit de gemeente Hilvarenbeek aan als vierde gemeente.

Het is bij voorbaat duidelijk dat dergelijke beleidsvragen niet erg eenvoudig te beantwoorden zijn. Het effect van beleid is in het algemeen moeilijk te meten. Zo zijn er, wat arbeidsparticipatie betreft, zeer veel andere factoren van invloed op de participatie van mensen op de arbeidsmarkt. Zo speelt de instelling van mensen zelf een rol, de macro-economische situatie is van belang, de krapte op de arbeidsmarkt, enz. De rekenkamercommissie wil dan ook niet pretenderen dat de aanbevelingen ten aanzien van de kaderstellende beleidsnota's en/of de P&C-stukken die uit dit onderzoek volgen, de raad altijd de gewenste informatie kunnen geven. Anderzijds zal het uit dit onderzoek ook duidelijk worden dat er ten opzichte van de huidige situatie verbeteringen in de informatievoorziening mogelijk en ook gewenst zijn.

2. Aanpak, doel- en vraagstelling

Het tweeledige doel van het onderzoek is de gemeenteraden van Dongen, Goirle en Loon op Zand beter in staat te stellen om een raadsvoorstel op (financiële) inhoud te kunnen beoordelen en te werken aan verbetering van raadsvoorstellen. In deze bestuurlijke nota zal de nadruk liggen op de verbetering van de P&C-stukken. De aanbevelingen dienaangaande kunnen echter naadloos ook voor kaderstellende nota's worden overgenomen.

De onderliggende vraag van dit onderzoek is of de gemeenteraad voldoende informatie krijgt aangereikt om zijn primaire taak in de lokale democratie, namelijk het sturen en het controleren van beleid, te kunnen waarmaken. Het primaat van de gemeenteraad is vastgelegd in artikel 125, lid 1² van de Grondwet. De raad stuurt en controleert het college, dat met de uitvoering is belast. Wat de sturing betreft is voor de raad de programmabegroting een belangrijk stuurmiddel (budgetrecht van de raad). Voor de controlefunctie is de jaarrekening een belangrijk document.

Voor beide documenten uit de P&C cyclus geldt dat er eerdere raadsbesluiten (zoals kaderstellende beleidsnotities) aan ten grondslag liggen. Idealiter sluiten de P&C-documenten en de kaderstellende stukken uit de beleidscyclus goed op elkaar aan, waarbij in alle gevallen de drie W-vragen worden beantwoord:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag het kosten?

Gemeenten hebben een wettelijke verplichting om de drie W-vragen te beantwoorden. Die verplichting is vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) voor de programmabegroting (artikel 8, lid 3) en de jaarrekening (artikel 25, lid 2). In het BBV zijn wettelijke eisen vastgelegd voor de opzet en inhoud van de begroting en jaarrekening. Het uitgangspunt van het BBV is dat de begroting en jaarstukken allereerst de raad in staat stellen een 'verantwoord oordeel' te vormen en vervolgens voldoen aan de informatiebehoefte van de gemeenteraad.

² Onderstreepte passages kunnen, bij digitale lezing, worden aangeklikt waarna de site verschijnt waarnaar wordt verwezen.

De antwoorden op de drie W-vragen moeten de leden van de gemeenteraad in staat stellen een goede afweging te maken op het desbetreffende beleidsonderwerp/dossier, een helder besluit hierover te nemen via de programmabegroting en later zijn controlerende functie te vervullen via de jaarrekening.

Het BBV vermeldt de drie W-vragen alleen in connectie met de gemeentelijke bestuurlijke programma's. Dat wil zeggen dat er geen verplichting is de drie W-vragen te beantwoorden op het 'lagere' niveau van taakvelden, laat staan subtaakvelden. Het uitgangspunt van de rekenkamercommissie is echter dat het meer in overeenstemming is met het budgetrecht van de raad als begroting en jaarrekening gepresenteerd worden op het concretere niveau van de taakvelden dan op het meer abstracte niveau van programma's en thema's. In het laatste geval gaat immers door aggregatie van onderliggende beleidstaken (veel) informatie verloren, zodat, als gevolg, daarvan de raad zijn kaderstellende en controlerende rol niet goed meer kan invullen.

Om een voorbeeld te noemen, bij een programma sociaal domein kunnen mee- en tegenvallers op meerdere deeltaken plaatsvinden zonder dat de raad dit kan waarnemen als de jaarrekening op dit programmaniveau wordt gepresenteerd. In dat geval kunnen immers mee- en tegenvallers op een lager niveau dan het programmaniveau tegen elkaar weggestreept worden. Succesvol of falend beleid op deeltaken blijft dan buiten het zicht van de raad. De rekenkamercommissie acht dit, met het oog op het budgetrecht van de raad, geen wenselijke situatie.

In dit onderzoek worden twee vragen beschouwd.

- De eerste vraag is of goedgekeurde kaderstellende beleidsnota's voldoende informatie bevatten om een afgewogen oordeel over P&C-stukken te kunnen geven.
- De tweede vraag is of de P&C-stukken op zichzelf voldoende informatie bevatten over de relatie tussen de baten en lasten, enerzijds, en de beoogde maatschappelijke effecten van de onderscheiden beleidsvelden, anderzijds.

Aangezien er op de twee geselecteerde taakvelden, arbeidsparticipatie en afvalbeleid, een wettelijke taak bestaat, worden eerst in § 3 de landelijke beleidskaders kort besproken. Daarna wordt aangeduid welke informatie over de beleidsvelden wordt gegeven in, respectievelijk de gemeentelijke beleidsnota's (§ 4), de programmabegroting (§ 5) en de jaarrekening (§ 6). Daarna volgen conclusies (§ 7) en aanbevelingen (§ 8).

3. Landelijke beleidskaders

De landelijk vastgestelde beleidsdoelen voor taken die door de gemeenten worden uitgevoerd, worden veelal in aparte wet- en regelgeving en landelijke beleidsprogramma's beschreven. In de regeling beleidsindicatoren gemeenten staat een aantal verplichte beleidsindicatoren die gemeenten in ieder geval moeten opnemen in hun begroting. Deze indicatoren geven idealiter aan in hoeverre gemeenten in staat zijn geweest de landelijke ambities te realiseren. Zoals hieronder duidelijk zal worden, geven de landelijke beleidsindicatoren niet altijd informatie over de effectiviteit van het gevoerde beleid.

3.1 Casus arbeidsparticipatie

Sinds 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht. De Participatiewet heeft als doel zoveel mogelijk mensen naar werk toe te leiden en maakt gemeenten er verantwoordelijk voor om mensen met een arbeidsbeperking of mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen en te houden. Onder deze wettelijke taak schuilen diverse uiteenlopende deeltaken met (soms) meerdere afzonderlijke beleidsdoelen. In het BBV (taakveld 6.5)³ worden in dit verband diverse voorzieningen genoemd, zoals re-integratie-instrumenten, financiële stimuleringsmaatregelen, werkplekvoorzieningen, inburgeringscursus Nederlands, enzovoorts.

3.2 Casus gemeentelijk afvalbeleid

Volgens de Wet milieubeheer hebben gemeenten een wettelijke zorgplicht voor het inzamelen van huishoudelijk afval dat vrijkomt binnen hun grondgebied. Onder deze wettelijke taak schuilen echter, net als bij arbeidsparticipatie, diverse deeltaken met soms meerdere afzonderlijke beleidsdoelen. Bij afvalbeleid gaat het bijvoorbeeld om de deeltaken afvalscheiding en recycling, vuilophaal en afvoer, vuilstort en verwerking, de afvalstoffenheffing en reinigingsrechten, kosten van de heffing en invordering van de afvalstoffenheffing en de handhavingskosten van op de juiste manier aanbieden van afval.

