

Maten voor gemeenten 2007

Maten voor gemeenten 2007

Een analyse van de prestaties van de lokale
overheid

B. Kuhry
J.J.J. Jonker
m.m.v. M. Ras



Sociaal en Cultureel Planbureau,
Den Haag, oktober 2007

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn die het beleid van meer dan één departement raken. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2007

SCP-publicatie 2007/26

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Mantext, Moerkapelle

Omslagontwerp: Bureau Stijlzoorg, Utrecht

ISBN 978-90-377-0323-8

NUR 740

Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier.

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.repro-recht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 vx Den Haag

Telefoon (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: www.scp.nl

E-mail: info@scp.nl

Inhoud

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1 Opzet en kernuitkomsten	15
1.1 Opzet van dit rapport	15
1.1.1 Doelstelling en achtergrond	15
1.1.2 Indeling	16
1.1.3 Korte toelichting op de gevolgde aanpak	17
1.2 Analyseresultaten	18
1.2.1 Gemeentelijke uitgaven en inkomsten	18
1.2.2 Kerncijfers uitgaven en prestaties	21
1.2.3 De effecten van taakmutaties	24
1.3 Gevoeligheidsanalyse	26
1.4 IJkpunten voor volumegroei	27
1.5 De verklaring voor de stijging van de relatieve kostprijs	28
1.6 Kwantiteit en kwaliteit	32
Noten	40
2 Ontwikkelingen per taakveld	42
2.1 Opzet van dit hoofdstuk	42
2.2 Bestuursorganen en algemene ondersteuning	43
2.3 Burgerzaken	48
2.4 Openbare orde en veiligheid	54
2.5 Wegen en water	63
2.6 Onderwijs(huisvesting)	67
2.7 Werkgelegenheid	81
2.8 Bijstand en sociale dienst	89
2.9 Maatschappelijke en sociale dienstverlening	94
2.10 Voorzieningen gehandicapten	103
2.11 Volksgezondheid	108
2.12 Milieubeheer, reiniging en riolering	113
2.13 Cultuur, sport en groen	117
2.14 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing	123
2.15 Openbaar vervoer	129
2.16 Economische zaken	133
Noten	135

3	De rol van prestatiemeting in de beleidspraktijk	138
3.1	Centrale vraagstelling	138
3.2	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording	138
3.3	Grotestedenbeleid	141
3.4	Prestatiemeting bij gemeenten	141
3.4.1	Programmakkoord 2002-2006 van Amsterdam	142
3.4.2	Collegeprogramma 2002-2006 van Rotterdam	151
3.5	Verantwoording van beleid versus verantwoording van uitgaven	157
	Noten	160
	Summary	161
	<i>Bijlagen (bijlagen C t/m E zijn te vinden op internet via www.scp.nl/mvg2007)</i>	
	Bijlage A Analyseresultaten netto-uitgaven	166
	Bijlage B Profijt van gemeentelijke diensten voor jongeren	171
	Noten	178
	Bijlage C Methodiek	
	Bijlage D Taakvelden en productindicatoren	
	Bijlage E1 Kosten, uitgaven en inkomsten (2004)	
	Bijlage E2 Analyse van totale uitgaven	
	Bijlage E3 Analyse van netto-uitgaven	
	Literatuur	179
	Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	185

Voorwoord

Bij het vaststellen van het *Plan van aanpak transparantie in de financiële verhouding* ontstond de behoefte aan beter inzicht in de relatie tussen de taken en middelen van de gemeentelijke bestuurslaag. In 2001 heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een voorstudie over dat onderwerp gedaan. Daarin werd een methode uitgewerkt om op basis van de beschikbare informatie op landelijk niveau een globaal beeld te geven van de ontwikkeling van de gemeentelijke prestaties. In *Maten voor gemeenten 2003* is deze opzet vervolgens voor de eerste keer uitgewerkt. In 2004, 2005 en 2006 zijn vervolgrapporten verschenen waarin gebruik kon worden gemaakt van steeds betere gegevens en waarin de reikwijdte van de rapportage geleidelijk is toegenomen. Het nu voorliggende rapport, *Maten voor gemeenten 2007*, behelst een actualisering van de voorgaande rapportages. Ten opzichte van de voorgaande rapportage zijn er twee onderwerpen toegevoegd: een hoofdstuk over prestatiemeting in de (gemeentelijke) beleidspraktijk en een bijdrage over het profijt dat jongeren van gemeentelijke uitgaven hebben.