De wetgever heeft als doelstelling geformuleerd om het restafval per inwoner terug te brengen van 250 kilo naar 100 kilo per jaar, terwijl van al het huishoudelijk afval 75% gescheiden wordt aangeleverd. Daarnaast stelt het parlement een maal per zes jaar een landelijk afvalbeheerplan (LAP) vast dat door de minister van Infrastructuur en Waterstaat wordt opgesteld. In het LAP worden de doelstellingen en uitgangspunten van het afvalstoffenbeleid beschreven. Gemeenten dienen zich te houden aan het LAP. Momenteel is LAP3 het actuele kader.

4. Gemeentelijke beleidsnota's

In beleidsnota's worden de lokale kaders voor het beleid uiteengezet en door de raad vastgesteld. Dat kan aan de hand van de drie W-vragen over, respectievelijk, doelen, instrumenten/uitvoering en beschikbare middelen/kosten. In de paragrafen 4.1 en 4.2 wordt voor de geselecteerde taakvelden arbeidsparticipatie en afvalbeleid nagegaan of en hoe de beantwoording van de drie W-vragen plaats vindt in beleidsnota's. Daar hier sprake is van een

³ Gemeenten geven hun geld uit aan een breed scala aan deelterreinen, variërend van bijvoorbeeld onderwijshuisvesting, tot de gemeentelijke plantsoendienst of de jeugdzorg. Om te zorgen dat deze uitgaven geaggregeerd kunnen worden en vergeleken kunnen worden tussen gemeenten is een uniform set van 48 eenheden gedefinieerd. Deze eenheden noemen we de 'taakvelden' en deze kunnen weer geclusterd worden in 9 hoofdstukken, of hoofdtaakvelden. De taakvelden worden bij ministeriële regeling los van de BBV vastgelegd, zoals aangekondigd in artikel 66, lid 4 van het BBV.

wettelijke taak, is de vertaling van de landelijke beleidsdoelen naar lokale beleidsdoelen relevant.

4.1 Casus arbeidsparticipatie

De drie gemeenten hebben de landelijke beleidsdoelen elk op hun eigen wijze in lokale beleidsdoelen vertaald.

In Dongen wordt in beleidsnota's ingezet op het naar betaald of onbetaald werk geleiden van mensen die niet 'productief' genoeg zijn voor de arbeidsmarkt. Daarbij worden mensen ingedeeld naar productiviteit (loonwaarde). Mensen met de laagste loonwaarde (minder dan 20%) worden klaar gemaakt voor de arbeidsmarkt via vrijwilligerswerk of dagbesteding. Bij een hogere loonwaarde (20 – 80%) worden loonkostensubsidies ingezet.

In Goirle is het doel mensen maatschappelijk te laten participeren, waarbij werk boven een uitkering gaat. In opeenvolgende beleidsnota's worden min of meer meetbare deeldoelen geformuleerd, die in de loop der tijd veranderen. Vanaf 2018 is het doel het aantal plaatsingen van betaald en onbetaald werk zo hoog mogelijk te doen zijn.

In Loon op Zand geldt maximale participatie in de breedst mogelijke zin als doel, zoals tot uitdrukking komt in de titel van de beleidsnota "Iedereen doet mee in de Langstraat".

In geen van de gemeenten wordt in de beleidsnota's de uitvoering specifiek voor arbeidsparticipatie belicht. In Goirle, bijvoorbeeld, worden uitvoeringsvraagstukken in het kader van het sociaal domein als geheel besproken in de beleidsnota Back to Basics 2.0. In beleidsnota's wordt veelal ook niet op gestructureerde wijze een raming van baten en lasten gegeven. Incidenteel wordt voor een aantal deeltaken kostenramingen gegeven.

Kortom, de beleidsnota's worden vooral gebruikt om de doelen te formuleren ("Wat willen we bereiken"), maar niet om de overige twee W-vragen ("Wat gaan we daarvoor doen?" en "Wat mag het kosten") te beantwoorden. Er wordt geen koppeling gelegd tussen de beleidsinhoud en de financiële middelen.

4.2 Casus gemeentelijk afvalbeleid

In alle drie gemeenten zijn de lokale beleidsdoelen vastgelegd in beleidsnota's, waarbij zij dicht bij de landelijke doelstelling blijven. In Dongen en Loon op Zand is de lokale doelstelling voor 2021 vastgelegd op maximaal 100 kg huishoudelijk restafval per inwoner, in Goirle is dat 60 kg. per persoon. In Loon op Zand is daarnaast ook gekozen voor 75% hergebruik in 2021. Daarnaast is in Loon op Zand het kweken van bewustwording bij inwoners over het afvalvraagstuk een doelstelling. Ook het optimaliseren van de service aan de burgers wordt als doel geformuleerd.

In Dongen en Goirle wordt vermeld dat de afvalinzameling gedaan wordt in samenwerking met de Tilburgse dienst BAT (uitbesteding op basis van een contract). In Loon op Zand wordt in het Afvalbeleidsplan een overzicht gegeven van inzamelaars, die voor de gemeente Loon op Zand afval inzamelen (uitbesteding op contractbasis).

In beleidsnota's wordt veelal niet op gestructureerde wijze een raming van baten en lasten gegeven. Incidenteel wordt voor een aantal deeltaken kostenramingen gegeven.

Kortom, er wordt in de gemeentelijke beleidsnota's aandacht besteed aan de eerste twee W-vragen voor de afvalinzameling van huishoudelijk afval, maar de derde W-vraag ("Wat mag het kosten?") wordt niet integraal beantwoord.

5. De programmabegroting

In de programmabegroting worden de drie W-vragen (ex ante) vooruitkijkend beantwoord:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag het kosten?

De programmabegroting verdient bijzondere aandacht, omdat deze gezien kan worden als een 'jaarschijf', waarin per begrotingspost de eerder genomen raadsbesluiten worden verwerkt en ook nieuwe beleidsinitiatieven naar voren komen. Veel begrotingsuitgaven hebben betrekking op doorlopende gemeentelijke (wettelijke en niet-wettelijke) taken. Met een goedkeuring van de programmabegroting, eventueel na amendering, geeft de gemeenteraad toestemming aan het college om voort te gaan met het lopende beleid, dan wel nieuw voorgenomen beleid te starten, binnen het ter beschikking gestelde budget.

5.1 Vormeisen voor de begroting

De centrale rol die de programmabegroting in de gemeenteraad inneemt, rechtvaardigt het dat vormvereisten apart besproken worden. Een belangrijke gewenste eigenschap is dat bij iedere begrotingspost raadsleden in staat zijn deeltaken te relateren aan de begrote uitgaven. Daarenboven dient van iedere begrotingspost duidelijk te zijn aan welke doelen de uitgaven bijdragen, al dan niet vermeld in beleidsnota's, en tot welke inhoudelijke en/of maatschappelijke effecten deze uitgaven leiden. Tenslotte zou er informatie moeten zijn over de mogelijke effecten van veranderingen in het begrote bedrag op de realisering van de vastgestelde doelen.

Het zij hierbij opgemerkt dat niet alle benodigde informatie in de programmabegroting zelf moet worden opgenomen. Ieder taakveld in de programmabegroting is een optelsom van meerdere afzonderlijke begrotingsposten. Het voordeel van deze wijze van presenteren is dat de begroting compact en overzichtelijk blijft en dat de raad zich kan concentreren op het totaalbeeld van de begroting.

Het nadeel van het optellen van de uitgaven van afzonderlijke begrotingsposten, echter is dat informatie over onderliggende deeltaken en deeltaken verloren gaat bij de presentatie van de begroting.

In de volgende twee subparagrafen illustreren wij bij de geselecteerde taakvelden arbeidsparticipatie en afvalbeleid hoe het optellen van afzonderlijke

posten het zicht op de relatie tussen beleidskaders en begrotingsposten bemoeilijkt.

Een opmerking vooraf over de uitvoering van taken. De gemeente kan ervoor kiezen een taak in eigen beheer uit te voeren. In dit geval zal de toelichting op de drie W-vragen bij het overzicht van baten en lasten in de programmabegroting worden gegeven. Als de gemeente ervoor kiest een verbonden partij in te schakelen, kan daarnaast ook de verplichte paragraaf verbonden partijen benut worden voor een toelichting. Als de gemeente echter een taak uitbesteedt aan een private partij, dienen in ieder geval de beleidsdoelen in de programmabegroting te worden vermeld. De 'ruimte' die de contractpartij krijgt bij de uitvoering van de taken, hangt af van de inhoud van het contract en van het contractmanagement door de gemeente. De gemeente dient toe te zien op de uitvoering van het contract om zo te voorkomen dat het zicht op de deeltaken en de kosten daarvan verdwijnen.

5.2 Casus arbeidsparticipatie

Wij zijn nagegaan in hoeverre de teksten in de programmabegrotingen van 2020 en 2021 informatie bevat over de doelen, indicatoren, de uitvoering en de beschikbare middelen met betrekking tot arbeidsparticipatie.

Het lokale *doel* of de doelen waarnaar de gemeenteraad streeft op dit beleidsveld, zijn niet erg specifiek geformuleerd in de bestudeerde programmabegrotingen voor de jaren 2020 en 2021. De gemeente Dongen vermeldt in zijn programmabegrotingen dat meer Dongenaren naar vermogen moeten participeren in de samenleving. Bij de inzet van ondersteuning worden vooral korte en renderende interventies ingezet. Goirle vermeldt dat passende en toereikende voorzieningen beschikbaar moeten zijn. Loon op Zand geeft geen beleidsdoel in de programmabegroting.

Er zijn een aantal (landelijk) verplichte *beleidsindicatoren* die gemeenten moeten opnemen in hun begroting. Een daarvan is de netto arbeidsparticipatie ten opzichte van de beroepsbevolking. Een andere indicator betreft de re-integratieactiviteiten: daarvoor moet de gemeente het aantal re-integratievoorzieningen opnemen. De drie gemeenten nemen deze indicatoren op in hun programmabegroting. Opvallend in deze van Rijksweg opgelegde indicatoren is dat deze geen inzicht geven in het effect van het beleid (bij arbeidsparticipatie) of hoogstens inzicht in de inspanningen van de gemeente, maar niet in het effect (bij re-integratievoorzieningen).

Voor sommige afzonderlijke deelonderwerpen worden de deeltaken, verbonden aan de wijze van *uitvoering*, vermeld. Dongen en Goirle melden dat een gemeenteambtenaar (accountmanager of klantenmanager genoemd) verantwoordelijk is voor de re-integratie van mensen met een beperking en/of een afstand tot de arbeidsmarkt. Daarnaast is in Goirle een particulier uitzendbureau ingeschakeld. Ook speelt in beide gemeenten de Diamantgroep – een verbonden partij – een rol bij het bieden van participatiekansen. In Loon op Zand wordt re-integratie geheel uitbesteed aan een verbonden partij, namelijk Baanbrekers. Er zijn afspraken vastgelegd over de prestaties die Baanbrekers zal gaan leveren.

Over de *raming van de kosten* het volgende: Uit het BBV is gebleken dat arbeidsparticipatie uit diverse deeltaken bestaat. In de programmabegroting staat echter voor arbeidsparticipatie (taakveld 6.5) slechts een enkel totaalbedrag aan lasten vermeld. Welk deel van deze bedragen naar re-integratie gaat, of naar werkplekvoorzieningen, kan uit de programmabegroting door de optelling van diverse deeltaken niet worden afgelezen. Het ontbreekt aan een duidelijke motivering van het aangevraagde budget. Het geïnteresseerde raadslid vindt de opsplitsing van de totale lasten over de lasten per deeltaak veelal ook niet in de onderliggende beleidsnota's.

Uit het voorgaande volgt dat de effecten van beleid, of van intensiveringen van beleid van deeltaken bij arbeidsparticipatie niet zichtbaar zijn. Zowel de programmabegroting als de onderliggende beleidsnota's geven geen informatie over, bijvoorbeeld, het rendement van re-integratie-inspanningen van de gemeenten. Zoals al in de inleiding werd vermeld, is het niet erg eenvoudig om het effect van beleid te meten. Het zou echter minstens gewenst zijn een indruk te geven van de kosten van de afzonderlijke deeltaken. Ook deze gegevens ontbreken in de stukken.

5.3 Casus gemeentelijk afvalbeleid

Ook voor het gemeentelijk afvalbeleid is geïnventariseerd in hoeverre in de programmabegroting van 2020 en 2021 informatie is te vinden over de doelen, de indicatoren, de uitvoering en de beschikbare middelen.

Er is één duidelijk *doel*, namelijk het terugbrengen van restafval en het vergroten van de omzetting van huishoudelijk afval in grondstoffen. Dit doel wordt in de programmabegrotingen van de drie gemeenten op dezelfde manier geformuleerd als in de beleidsnota's (zie § 4.2). In de regeling beleidsindicatoren gemeenten staat het aantal kilo restafval per inwoner als verplichte indicator vermeld. Alle drie gemeenten gebruiken deze indicator om het succes van het afvalbeleid te meten.

Dongen meldt dat het huishoudelijk restafval doelmatig en efficiënt wordt ingezameld. In Goirle is de uitvoering van het afvalbeleid voorwerp van vooronderzoek geweest. In de programmabegroting wordt daar geen informatie over gegeven. In de programmabegroting van Loon op Zand wordt voor de uitvoering verwezen naar het afvalbeleidsplan. In 2020 wordt gemeld dat de kosten voor het verwerken van PMD, restafval en GFT hogere kosten met zich brengen dan voorzien.

Afvalbeleid omvat diverse deeltaken. In de programmabegroting staat echter voor het afvalbeleid (taakveld 7.3) slechts een enkel totaalbedrag aan geraamde *kosten* vermeld.

De kosten van het afvalbeleid worden, onder meer, bepaald door de verwerkingskosten van het afval en door de kosten van het bereiken van de doelstelling van minder restafval. Een uitsplitsing van de kosten van afvalbeleid ontbreekt, en ook de relatie tussen de organisatie van de afvalverwerking en het verlagen van het aanbod aan restafval door huishoudens.

De conclusie is dat de eenduidige indicator voor het afvalbeleid het relatief eenvoudig maakt om na te gaan in hoeverre het doel (vermindering restafval per inwoner naar 100 kg.) gehaald wordt. De invloed van het beleid hierop, en ook het rendement van de uitvoering zijn echter moeilijk te achterhalen. Een oorzaak van dat laatste is dat er voor de afzonderlijke deeltaken geen kosten worden vermeld.

6. De jaarrekening

In de jaarrekening worden de drie W-vragen (ex post) terugkijkend beantwoord:

- Wat hebben we bereikt?
- Wat hebben we daarvoor gedaan?
- Wat heeft het gekost?