Bij de opstelling van het rapport is intensief gebruikgemaakt van de veelheid aan informatie die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) jaarlijks over de overheid en over publieke dienstverlening verzamelt. Andere bronnen zijn departementale begrotingen en jaarverslagen van organisaties. Daarnaast is bij de rijksoverheid in het kielzog van de operatie *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* (VBTB) een aantal brancherapporten en monitors ontstaan die voor dit onderzoek van belang zijn. Ook gemeenten dragen hun steentje bij via prestatie- en productbegrotingen en door deelname aan allerlei benchmarkprojecten (zie bijvoorbeeld de website www.watdoetjegemeente.nl van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)). Op andere onderdelen is er niet altijd zo veel informatie voorhanden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de jeugdhulpverlening, de maatschappelijke opvang en het openbaar vervoer, waar de informatievoorziening de afgelopen jaren sterk is verslechterd. Tegelijkertijd blijkt steeds weer dat politiek en beleid verwachten regelmatig en gedetailleerd te kunnen worden voorzien van accurate en actuele gegevens op de meest uiteenlopende terreinen van het maatschappelijke leven. Dat vraagt van de onderzoekers de nodige inspanning en van de overheid blijvende investeringen.

Dit rapport moet worden gezien als een volgende stap in een meerjarig proces om op landelijk aggregatieniveau het inzicht in de gemeentelijke prestaties te verbeteren. Een substantiële verdere verdieping van de aanpak zal overigens alleen mogelijk zijn wanneer ook de gegevensvoorziening zelf wordt verbeterd.

De opstellers van het rapport danken de ambtelijke begeleidingsgroep, bestaande uit H.S.K. Boerboom, drs. F. Gietema en drs. A. Doeves van het ministerie van BZK en drs. B.F. van Burken van het ministerie van Financiën. Daarnaast is dank verschuldigd aan de vertegenwoordigers van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Almere

en Dordrecht (mw. drs. I.L. ten Broeke, dr. W. Bosveld, mw. drs. M.E. Lendering, drs. H.J. Bodewitz en drs. M.R. Schurink), die inzicht hebben verschaft in de wijze waarop gemeenten met prestatiecijfers omgaan. Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft een belangrijke bijdrage geleverd door aanvullende achtergrondinformatie ter beschikking te stellen naast de al op Statline en in reguliere publicaties verstrekte informatie. In het bijzonder verdienen hierbij de CBS-medewerkers drs. Th.A. van Tongeren, R.A.F. Michel en dr. L.P.A. Haakman te worden vermeld voor hulp bij de analyse van de gegevens uit de gemeenterekeningen. Verder is dank verschuldigd aan drs. F.G.N. Ballhaus van het adviesbureau NEA voor de verstrekking van gegevens over het aantal reizigerskilometers in het openbaar vervoer, H. Meijeren van de Stichting Stimulanz voor de verstrekking van gegevens over de uitvoeringskosten van de Sociale Diensten, en ir. Rob Hermans van de stichting Rioned voor informatie over de ins en outs van de rioleringsproblematiek.

De beschrijving van de beleidsmatige ontwikkelingen in hoofdstuk 2 is nog steeds in belangrijke mate gebaseerd op een bijdrage die het Bureau Zenc ten behoeve van de vorige editie heeft opgesteld.

Prof. dr. Paul Schnabel
Directeur SCP

Samenvatting

In 2001 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) verzocht een studie uit te voeren naar de mogelijkheid om de transparantie van gemeentelijke uitgaven te vergroten. Dit zou moeten gebeuren door deze uitgaven te koppelen aan gemeentelijke prestaties. In dat jaar verscheen een voorstudie en in 2003 tot en met 2006 volgden vier meer uitgewerkte studies. Het onderhavige rapport *Maten voor gemeenten 2007* vormt een actualisering van het voorgaande rapport. De analyses in dit rapport hebben betrekking op de jaren 2000-2005. Dit rapport moet worden gezien als een volgende stap op een meerjarig pad om het inzicht in de relatie tussen gemeentelijke prestaties en middelen te vergroten.

Hoofdstuk 1 gaat in op het totaalbeeld van uitgaven en productie. De totale uitgaven van gemeenten voor de betrokken taakvelden nemen in de periode 2000-2005 met 3,1% per jaar toe. Gecorrigeerd voor inflatie is sprake van een stijging met 0,4% per jaar. Dit gemiddelde groeicijfer wordt sterk gedrukt door een terugval in 2004 en in mindere mate in 2005. Deze is deels het gevolg van bezuinigingen en deels van het afstoten van taken door verzelfstandiging en privatisering (onderwijs en openbaar vervoer). De ontwikkeling van de productie blijft systematisch achter bij de groei van de reële uitgaven. Na een aanvankelijk lichte stijging en een daaropvolgende daling, loopt de productie over de periode 2000-2005 per saldo licht terug (-0,3% per jaar).

Om een beeld te krijgen van de mate waarin gemeentelijke voorzieningen op peil zijn gebleven, moet dit beeld worden gecorrigeerd voor taakmutaties (het afstoten van voormalige taken en het toevoegen van nieuwe taken). In de periode 1995-2000 zijn deze effecten sterk, maar in de periode 2000-2005 zijn ze betrekkelijk gering. Het betreft hier het steeds verder afstoten van de gemeentelijke woningbedrijven, het op afstand plaatsen van het openbaar vervoer en de uitbreiding van de taken op het gebied van het onderwijsachterstandsbeleid en de jeugdgezondheidszorg. Na correcties voor deze taakmutaties bedraagt de gemiddelde jaarlijkse stijging van de reële uitgaven 0,6% en daalt de bijbehorende productie met gemiddeld 0,2%. Daarmee blijft de productie van gemeenten achter bij de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (volumegroei 1,2% per jaar) en bij de groei van de bevolking (met gemiddeld 0,5% per jaar).