Idealiter worden deze vragen beantwoord met de beleidsnota's en/of de programmabegroting als norm.

6.1 Casus arbeidsparticipatie

Aan de hand van de jaarstukken 2019 en 2020 is per gemeente gekeken naar de informatievoorziening met betrekking tot arbeidsparticipatie.

In *Dongen* wordt het aantal personen dat duurzaam naar werk is geleid vermeld. Verder zijn de door het BBV wettelijk verplichte beleidsindicatoren opgenomen. Aangezien er in de beleidsnota's en programmabegroting geen kwantitatieve doelen zijn gesteld, kan niet beoordeeld worden of de waarden van de indicatoren als succesvol moeten worden beschouwd. Voor de overige deeltaken op dit beleidsveld, zoals bijvoorbeeld het invullen van beschut werk en het implementeren van inburgering, worden geen concrete resultaten genoemd.

In *Goirle* wordt arbeidsparticipatie niet afzonderlijk behandeld. Meer algemeen wordt participatie en activering genoemd als onderdeel van het thema zorg en activering. De netto arbeidsparticipatie als percentage van de beroepsbevolking en het aantal re-integratievoorzieningen (wettelijk verplichte beleidsindicatoren) worden vermeld. De resultaten van het beleid worden dus in kwantitatieve termen weergegeven, zonder uitleg of bestuurlijke duiding. Het is niet zonder meer duidelijk of deze resultaten ook bereikt zouden zijn zonder (extra) beleid. Er wordt ook niet aangegeven welke deeltaken tot deze resultaten hebben geleid. Tenslotte worden voor arbeidsparticipatie als geheel de totale lasten en baten vermeld.

In *Loon op Zand* ontvangt de raad informatie over bereikte resultaten van beleid vooral uit de wettelijke verplichte Paragraaf Verbonden Partijen. Er wordt aandacht besteed aan de wijze van uitvoering van de Participatiewet door Baanbrekers (maatschappelijk verantwoord ondernemen en duurzaamheid). Kwantitatieve resultaten worden via de verplichte beleidsindicatoren voor het voetlicht gebracht. De relatie met de gestelde doelen ontbreekt echter. Wat de lasten betreft, wordt de financiële bijdrage aan Baanbrekers vermeld en het daarnaast totaal bestede bedrag aan arbeidsparticipatie.

In geen van de gemeenten worden in de jaarstukken de gerealiseerde lasten voor het beleidsveld gerelateerd aan de begrote lasten en ook niet gespecificeerd naar de uitgevoerde deeltaken.

De conclusie is dus dat de P&C cyclus niet sluitend is. Hierdoor is het moeilijk te bepalen of het beleid tot het gewenste doel (hogere arbeidsparticipatie) heeft geleid. Het is dan evenmin duidelijk of de deeltaken doelmatig zijn uitgevoerd.

6.2 Casus gemeentelijk afvalbeleid

Tot slot is gekeken naar de wijze waarop over het gemeentelijk afvalbeleid is gerapporteerd in de jaarstukken van 2019 en 2020.

Zowel Dongen als Goirle rapporteren het feitelijke aantal kilo's huishoudelijk restafval per inwoner, zonder nadere uitleg of bestuurlijke duiding. Dongen meldt daarnaast het gerealiseerde scheidingspercentage van huishoudelijk afval. De totale lasten en baten worden vermeld zonder verder specificatie naar onderliggende deeltaken. Goirle geeft aan dat er een mogelijk risico is op extra kosten omdat de regio Midden-Brabant te weinig afval heeft aangeboden aan de afvalverwerker.

Ook Loon op Zand geeft informatie over de voornaamste politieke doelstelling (vermindering restafval). Net als in Dongen en Goirle wordt een tegenvaller in de opbrengsten gemeld doordat de hoeveelheid restafval achterblijft bij de prognose. Overigens worden de totale gerealiseerde baten en lasten vermeld. Er wordt wel melding gemaakt van zowel lagere opbrengsten als lagere verwerkingskosten door de lagere hoeveelheid restafval. Ook de kosten van de Gemeentewerf bleken lager uitgevallen te zijn dan begroot.

De resultaten voor het gemeentelijk afvalbeleid worden gemeld wat het aantal kilo's restafval per inwoner betreft. De invloed van het beleid hierop, en ook het rendement van de uitvoering zijn echter moeilijk te achterhalen. Er is weinig informatie over de bereikte resultaten voor de afzonderlijke deeltaken.

7. Algemene conclusies over aansluiting

Op basis van de bestudering van de beleidsnota's en de P&C-documenten voor twee geselecteerde taakvelden, trekt de rekenkamercommissie een tweetal overstijgende hoofdconclusies, hieronder aangeduid met H1 en H2. Aan deze hoofdconclusies worden deelconclusies, aangeduid met D1, D2, enz. verbonden.

H1 De aansluiting tussen beleidsnota's en P&C-documenten is veelal niet op orde.

D1 Beleidsdoelen zijn niet altijd specifiek en meetbaar geformuleerd.

Deze conclusie geldt voor zowel de beleidsnota's als de P&C-stukken, en dan met name voor het arbeidsparticipatiebeleid. Voor het gemeentelijk afvalbeleid geldt dat in ieder geval niet voor het hoofddoel, want dat wordt eenduidig meetbaar aangereikt in landelijke wet- en regelgeving als de hoeveelheid restafval per inwoner. Eventuele (lokale) subdoelen van het afvalbeleid worden echter zelden vermeld.

D2 De wettelijk voorgeschreven beleidsindicatoren in het BBV geven niet altijd het gewenste inzicht.

Een aantal beleidsindicatoren van het BBV geven geen informatie over de mate waarin de uitvoering van het beleid bijgedragen heeft aan het bereiken van de doelstellingen ten aanzien van die indicatoren. In ieder geval geldt dit voor de beleidsindicatoren ‘netto arbeidsparticipatie van de beroepsbevolking’ en de ‘de hoeveelheid restafval per inwoner’. Voor beide indicatoren geldt dat deze in belangrijke mate ook door externe factoren wordt bepaald. De waarden van deze beleidsindicatoren worden echter in diverse beleidsdocumenten zonder commentaar gepresenteerd. De raad kan echter op basis van enkel de waarde van de beleidsindicatoren de bijdrage van het beleid aan het realiseren van beleidsdoelstellingen niet evalueren.

D3 Informatievoorziening is op hoog abstractieniveau; informatie over dieperliggende ambities (en de daaraan gekoppelde budgetten) is niet inzichtelijk.

Voor beide taakvelden participatiebeleid en afvalbeleid geldt dat er een veelheid aan deeltaken onder liggen, waarbij iedere deeltaak een specifieke eigen ambitie behoeft. De informatie over deze ‘dieperliggende’ ambities ontbreekt echter veelal in de beleidsnota’s of in de P&C-stukken, of in beide. Daar ook de kosteninformatie over de deeltaken nagenoeg volledig ontbreekt, is de doelmatigheid van het beleid op deze deeltaken evenmin te beoordelen.

Zoals wij in §2 bespraken, is deze situatie formeel niet strijdig met het BBV. De rekenkamercommissie acht dit echter met het oog op het budgetrecht van de raad een onwenselijke situatie.

D4 Effecten van uitvoering zijn niet voldoende in te schatten.

Omdat informatie over de raming en realisatie van de kosten van de diverse deeltaken ontbreekt, zijn ook de effecten van wijzigingen van activiteiten (bijvoorbeeld, de ophaalfrequentie bij het afvalbeleid) op de kosten van het beleid en op het bereiken van de doelstellingen niet te bepalen. Dit maakt het voor raadsleden onmogelijk in te schatten of in de uitvoering een optimale mix van instrumenten wordt ingezet.

H2 P&C-stukken zijn te weinig zelfstandig leesbaar.
--

D5 P&C stukken geven te weinig inzicht in de baten en lasten van (deel)taken.

Het voorgaande had betrekking op de aansluiting tussen de beleidsnota’s en de P&C-stukken. Voor de P&C-stukken op zichzelf moet ook gelden dat deze een zodanig inzicht geven dat op basis daarvan een verantwoord oordeel kan worden gevormd over de financiële positie en over de baten en de lasten (BBV artikel 3, lid 1). Uit het voorgaande volgt dat ook daar niet aan wordt voldaan.

Bij deze deelconclusie en ook voor sommige andere deelconclusies geldt dat deze niet uniek zijn voor onze gemeenten. Veel gemeenten in Nederland worstelen met de schijnbaar onverenigbare wensen van het presenteren van enerzijds een leesbaar, korte en bondige beleidsbegroting en anderzijds het presenteren van zo volledig mogelijke informatie over alle mogelijke (deel)taken waarbij de drie W-vragen adequaat worden beantwoord.

D6 De informatie is 'versnipperd' opgenomen in de diverse documenten

De informatie over de taakvelden blijkt over diverse beleidsnota's, P&C-stukken en/of andere raadsinformatiestukken verspreid te zijn. Binnen de programmabegrotingen en jaarstukken is die informatie bovendien op steeds andere plaatsen te vinden en/of onder verschillende (overkoepelende) thema's ondergebracht die niet aansluiten op de door het BBV gemaakte indelingen in taakvelden.

Een voorbeeld daarvan betreft verantwoordingsinformatie over het sociaal domein die door de gemeenten los van de P&C-cyclus worden gepubliceerd. In deze publicaties geeft de gemeente ook informatie over het taakveld arbeidsparticipatie. Deze informatie staat echter los van de informatie die in de P&C-stukken over dit taakveld wordt gegeven. Ook de onderscheiden deeltaken komen niet precies overeen met de door het BBV onderscheiden deeltaken. Deze versnippering van informatie over diverse stukken maakt het voor raadsleden moeilijk een consistent beeld te krijgen van de ontwikkelingen in de diverse taakvelden.

8. Aanbevelingen over aansluiting

De algemene conclusie op basis van het voorgaande is dat de raad zijn taakstellende en controlerende rol niet goed genoeg kan vervullen. De rekenkamercommissie ziet hier echter verbetermogelijkheden en formuleert een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn gericht zowel aan de raad als aan het college en het ambtelijk apparaat.

De rekenkamercommissie geeft de auditcommissie of financiële commissie in overweging met het college van B&W en de ambtelijke organisatie het 'goede gesprek' te voeren over de implementatie van de verbetervoorstellen. Uit dat goede gesprek zou bij voorkeur moeten volgen dat het college een projectplan aan de raad presenteert waarin hij aangeeft hoe hij de hiernavolgende aanbevelingen gaat opvolgen.

De aanbevelingen zijn gegroepeerd onder vijf algemene aanbevelingen, genummerd als A1 tot en met A5. Onder de algemene aanbevelingen A1 tot en met A3 staan een aantal concrete verbetersuggesties, genummerd van 1 tot en met 9.

A1 Een verbetering van de informatievoorziening in zowel de beleidsnota's als de P&C-stukken is gewenst. Dit geldt met name voor het inzicht in de relatie tussen taakvelden en te bereiken doelstellingen.

1. Formuleer in beleidsnota en programmabegroting bij ieder taakveld (zoals arbeidsparticipatie en afvalbeleid) een heldere *doelstelling* en 'vertaal' deze in beleidsindicatoren, met een heldere uitleg en bestuurlijke duiding. De uitkomsten van de beleidsindicatoren dienen - bij de verantwoording in de jaarstukken - de raad inzicht te geven in de mate waarin de gestelde (specifieke) beleidsdoelen zijn gerealiseerd.

2. Geef in de beleidsnota al aan hoe beleidsdoelen en beleidsindicatoren in programmabegroting en jaarverslag zullen worden verwerkt, om de verbinding tussen beleidscyclus en P&C-cyclus te optimaliseren.
3. Maak bij ieder bestuurlijk programma duidelijk welke BBV-taakvelden hieronder vallen. Doe dit bij voorkeur al in de beleidsbegroting.

A2 Beschrijf niet alleen de taakvelden, maar ook de deeltaken, zoals omschreven in het BBV, op die taakvelden.

4. Geef in beleidsnota en programmabegroting van ieder taakveld een nauwkeurige beschrijving en motivering van het gevraagde budget in relatie tot de benodigde deeltaken (bv. aan de hand van het BBV-taakveld). Geef hierbij ook een opbouw van het gevraagde budget op basis van de te onderscheiden deeltaken en de daarbij gewenste *doelen*.
5. Vermeld in de programmabegroting en de jaarstukken bij iedere deeltaak op een taakveld de geplande, respectievelijk de uitgevoerde *activiteiten*. Als de activiteiten in de P&C-stukken van een bepaald jaar verschillen van die van het voorgaande jaar, geef daarvoor dan een motivatie.
6. Vermeld in de jaarstukken de met de uitgevoerde activiteiten corresponderende gerealiseerde *kosten*.

A3 Geef meer inzicht in de effectiviteit van de uitvoering van het beleid.

7. Vermeld, met name in beleidsnota, op welke wijze via de geplande activiteiten de gemeente het bereiken van de doelstelling(en), respectievelijk de uitkomst van de beleidsindicator(en), denkt te kunnen beïnvloeden. Geef hierbij duidelijk aan op welke deeltaken de activiteiten betrekking hebben.
8. Geef, zo mogelijk, in kwantitatieve termen aan hoe een verandering in activiteiten voor deeltaken invloed kan hebben op het beter *bereiken van een doelstelling*. Geef aan wat de extra kosten zijn als men de doelstelling (bijvoorbeeld, een verlaging van het aantal aangeboden kilo's restafval) beter wil benaderen. Geef, indien mogelijk, ook de kosten/baten-verhouding aan van dergelijke veranderingen (bijvoorbeeld, hoeveel kost het om een bepaalde verlaging van het aantal uitkeringen te realiseren).
9. Als het niet mogelijk wordt geacht inzicht te geven in de effectiviteit van het beleid, geef daarvan dan een *onderbouwing*. Geef vervolgens aan hoe het verband tussen uitvoering en doelstelling(en) bij de beleidsvoorbereiding in dit geval wordt beschouwd.

De aanbevelingen 7 tot en met 9 zouden met name in beleidsnota's veel aandacht moeten krijgen. In de P&C -stukken kan dan, onder verwijzing naar de eerdere beschouwingen, kort stil gestaan worden bij de verwachte (in de programmabegroting) en de feitelijke (in de jaarstukken) effectiviteit van het beleid.

Terzijde zij opgemerkt dat het mogelijk is dat informatie over uit te voeren activiteiten alleen in uitvoeringsprogramma's worden vermeld. Deze worden echter veelal slechts ter informatie aan de raad ter beschikking gesteld en niet aan besluitvorming onderworpen. Dit zou dus kunnen verhinderen dat de raad

de effectiviteit van het beleid kan beoordelen en, desgewenst, zijn goedkeuring kan verlenen aan de voorgenomen activiteiten.