Per definitie zijn de reële uitgaven voor een bepaald taakveld gelijk aan de productie maal de reële uitgaven per product. De ontwikkeling van de reële uitgaven per product geeft aan in hoeverre een product duurder of goedkoper wordt ten opzichte van het gemiddelde binnenlandse product. Daarom kan in dit verband ook worden gesproken van de *relatieve kostprijs* van het betreffende product. De uitgaven per

product zijn een stabiel element in de analyse dat niet door verandering in de financieringswijze wordt beïnvloed. Ze blijken ook slechts in beperkte mate te worden beïnvloed door correcties voor taakmutaties. In de periode 2000-2005 blijkt de kostprijs van gemeentelijke diensten gemiddeld jaarlijks 0,8% sneller toe te nemen dan die van het gemiddelde binnenlandse product. Hierbij kan worden aangetekend dat de stijging in de beginjaren veel groter was dan in de laatste jaren: in 2004 en 2005 is de relatieve kostprijs nauwelijks toegenomen.

In 2003, maar vooral in 2004 en 2005, zijn de overdrachten van het Rijk aan gemeenten door de bezuinigingen van de rijksoverheid onder druk komen te staan. Dit geldt zowel voor de specifieke, taakgebonden, uitkeringen als de algemene uitkering in het gemeentefonds. Wellicht in reactie hierop is in deze jaren, in tegenstelling tot de voorgaande periode, de opbrengst uit gemeentelijke belastingen relatief sterk toegenomen. Niettemin is vooral in 2004 fors bezuinigd op gemeentelijke uitgaven. In dat jaar en in mindere mate in 2005 is ook de gemeentelijke productie gedaald. In eerdere edities van dit rapport kwam het beeld van een stagnerende productie van gemeenten voren. In *Maten voor Gemeenten 2005* leek het aan herziening toe te zijn vanwege de sterke groei van de inzet van middelen en productie in 2002. Na de dalingen van uitgaven en productie in 2004 en 2005 staat het beeld van een stagnerende productie van gemeenten echter weer prominent op de voorgrond.

In de periode 2006-2007 lijkt, volgens de beschikbare begrotingscijfers, sprake te zijn van een stabilisatie van de gemeentelijke uitgaven. Uitgaande van een verdere toename van de relatieve kosten van de gemeentelijke productie is in deze jaren vermoedelijk een lichte daling van het productievolume opgetreden.

De slotparagrafen van hoofdstuk 1 zijn meer analytisch van aard en gaan dieper in op de betekenis en de verklaring van de uitkomsten. Eerder onderzoek van het SCP heeft uitgewezen dat de waargenomen stijging van de relatieve kostprijs niet tot de gemeentelijke dienstverlening is beperkt, maar nog sterker optreedt op terreinen als zorg en onderwijs. Deze stijging kan onder meer worden verklaard doordat de arbeidsproductiviteit van publieke diensten sterk bij de marktsector achterblijft, terwijl de loonkostenontwikkeling wel marktconform verloopt. Voor een deel heeft dit te maken met de aard van de geleverde diensten, die zich vaak niet zoals veel marktgoederen lenen voor mechanisering en automatisering van de productie. Voor een ander deel kan ook het onvolledig meten van de kwaliteit en effectiviteit van de productie een verklaring vormen voor de toename van de kostprijs. Overigens geeft een overzicht van beschikbare gegevens over de effectiviteit en kwaliteit van gemeentelijke diensten aan, dat deze weliswaar aan vrij hoge standaarden voldoen, maar dat er maar in beperkte mate sprake lijkt te zijn van een verbetering in de periode 2000-2005. Hoe dan ook lijkt de stijging van de kostprijs van deze diensten per afgenomen product of per gebruiker een wetmatigheid waarmee rekening moet worden gehouden bij de planning van publieke diensten.

Hoofdstuk 2 gaat in op de ontwikkelingen in de afzonderlijke taakvelden. Daarbij wordt aandacht besteed aan algemene karakteristieken, beleidsmatige ontwikkelingen, de gebruikte productindicatoren, kengetallen van productie en reële uitgaven, evenals aan de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening.

Dit onderdeel moet worden gezien als een globale kenschets van de gemeentelijke dienstverlening in de onderscheiden taakvelden op basis van enkele kernindicatoren. Bij beleidssectoren als bestuurszaken, algemene ondersteuning, ruimtelijke ordening en economische zaken, blijven de analyses noodgedwongen erg aan de oppervlakte. Voor deze terreinen moet namelijk bij gebrek aan meetbare prestatie-indicatoren doorgaans een beroep worden gedaan op globale normeringsindicatoren, zoals het aantal inwoners of het aantal bedrijven. Voor uitvoerende werkzaamheden, in het bijzonder als deze gericht zijn op directe dienstverlening aan burgers, zijn over het algemeen betere indicatoren beschikbaar. Naast fysieke indicatoren, als het aantal producten of gebruikers, bewijzen waarde-indicatoren hierbij goede diensten. Deze zijn gebaseerd op het herberekenen van opbrengsten of uitgaven alsof de prijzen vanaf een bepaald basisjaar niet verder zouden zijn gestegen; daardoor komt de ontwikkeling van het productievolume in beeld.

Omdat de behandelde taakvelden en de beschikbaarheid van gegevens uiteenlopen in omvang en complexiteit, is er een groot verschil in omvang en diepgang van de analyses. De meeste informatie is beschikbaar over burgerzaken, onderwijs, werk en inkomen, maatschappelijke en sociale dienstverlening, voorzieningen voor gehandicapten, en cultuur, sport en groen. Hierna volgen enkele opmerkelijke bevindingen:

- Het openbaar bestuur in enge zin, en met name het onderdeel bestuurszaken, kent een forse groei van de uitgaven die niet direct valt te relateren aan een groei van zichtbare taken. Dit laatste geldt ook voor het taakveld ruimtelijke ordening. Overigens is in 2004 op deze posten bezuinigd.
- De kosten bij gesubsidieerde arbeid namen in het verleden veel sneller toe dan het aantal banen. Dit komt vooral doordat de in- en doorstroombanen (ID-banen) veel duurder waren dan de banen in het kader van de Wet inschakeling werkzoekenden (wiw-banen) en voormalige regelingen als het jeugdwerkgarantieplan en de banenpools. Inmiddels daalt, als gevolg van het intrekken van het wiw- en ID-besluit door de rijksoverheid, het volume van de gesubsidieerde arbeid. De nadruk komt veeleer te liggen op re-integratie. Dankzij de verslaglegging in verschillende CBS-rapporten over de re-integratie in gemeenten is het mogelijk een beeld te krijgen van het aantal en de duur van de re-integratieprojecten. De hierbij betrokken uitgaven blijven wat ongewisser. Volgens onze reconstructie blijven deze uitgaven in de periode 2004-2005, ondanks het feit dat er jaarlijks bijna 200.000 personen deelnemen aan een re-integratietraject, nog betrekkelijk gering, waardoor gemeenten een aanzienlijk bedrag overhouden op de specifieke uitkering voor het zogenoemde werkdeel. Bij een verdere afbouw van het gesubsidieerd werk zal het ook in de toekomst moeite kosten om het werkdeel nuttig te besteden. Waar-

schijnlijk kunnen de recente afspraken op de zogenoemde participatietop hieraan een bijdrage leveren.

- De uitvoeringskosten van bijstandsuitkeringen bedragen ongeveer 15% van de totale kosten. De pogingen van gemeenten om het bijstandsvolume te beheersen lijken bijzonder succesvol. De successen hebben eerder betrekking op een terugdringen van de instroom (workfirst) dan op een verhoogde uitstroom van uitkeringsontvangers naar regulier werk. Ook zijn er successen geboekt met de opsporing van fraude. Voor het eerst dalen de uitgaven van gemeenten voor uitkeringen in het jaar 2004 onder de door het Rijk toegekende vergoeding, dit terwijl de ontwikkeling van de conjunctuur in dat jaar nog niet bepaald voorspoedig was. Ook in 2005 was de specifieke uitkering voor het zogenoemde inkomensdeel meer dan toereikend.
- Bij het openbaar vervoer met bus, tram en metro bestond onzekerheid over de ontwikkeling van het aantal reizigerskilometers. Volgens één bron (het mobiliteitsonderzoek) is sprake van een forse teruggang die overigens vooral in 2003 optreedt, volgens een andere bron (gebaseerd op analyses van kaartopbrengsten) is nauwelijks sprake van een dergelijke teruggang. Hoewel het CBS op Statline nog steeds alleen de uitkomsten van het eerstgenoemde onderzoek vermeldt, wordt daarbij wel aangegeven dat de uitkomsten van de tweede bron betrouwbaarder zijn. Mede daarom is in dit rapport definitief op die bron overgestapt. Overigens is de directe bemoeienis van gemeenten met het openbaar vervoer door privatisering en financiële verzelfstandiging van de betrokken organisaties in 2004 sterk afgenomen en laten de begrotingscijfers voor 2007 een substantiële verdere teruggang zien.