De hiervoor geformuleerde aanbevelingen richten zich op zowel de beleidsnota's als de P&C-stukken. De rekenkamercommissie acht het echter gewenst de verbetering van de informatievoorziening te starten bij de P&C-stukken, omdat deze een bepalende rol spelen bij de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Via de begroting autoriseert de raad immers jaarlijks het college uitgaven te doen en verplichtingen aan te gaan. Via de jaarstukken kan de raad controleren of aan het budgetrecht van de raad voldaan is. Om deze functies te kunnen vervullen dienen de begroting en jaarstukken te voldoen aan de informatiebehoefte van de gemeenteraad. Dit leidt tot de volgende algemene aanbeveling:

A4 *Start bij de verbetering van de informatievoorziening met de P&C-stukken om voor de raad snel de meeste winst te behalen. Begin met 1 of 2 beleidsvelden bij wijze van pilot.*

Begin voor de verdiepingsslag, zoals uitgedrukt in de voorgaande aanbevelingen, met de P&C-documenten. De consequente beantwoording van de drie W-vragen (zowel ex ante als ex post) voor de deeltaken maakt het noodzakelijk 'dieper' liggende informatie over deeltaken uit de ambtelijke organisatie naar boven te halen. Om de gedachten te bepalen is in de bijlage in tabelvorm een handreiking toegevoegd waarop aanwijzingen staan hoe tot deze nadere detaillering te komen. In die handreiking wordt ook gevraagd naar de kosten van alternatieve uitvoeringsmogelijkheden, in lijn met de aanbevelingen 7 tot en met 9.

Een verdergaande uitsplitsing van taakvelden vergt een strengere focus van het ambtelijk apparaat. Daarom is ons voorstel om eerst met een tweetal taakvelden te beginnen, bijvoorbeeld de hier besproken taakvelden arbeidsparticipatie en afvalbeleid. Op een later moment kan dit verder worden uitgerold voor andere taakvelden. Daarnaast dient vastgelegd te worden dat voor alle nieuwe beleidsnota's de voorgaande relevante aanbevelingen worden opgevolgd. Dit is weergegeven in de volgende algemene aanbeveling:

A5 *Volg voor alle nieuwe beleidsnota's de voorgaande relevante aanbevelingen op.*

Het gaat bij aanbeveling A5 met name om de opvolging van de aanbevelingen 1, 2, 4 en 7 tot en met 9.

9. Slotbeschouwing

De bovenstaande aanbevelingen geven een aanknopingspunt om zowel tot een verbetering van de aansluiting tussen beleidscyclus en P&C-cyclus te komen als tot een verhoging van de informatiewaarde van de P&C-stukken op zichzelf. De informatie in de P&C-stukken dient de raad een antwoord te geven op de drie W-vragen voor alle mogelijke (deel)taken van de gemeente, zodat de raad in staat is een verantwoord oordeel over het uit te voeren beleid (programmabegroting) respectievelijk uitgevoerde beleid (jaarstukken) te vormen. Dezelfde functie

vervullen de beleidsnota's. Het antwoord op de drie W-vragen in de beleidsnota's zou in beginsel aan hetzelfde format moeten voldoen als de P&C-stukken.

Het zij hier opgemerkt dat beleidsnota's (en eventueel uitvoeringsplannen) daarnaast meer ruimte bieden om dieper in te gaan op een specifiek beleidsonderwerp dan in de P&C-stukken mogelijk is. De vorm die die verdieping krijgt, kan bovendien van onderwerp tot onderwerp verschillen. De aansluiting tussen beleidsnota's en P&C-stukken heeft dus voornamelijk betrekking op de vorm van de antwoorden op de drie W-vragen.

De rekenkamercommissie benadrukt dat navolging van de aanbevelingen niet noodzakelijk impliceert dat alle informatie over alle specifieke (deel)taken in de programmabegrotingen en jaarstukken wordt opgenomen. De informatie dient wel beschikbaar te zijn voor de raad als hij daarom vraagt. Zoals eerder vermeld zou men er ook voor kunnen kiezen om de webversie van de P&C-documenten van links te voorzien die de diepere informatie over de taakvelden beschikbaar stelt.

Dit laatste illustreert dat er geen sprake hoeft te zijn van conflicterende wensen van enerzijds compactheid van de P&C-stukken en anderzijds doelgerichte en volledige argumentatie. De rekenkamercommissie ziet hier geen tegenstelling. Door op een goede manier gebruik te maken van digitale links is het immers mogelijk het beste van twee werelden te realiseren. Enerzijds kan de beantwoording van de W-vragen compact blijven en anderzijds kan men op digitale wijze de lezer van de stukken in staat te stellen desgewenst de diepte in te gaan.

DEEL B Bestuurlijk wederhoor

B1 Inleiding

De rekenkamercommissie heeft de colleges van B&W op 6 september 2021 in de gelegenheid gesteld een bestuurlijke reactie te geven op de bestuurlijke nota. Hieronder volgen de ontvangen reacties van Dongen, Goirle en Loon op Zand.

De colleges van B&W van Dongen en Loon op Zand hebben een bestuurlijke reactie gegeven. Het college van B&W van Goirle geeft wellicht later een reactie, aan de raad.

B2 Bestuurlijke reactie B&W Dongen

Op 28 september 2021 liet de gemeentesecretaris namens het college van B&W weten:

“Geachte voorzitter en leden van de rekenkamercommissie,

Van u ontvingen wij in het kader van het bestuurlijk wederhoor de concept-bestuurlijke nota inzake het onderzoek 'Is de aansluiting te maken?' naar een herleidbare koppeling tussen gemeentelijke beleidsambities, financiën en uitvoering.

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van uw rapport. Dit geeft ons aanleiding tot de volgende reactie.

Uw rapport is van waarde voor en kan ondersteunend zijn aan het lopende proces, dat erop is gericht de kwaliteit van de P&C-producten stapsgewijs te evalueren en verbeteren. Het concretiseren van de beleidsdoelstellingen en het verhogen van de informatiewaarde maken deel uit van dat proces.

In hoofdstuk 2 formuleert u aanpak, doel en vraagstelling van het onderzoek aldus:

“Het BBV vermeldt de drie W-vragen alleen in connectie met de gemeentelijke bestuurlijke programma’s. Dat wil zeggen dat er geen verplichting is de drie W-vragen te beantwoorden op het ‘lagere’ niveau van taakvelden, laat staan subtaakvelden. Het uitgangspunt van de rekenkamercommissie is echter dat het meer in overeenstemming is met het budgetrecht van de raad als begroting en jaarrekening gepresenteerd worden op het concretere niveau van de taakvelden dan op het meer abstracte niveau van programma’s en thema’s.”

Dit impliceert dat u een eigenstandig uitgangspunt als maatstaf hanteert om conclusies te trekken over documenten die zijn opgesteld met een heel andere maatstaf (te weten de BBV-regels). Wij willen benadrukken dat er voldaan wordt aan de BBV-regels.

Vanuit de door u aangelegde maatstaf komt u tot een aantal conclusies. Zo mist u de aansluiting op het niveau van taakveld en deeltaken. Zoals in de hieraan voorafgaande ambtelijke reactie is opgemerkt, hebben we enige jaren geleden

gekozen voor een indeling van de programmabegroting in programma's en binnen die programma's in thema's. Voor die thema's is gekozen ter wille van de herkenbaarheid en aansluiting op de lokale situatie. De landelijke indeling in taakvelden wordt niet gebruikt voor de toelichting op de gemeentelijke plannen en ambities. Wel wordt in begroting en jaarverslag een bijlage opgenomen met alle uitgaven per taakveld, wat is voorgeschreven vanuit de BBV. Ook zijn we sinds de begroting 2021 begonnen met het uitsplitsen van de uitgaven per thema naar taakvelden.