Hoofdstuk 3 gaat in op de rol van prestatiemeting in de gemeentelijke beleidspraktijk. Het uitgangspunt hierbij vormen de doelstellingen in de collegeprogramma's 2002-2006 van Amsterdam en Rotterdam. Bij de uitwerking van dit onderwerp hebben gemeentelijke rapporten en bijdragen van de gemeentelijke vertegenwoordigers in de begeleidingscommissie een centrale rol gespeeld. Uit de gemeentelijke stukken komt een positieve toon naar voren over de haalbaarheid van allerlei vormen van beleid. Uit de hier geciteerde evaluatierapporten komt de indruk naar voren dat veel van deze ambities in de loop van de afgelopen collegeperiode inderdaad zijn gerealiseerd. Er past evenwel een kritische kanttekening, zeker als men er rekening mee houdt dat deze collegeprogramma's model staan voor de nieuwe begrotingsaanpak conform het Besluit Begroten en Verantwoorden en de bijbehorende programmabegrotingen. Laatstgenoemde term lijkt de lading niet te dekken. Er worden weliswaar ambitieuze programma's opgesteld, voorzien van meetbare doelstellingen en de bijbehorende monitoring en evaluatie, maar tegelijkertijd wordt er nauwelijks een relatie gelegd met uitgaven. De verantwoording lijkt vooral betrekking te hebben op de realisatie van de beleidsvoornemens, maar niet op de doelmatigheid van de gemeentelijke uitgaven. Naar ons inzicht geeft dit rapport een methode aan waarmee in principe wel in die lacune kan worden voorzien.

Bijlage A geeft een beeld van de prestaties die gemeenten leveren op basis van de vrij beschikbare middelen. Daarbij worden activiteiten gefinancierd uit taakgebonden middelen als specifieke uitkeringen van het Rijk en eigen bijdragen van burgers en bedrijven voor geleverde diensten buiten beschouwing gelaten. Deze vrij beschikbare middelen zijn afkomstig uit het gemeentefonds, gemeentelijke belastingen en overige inkomsten van gemeenten. Over de periode 2000-2005 bezien vertonen de reële netto-uitgaven een bescheiden groei (0,6%). Deze groei wordt sterk gedrukt door een sterke daling in 2005. De productie nam, vooral door een sterke daling in 2005 af met gemiddeld 1,2%. Derhalve steeg de relatieve kostprijs met gemiddeld 1,8%; beduidend sterker dan de 0,8% die geldt voor de totale uitgaven. Het systematische verschil tussen de kostprijs van de netto- en de brutoproductie zou de suggestie kunnen wekken dat gemeenten minder kostenbewust omgaan met de vrij besteedbare middelen dan met de middelen die zij ontvangen voor specifieke taken. Het verschil tussen de relatieve kostprijs van de productie geassocieerd met de totale uitgaven en met de netto-uitgaven blijkt echter weg te vallen als gecorrigeerd wordt voor een aantal producten met een specifiek karakter die vooral uit taakgebonden middelen worden gefinancierd (wegen en water, reiniging, riolering, woningexploitatie, gesubsidieerd werk, bijstandsuitkeringen en openbaar vervoer).

In bijlage B wordt, op verzoek van het ministerie van BZK, ingegaan op het profijt dat jongeren hebben van gemeentelijke uitgaven. Met de profijtbenadering onderzoekt het SCP al decennialang hoe overheidsuitgaven neerslaan bij de bevolking, onderscheiden naar kenmerken als huishoudenssamenstelling, leeftijd en inkomenscategorie. In dit geval ligt de nadruk op het profijt naar afkomst (autochtoon, westers en niet-westers allochtoon). Uit het hier gepresenteerde materiaal blijkt dat kinderen uit niet-westerse allochtone milieus beduidend meer profiteren van gemeentelijke uitgaven voor basisonderwijs en bijstandsuitkeringen, maar minder van uitgaven voor sportaccommodaties en kinderopvang. De totale gemeentelijke uitgaven voor de genoemde voorzieningen zijn gemiddeld per kind van niet-westers allochtone afkomst een aantal malen hoger dan die per autochtoon kind. Voor zover daarover informatie beschikbaar is lijken de uitgaven voor westers allochtone kinderen weinig af te wijken van die voor autochtone kinderen.

De in dit rapport ontwikkelde aanpak moet vooral worden gezien als een signaleringsinstrument. Waar verschillen blijken op te treden tussen de ontwikkeling van taken en middelen die niet redelijkerwijs zijn te verklaren uit productiviteitsontwikkelingen of loon- en prijsbijstellingen, is nader onderzoek vereist. Dergelijke discrepanties komen aan het licht via de berekening van relatieve kostprijzen. Als deze zeer sterk toenemen, kan dat duiden op inefficiënties, maar ook op toenemende kwaliteit(seisen), op toenemende complexiteit van de werkzaamheden of op veranderingen in de regelgeving. Bij de uiteindelijke beleidsvorming moeten daarom ook gedegen kennis van de betrokken taakvelden, kwalitatieve overwegingen en de resultaten van beschikbare dieptestudies worden betrokken, naast de uitkomsten

van globale monitoring van het hier geschetste type. In dit verband kunnen indicaties nuttig zijn voor beleidswijzigingen en wijzigingen in regelgeving, informatie over capaciteitsknelpunten (wachtlijsten) en additionele indicatoren voor de kwaliteit en effectiviteit van de betrokken diensten. In het voorliggende rapport is een aanzet gegeven om ook aan dit soort onderwerpen aandacht te besteden.

1 Opzet en kernuitkomsten

1.1 Opzet van dit rapport

1.1.1 Doelstelling en achtergrond

Dit rapport is een uitvloeisel van een meerjarige opdracht die door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verstrekt in het kader van het Plan van aanpak transparantie in de financiële verhouding (PLAVAT). Dit plan is bedoeld om een beter gefundeerd bestuurlijk oordeel over de gewenste omvang van de gemeentelijke middelen mogelijk te maken. Achtergrondinformatie over deze opdracht is te vinden in een brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer (BZK 2000).¹ De vraag die in dit rapport centraal staat is welke prestaties worden geleverd met de middelen die ter beschikking staan aan gemeenten. Deze prestaties kunnen zowel betrekking hebben op door gemeenten gefinancierde externe instanties als op het gemeentelijk apparaat zelf.

In 2001 heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een voorstudie (Kuhry en Van der Torre 2001) uitgevoerd. Deze voorstudie ging onder meer in op de te hanteren indeling van gemeentelijke taken, op de keuze van productindicatoren, op het te hanteren analyseschema en op de beschikbaarheid van de benodigde gegevens. Een belangrijke stap op weg naar de afronding van genoemde voorstudie was de raadpleging van een aantal deskundigen die waren geselecteerd op basis van hun kennis van het gemeentelijke taakveld en/of van problemen rond de toepassing van productindicatoren. Na het verschijnen van de voorstudie zijn nog enkele expertmeetings georganiseerd (kader 1.1)

Kader 1.1 Expertmeetings

In het najaar van 2001 zijn twee expertmeetings georganiseerd. Hierbij is ingegaan op de mogelijkheid en wenselijkheid de transparantie van gemeentelijke uitgaven te vergroten via meting van de productie en op de wijze waarop die vraagstelling in de SCP-voorstudie is uitgewerkt. Deze expertmeetings zijn op verzoek van het ministerie van BZK georganiseerd door het adviesbureau Andersson Elffers Felix. Dit bureau heeft op basis hiervan een verslag opgesteld waarin ook enkele aanbevelingen werden gedaan (AEF 2002). De belangrijkste conclusies en aanbevelingen kunnen als volgt worden samengevat:

- Het algemene oordeel was dat het SCP in de rapportage een goede indruk geeft van wat er op dit moment mogelijk is met gemeentelijke prestatiemeting.
- De keuze om zoveel mogelijk aanknopingspunten te zoeken bij beschikbare gegevensbronnen is logisch. Op termijn is het gebruik van meer specialistische informatiebronnen wenselijk om grotere diepgang te kunnen bereiken. Ook het ontbreken van gegevens over oordelen van burgers wordt als een gemis ervaren.

- Prestatiemeting komt nooit in plaats van bestaande instrumenten die de gemeentelijke inkomsten en uitgaven analyseren (bv. de jaarlijkse Periodieke Onderhoudsrapportages). Alleen door beide invalshoeken in onderlinge samenhang te interpreteren kan prestatie-meting toegevoegde waarde opleveren.

Voorgesteld wordt om door te gaan met de macroaanpak als geschetst in het SCP-rapport, maar daarnaast te investeren in diepteonderzoek, onder meer via het opstarten van een proeftuin gemeentelijke prestatiemeting voor een selectie van gemeenten.

Ook in latere jaren zijn expertmeetings georganiseerd, in 2004 in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en in 2006 met vertegenwoordigers van een aantal grote steden. Naar aanleiding van de laatstgenoemde bijeenkomst zijn enkele vertegenwoordigers van grote steden opgenomen in de begeleidingscommissie van *Maten voor gemeenten*. Deze hebben diverse bijdragen geleverd aan het vorige rapport en aan hoofdstuk 3 van dit rapport.

Twee jaar later is *Maten voor gemeenten 2003* (Kuhry 2003) verschenen. In dit rapport is de opzet zoals geschetst in de voorstudie nader uitgewerkt en is voor de eerste maal een integraal beeld gegeven van de gemeentelijke prestaties op een landelijk aggregatieniveau. In de volgende jaren verschenen *Maten voor gemeenten 2004* (Kuhry en Veldheer 2004), *Maten voor gemeenten 2005* (Kuhry 2005) en *Maten voor gemeenten 2006* (Kuhry en Jonker 2006), waarin de cijfers werden geactualiseerd en een aantal verbeteringen in de aanpak werd doorgevoerd. In de laatste edities is uitvoerig ingegaan op de ontwikkelingen op de afzonderlijke taakvelden. Daarbij is naast een analyse van de productie en de uitgaven aandacht besteed aan beleidsmatige ontwikkelingen en aan kwalitatieve aspecten, waaronder opinies van burgers. Ook is gebruikgemaakt van benchmarks en diepteanalyses. Op deze wijze is invulling gegeven aan een aantal aanbevelingen in het AEF-rapport (zie kader 1.1).

1.1.2 Indeling

Het huidige rapport gaat hoofdzakelijk in op de periode 2000-2005. Daarnaast wordt in dit rapport kort ingegaan op de ontwikkelingen vanaf 1995 en wordt op basis van begrotingsinformatie vooruitblik tot 2007. Het omvat drie onderdelen.