Overigens merken wij op, dat we binnenkort de ontwerp-programmabegroting 2022 presenteren. De bevindingen van de rekenkamer laten zien dat het meerwaarde kan hebben de beleidsindicatoren inclusief cijfers op te nemen in de beleidsprogramma's, omdat deze daarmee in samenhang kunnen worden gezien met de doelstellingen. In lijn hiermee voeren wij in de begroting 2022 een volgende verbeterslag door in de formulering van beleidsdoelstellingen (op zowel strategisch als tactisch niveau), beleidsrisico's en beleidsindicatoren. Tevens wordt de paragraaf Verbonden Partijen verbeterd, waarbij wordt ingegaan op de actuele ontwikkelingen en risico's rondom onze verbonden partijen.

U doet in uw rapport een relatief groot aantal aanbevelingen. De achterliggende intentie hiervan, gericht op het versterken van de kaderstellende rol van de raad en het informatieve gehalte van de stukken, kunnen wij volgen. Echter de aanbevelingen zullen niet alleen op inhoud moeten worden beoordeeld, maar ook op organisatorische haalbaarheid. Met name speelt bij dat laatste ook het tempo van verbeterlagen een rol. Het is niet zonder reden dat we hierboven spraken van een stapsgewijs verbeterproces. Het goede gesprek met de gemeenteraad hierover, zoals u zich dat voorstelt en dat wij graag willen voeren c.q. voortzetten, zal zowel over de inhoudelijke ambities als over de hiervoor benodigde randvoorwaarden moeten gaan.

Wij zeggen u dank voor uw rapport."

B3 Reactie Goirle

Van B&W van Goirle heeft de rekenkamercommissie geen bestuurlijke reactie ontvangen. Op 27 september 2021 liet de gemeentesecretaris weten: "Met excuses voor de late reactie wil ik u graag informeren dat het ambtelijk niet haalbaar is gebleken om een bestuurlijke reactie te concipiëren op de concept bestuurlijke nota. Zoals u wellicht weet zijn we niet alleen druk met de begroting, maar vraagt de strategische heroriëntatie op dit moment de nodige capaciteit. Dit onderwerp heeft op dit moment de hoogste prioriteit om de raad in de gelegenheid stellen om een weloverwogen keuze te kunnen maken bij de bespreking en vaststelling van de begroting. Uiteraard is sprake van nauw overleg met de portefeuillehouder om dit onderwerp -zo spoedig als mogelijk is- bestuurlijk te agenderen."

B4 Reactie Loon op Zand

Van B&W van Loon op Zand heeft de rekenkamercommissie op 12 oktober 2021 de bestuurlijke reactie ontvangen. Deze luidt als volgt:

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Met interesse namen we kennis van het rapport “is de aansluiting te maken?”. We onderschrijven de noodzaak om een duidelijker verbinding te leggen tussen de informatie in bijvoorbeeld de begroting en keuzes in beleidsdocumenten. Deze noodzaak onderkennen we reeds toen de raad in 2019 opdracht verstrekte voor het herstel van de financiële balans en het proces dat we vanaf dat moment startten. Wij nuanceren daarbij wel dat de BBV-taakvelden daarvoor voor ons niet de kapstok zijn. Onze focus ligt bij de integrale benadering vanuit onder meer onze toekomstvisie. De programmabegroting 2022 is voor ons het logische moment in het herstelproces voor een kwaliteitsimpuls aan de beleidsinformatie. De rekenkamercommissie geeft aan bekend te zijn met de ontwikkelprocessen per gemeente. De impact van en keuzes in dit ontwikkelproces was geen onderdeel van het onderzoek. Wij onderschrijven de reactie in de ambtelijke hoor en wederhoor.

Hoewel we de essentie van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie delen, zullen we deze niet volledig opvolgen. We passen de geest van de aanbevelingen toe in het ingezette ontwikkelproces. Het beeld dat de rekenkamercommissie schetst is dat de planning & control-documenten en de beleidsdocumenten op een gelijkwaardig niveau en benaderd vanuit de BBV-taakvelden ingericht dienen te worden. Wij delen deze visie niet. Als we dat zouden doen, gaan we ons inziens voorbij aan de behoefte aan een integrale benadering zoals wij bijvoorbeeld binnen het sociaal domein benadrukken. Maatregelen (en daarmee ook kosten) binnen het ene taakveld sorteren bijvoorbeeld effecten in een ander taakveld.

Bovendien mag niet het beeld ontstaan dat de weergave in de planning & control-cyclus allesomvattend moet zijn voor wat betreft het beleid. Bij de keuze van de programma-inrichting wil je als gemeente zoveel mogelijk aansluiten bij de gekozen structuur van beleidsdocumenten. Dit staat los van de taakvelden vanuit het BBV. Het primaire gesprek over beleidsambities en monitoring daarvan hoort thuis in het gesprek tussen raad en college bij de beleidsdocumenten. In de begroting faciliteren we de mogelijkheid voor de raad om – vanuit de helicopterview – keuzes te maken over benodigde beleidsintensiveringen. Om het keuzeproces te faciliteren ondersteunen we in de begroting de ambitie met outputgeoriënteerde kengetallen. Zoals we met de raad hebben afgesproken is de programmabegroting 2022 het eerste document waarin we dit op hebben genomen.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.”

DEEL C Nawoord

Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft onderzocht of er een herleidbare koppeling is te maken tussen gemeentelijke beleidsambities, financiën en uitvoering.

De rekenkamercommissie benadrukt dat de vraagstelling van het onderzoek “Is de aansluiting te maken?” is geformuleerd vanuit het belang van een raadslid, die op verschillende momenten:

- Besluit over de inhoud van een beleidsnota;
- Autorisatie geeft aan B&W voor het besteden van geld via goedkeuring van de begroting;
- Instemt met de door B&W afgelegde verantwoording door de jaarverslag/jaarrekening goed te keuren.

Bezien vanuit het perspectief van een raadslid heeft de rekenkamercommissie geconcludeerd dat de aansluiting moeilijk is te maken. Het is voor een raadslid lastig om een verantwoord oordeel te vormen, omdat de benodigde informatie over meerdere plekken verspreid staat en op een brede wijze gepresenteerd wordt. Hierdoor kan het voor een raadslid moeilijk te beoordelen zijn voor welke concrete taken hij of zij toestemming tot besteding geeft bij autorisatie op programmaniveau. Concrete activiteiten, zoals bijvoorbeeld op het terrein van re-integratie of afvalbeleid, zijn dan immers op een niet-waarneembare wijze ‘verborgen’ in de begroting.

Het nadeel van een begroting en een jaarverslag/jaarrekening in de vorm van een breed samengesteld bestuurlijke programma is dat over- of onderschrijdingen van uitgaven op ‘dieperliggende’ activiteiten en/of deeltaken niet kunnen worden waargenomen door de raad. Dit geldt evenzo voor de kosten van deeltaken. De raad kan dan bij dergelijke activiteiten evenmin beoordelen of deze effectief en doelmatig worden uitgevoerd. Kortom, als een bestuurlijk programma een breed thema bestrijkt, kan het zicht voor raadsleden op specifieke beleidsvelden in de knel komen, ook al staat nuttige informatie in verschillende bijlagen van de begroting en/of jaarrekening.