Hoofdstuk 1 gaat in op de opzet (§ 1.1) en op de voornaamste uitkomsten van de analyse op een geaggregeerd niveau (§ 1.2). Daarna volgen kanttekeningen bij de uitkomsten (§ 1.3-1.6).

Hoofdstuk 2 behandelt de ontwikkelingen in de afzonderlijke taakvelden, waarbij aandacht wordt besteed aan beleidsmatige ontwikkelingen, de gehanteerde productindicatoren, kengetallen over productie en uitgaven en informatie over de kwaliteit en de effectiviteit van de dienstverlening. Hoofdstuk 3 gaat in op de rol van prestatiemeting in de beleidspraktijk bij het Rijk en enkele gemeenten.

Bijlage A gaat in op de uitkomsten van de zogenoemde nettoanalyse, die van belang is voor de evaluatie van de prestaties die gemeenten leveren op basis van de algemene uitkering en de niet-gebonden belastinginkomsten.

Bijlage B laat zien hoe het profijt van gemeentelijke uitgaven kan worden toegerekend aan specifieke bevolkingsgroepen. Hierbij wordt een bestaande analyse-methode van het SCP (zie Kuhry en Pommer 2006) toegespitst op de gemeentelijke uitgaven voor jeugd en gezin.

Daarnaast zijn er drie internetbijlagen (C, D en E) die ingaan op de gebruikte methodiek, de productindicatoren en gedetailleerde cijfers per taakveld (www.scp.nl/mvg2007).

1.1.3 Korte toelichting op de gevolgde aanpak

Dit rapport vergelijkt op systematische wijze de ontwikkeling van de productie met het verloop van de uitgaven. Hiermee wordt de beoogde relatie gelegd tussen de ontwikkeling van gemeentelijke taken en middelen. De productie wordt gemeten via productindicatoren, zoals aantallen verstrekte paspoorten, aantallen onderwezen leerlingen en het aantal reizigerskilometers in het openbaar vervoer. Om de vergelijking met de productie doorzichtiger te maken, worden de uitgaven gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp). Deze gecorrigeerde uitgaven worden aangeduid als 'reële uitgaven'.

Een uitvoerige bespreking van de gevolgde aanpak is terug te vinden in internetbijlage C. Hier wordt volstaan met een summier overzicht. Van diensten die door de overheid en non-profitinstellingen worden geproduceerd, is de marktwaarde meestal niet bekend. De waarde van de productie kan dus niet in geld worden uitgedrukt. Daarom wordt in deze gevallen gebruikgemaakt van fysieke productindicatoren, te weten:

- prestatie-indicatoren, die te maken hebben met de geleverde eindproducten;
- gebruiksindicatoren, die te maken hebben met de afnemers van de diensten; en
- normeringsindicatoren, waarbij de productie zelf niet wordt gemeten maar waarbij de omvang van de werkzaamheden wordt afgeleid uit een globale norm (aantal inwoners, aantal vierkante kilometers en dergelijke).

Waar wel sprake is van kostendekkende prijzen en min of meer marktconforme condities kan de productie worden bepaald door waarde-indicatoren. Hierbij wordt het productievolume bepaald door deflering van waardebedragen met een voor het betreffende product geldend prijsindexcijfer.

De prestatie-, gebruiks- en waarde-indicatoren zijn bruikbaar bij het meten van de productie van dienstverlening aan burgers en bedrijven. Soms is echter sprake van aansturende of ondersteunende werkzaamheden of van overhead (intermediaire dienstverlening). In die gevallen kan de productie indirect worden geschat via de prestaties van de aangestuurde of ondersteunde processen. Ook verrichten gemeenten zuiver collectieve diensten die niet direct kunnen worden toegerekend aan afnemers. In die gevallen wordt veelal gebruikgemaakt van normeringsindicatoren.

In de analyses worden 65 afzonderlijke taakvelden onderscheiden. Omdat voor veel taakvelden meer dan één productindicator wordt gehanteerd, ligt het aantal gehanteerde productindicatoren aanmerkelijk hoger, namelijk op 110. Bij 13 taakvelden is gebruikgemaakt van gebruiksindicatoren, bij 23 van prestatie-indicatoren, bij 12 van waarde-indicatoren en bij 13 van normeringsindicatoren. In vier gevallen ging het om overhead of een restpost. Bij de normeringsindicatoren en de overheadindicatoren is de meting van de productie gebrekkig. Dit betreft ruim 25% van de taakvelden en bijna 20% van de uitgaven.

Twee methodische aspecten spelen een grote rol bij de nadere uitwerking van de analyses:

- 1 de wijze van aggregatie van deelindicatoren door weging van de afzonderlijke producten met de uitgaven per product in een gekozen basisjaar (zie voor een nadere toelichting kader C.1 in internetbijlage C). Deze aanpak is van belang zowel bij taakvelden met heterogene producten als bij de aggregatie van afzonderlijke taakvelden tot (sub)clusters en tot een totaal generaal.
- 2 de wijze van toerekening van de productie in gevallen waar gemeenten slechts een deel van de uitgaven voor een taakveld voor hun rekening nemen. De gecorrigeerde productie wordt berekend als de totale productie maal het aandeel van de gemeentelijke uitgaven in de totale exploitatiekosten (zie voor een nadere toelichting kader C.2 in internetbijlage C).