De rekenkamercommissie erkent dat de autorisatie van de begroting volgens het BBV in ieder geval moet plaatsvinden op het niveau van een bestuurlijk programma. De rekenkamercommissie wijst de raad er echter op dat de raad zelf bepaalt welke bestuurlijke programma’s er zijn. Het BBV eist namelijk dat de begroting en jaarstukken voldoen aan de informatiebehoefte van de raad. Die eis impliceert voorts dat de raad ook kan aangeven hoe de benodigde informatie over doelen en resultaten gegroepeerd zou moeten worden.

Uit de bestuurlijke reacties blijkt duidelijk dat de colleges van B&W van Dongen en Loon op Zand de BBV-taakvelden niet willen gebruiken bij het opstellen van de planning & control-documenten en de beleidsdocumenten.

In dit verband vraagt de rekenkamercommissie de raad om na te denken en zich uit te spreken over de vraag: wil de raad worden geïnformeerd over het bestuurlijke programma (zoals Sociaal domein of Milieu) met of zonder inzicht in de doelen en resultaten van de bestanddelen ervan (zoals de taakveld 6.5 arbeidsparticipatie en taakveld 7.3 afvalbeleid)?

Als de raad meer informatie wenst over concrete activiteiten, impliceert dat overigens niet noodzakelijk dat alle informatie rechtsreeks in programma-begroting en jaarverslag moet worden opgenomen. Met de huidige mogelijkheden van het digitaal ontsluiten van data, moet het mogelijk zijn in de begroting digitale verwijzingen naar dieperliggende informatie op te nemen. Dan wordt tegemoetgekomen aan de informatiebehoefte van de raad zonder de compactheid en de leesbaarheid van de begroting in gevaar te brengen.

De gemeenten stellen aan de slag te gaan met 'data-georiënteerd werken'. De rekenkamercommissie onderschrijft het belang hiervan, zeker waar het gaat om de motivering van het budget en het afleggen van verantwoording.

De rekenkamercommissie lijkt het hierbij raadzaam dat het college van B&W de raad inzicht geeft in doel en planning van het meerjarige en voortdurende verbeterproces van beleidsnota's en P&C-stukken, met doelen en mijlpalen. Dit biedt de raad de mogelijkheid hierbij een kaderstellende en sturende rol te vervullen.

De ambtelijke en bestuurlijke reacties geven aan dat de gemeenten Dongen, Goirle en Loon op Zand bezig zijn met verbetermaatregelen. De rekenkamercommissie onderkent dit en hoopt met dit onderzoek een positieve bijdrage te leveren aan de lopende verbeterprocessen.

Bijlage: HANDREIKING

BELEIDSVELD GEMEENTELIJK AFVALBELEID IN PROGRAMMABEGROTING

In de bestuurlijke nota staat aanbeveling **A4**:

Start bij de verbetering van de informatievoorziening met de P&C-stukken om voor de raad snel de meeste winst te behalen. Begin met 1 of 2 beleidsvelden bij wijze van pilot.

Als hulpmiddel voegt de rekenkamercommissie onderstaande handreiking bij.

De consequente beantwoording van de drie W-vragen (zowel ex ante als ex post) voor de deeltaken maakt het noodzakelijk 'dieper' liggende informatie over deeltaken uit de ambtelijke organisatie naar boven te halen. Om de gedachten te bepalen is in deze bijlage in tabelvorm een handreiking toegevoegd waarop aanwijzingen staan hoe tot deze nadere detaillering te komen. In deze handreiking wordt ook gevraagd naar de kosten van alternatieve uitvoeringsmogelijkheden.

Algemeen	Gemeente
Taak gemeente: Volgens de Wet milieubeheer hebben gemeenten een wettelijke zorgplicht voor het inzamelen van huishoudelijk afval dat vrijkomt binnen hun grondgebied. Bij deze ambitie moet afval meer als grondstof worden beschouwd.	Ziet de gemeente de wettelijke taak anders?
VANG: Van Afval Naar Grondstof (VANG) De ambitie van Ministerie van IenW en VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) is: <ul style="list-style-type: none">• Van 250 kilo naar 100 kilo restafval per inwoner per jaar• 75% scheiding van huishoudelijk afval in 2020.	Wat willen we bereiken? Beleidsnota gemeente: Vastgesteld op Zijn er aanvullende/specifieke <i>lokale</i> doelen, naast de landelijke doelen?
In de Regeling beleidsindicatoren gemeenten staan de verplichte beleids-indicatoren, die gemeenten vanaf 2017 moeten hanteren. Voor afval (taakveld 7.3) is deze beleidsindicator: kg./inwoner per jaar	Wat gaan we daarvoor doen? Lokale uitvoering door: (Naam uitvoerder) Zijn er alternatieve uitvoeringsmethoden geanalyseerd? Zo ja: wat waren daarvan de geschatte kosten en opbrengsten? Zijn er Aanvullende <i>lokale</i> beleidsindicator(en)? Wat is de bestuurlijke duiding van indicatoren?

Tot het Taakveld 7.3 Afval (BBV) behoren de inzameling en verwerking van bedrijfs- en huishoudelijk afval. Zie noot onder de tabel.	Wat mag het kosten? Begroot bedrag totaal: Hoe wordt dit totaalbedrag opgebouwd/ samengesteld? Bestaat er een specificatie? Waar in de organisatie wordt het totaalbedrag bepaald uit de onderliggende bedragen & wie kunnen die exercitie nadoen?
Verwerking van kosten in de begroting, resp. jaarrekening, is vooral op geaggregeerd niveau (totaalbedragen)	Is het mogelijk gegevens op meer gedetailleerd/ gedesaggregeerd niveau te tonen in de begroting (eventueel via links in de digitale begroting), met name per onderdeel taakveld (zie noot onder tabel)?
Specificatie per onderdeel taakveld BBV: Zie noot onder de tabel.	Bedragen + vindplaats in de gemeentelijke administratie
<ul style="list-style-type: none"> Afvalscheiding en recycling 	<p>Is er een beeld van ophaalfrequentie, resp. aantal containers en/of toegang verzamelcontainers & afval via milieustraat versus kosten & doelstelling(en)?</p> <p>Zijn er alternatieve methoden van inzameling geanalyseerd (aantal containers per huishouden, frequentie ophaal, etc.), zo ja waarom is voor de huidige inzamelmethode gekozen? Is er overlap met vuilophaal en afvoer? Zie volgende onderdeel van Taakveld 7.3</p>
<ul style="list-style-type: none"> Vuilophaal en afvoer 	<p>Is er een beeld met onderscheid naar soorten afval: chemisch, PMD, GFT en restafval?</p> <p>Is er een beeld van kosten en opbrengsten over afvalscheiding richting burgers?</p>
<ul style="list-style-type: none"> Vuilstort en verwerking 	Is er zicht op kosten van verwerking? Zijn er alternatieven geanalyseerd? Zo ja, wat waren de conclusies?
<ul style="list-style-type: none"> Baten afvalstoffenheffing en reinigingsrechten 	Is er een beeld van kostendeckendheid van de afvalstoffenheffing in dit begrotingsjaar?
<ul style="list-style-type: none"> Kosten van de heffing en invordering van de afvalstoffenheffing 	Is er een beeld van perceptiekosten?
<ul style="list-style-type: none"> Kosten handhaving van op de juiste manier aanbieden van afval 	Is er een beeld van handhaving/toezicht?
Motivering van de raming van kosten	Waarom zijn de begrote bedragen nodig? Wat ligt vast/wat is verplicht?

	Wat is vrije beleidsruimte gemeente?
Risico's	Is er een beeld van: (a) Risico voor effecten, (b) risico in contractbeheer en (c) risico m.b.t. geld/kosten/baten

Noot:

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.