Er zijn twee afzonderlijke analyses uitgevoerd om de relatie tussen gemeentelijke prestaties en uitgaven in beeld te brengen. De eerste analyse, die aan bod komt in de hoofdtekst van dit rapport, heeft betrekking op de totale uitgaven van gemeenten (ook wel aangeduid als bruto-uitgaven) en de daarvoor geleverde productie. De meeste lezers zullen vooral geïnteresseerd zijn in deze integrale uitkomsten. De tweede analyse, die alleen aan bod komt in bijlage A, heeft betrekking op de netto-uitgaven; dat wil zeggen de totale uitgaven minus de taakgebonden inkomsten. Deze analyse geeft daarmee een beeld van de productie die tot stand is gekomen met de niet-taakgebonden middelen van gemeenten. Deze middelen zijn afkomstig uit het gemeentefonds en uit gemeentelijke belastingopbrengsten. Deze laatste analyse is onder meer van belang voor de opdrachtgever van dit onderzoek, omdat deze primair geïnteresseerd is in de aanwending van de middelen afkomstig uit het gemeentefonds.

1.2 Analyseresultaten

1.2.1 Gemeentelijke uitgaven en inkomsten

Op basis van de CBS-gegevens over gemeenterekeningen en -begrotingen en de Overzichten specifieke uitkeringen van het ministerie van BZK kan een beeld worden geschetst van het verloop van uitgaven en inkomsten van gemeenten. Deze gegevens zijn verkregen door de cijfers voor de gemeenterekeningen die beschikbaar zijn vanaf

1999² te 'koppelen' aan cijfers uit de gemeentebegrotingen voor eerdere jaren. Een en ander wordt nader toegelicht in internetbijlage C, paragraaf C.3.

De hier gepresenteerde gegevens hebben betrekking op de lopende baten en lasten van gemeenten voor een selectie van 65 taakvelden. Voor een gedetailleerd overzicht van de baten en lasten van deze taakvelden wordt verwezen naar internetbijlage E1. De kosten die zijn geboekt op de met deze taakvelden corresponderende functies omvatten loonkosten, materiële kosten, kapitaallasten en inkomensoverdrachten. De kapitaallasten zijn opgebouwd uit de rentekosten en afschrijvingen die samenhangen met investeringsuitgaven.³ In het vervolg zal voor de 'lasten' de meer gangbare, maar iets minder helder gedefinieerde term 'uitgaven' worden gebruikt.

Hier past de kanttekening dat in dit rapport niet alle gemeentelijke lasten zoals die worden gerapporteerd in de Statistiek gemeenterekeningen van het CBS in beeld worden gebracht, maar het totaal voor bestemming (som van de functies 0 t/m 960). Zoals is beargumenteerd in bijlage B van *Maten voor gemeenten 2006* worden toevoegingen aan de reserves in dit rapport niet als lasten beschouwd. Verder valt te beargumenteren dat niet de baten en lasten op functie 960 ('correctie nacalculatie kostenplaatsen') relevant zijn voor het reële totale niveau van baten en lasten maar alleen het saldo van de lasten en baten op functie 960. Door de jaren heen is dit een kleine post die bovendien niet eenduidig aan functies kan worden toegerekend.⁴

Voorts blijven de uitgaven die betrekking hebben op enkele bedrijfsmatige activiteiten (nutsbedrijven, havenbedrijven en gemeentelijk grondbedrijf) in dit rapport verder buiten beschouwing, evenals de uitgaven voor een scala aan financiële transacties. Daarvoor zijn diverse redenen. Nutsbedrijven en havenbedrijven zijn inmiddels grotendeels geprivatiseerd. De productie van de gemeentelijke grondbedrijven is lastig in kaart te brengen. Bij financiële transacties (waaronder de ontvangst van belastingen en van de algemene uitkering in het kader van het gemeentefonds) gaat het om overdrachten waarbij de inzet van personele en andere middelen over het algemeen relatief gering is. Bij vrijwel alle begrotingsposten die buiten beschouwing zijn gelaten, zijn de inkomsten bovendien systematisch hoger dan de uitgaven. Dit impliceert ook dat de netto-uitgaven negatief zijn en dat deze functies zich daarom niet lenen voor de nettoanalyses die in de bijlage A en E3 aan de orde komen. Met deze buiten beschouwing gelaten begrotingsposten was in 2005 circa 20% van de totale uitgaven gemoeid.

Enkele kerncijfers zijn weergegeven in tabel 1.1. Opgemerkt moet worden dat de hier gegeven cijferopstelling enigszins verschilt van vergelijkbare overzichten van het CBS, omdat het overzicht zich beperkt tot de uitgaven voor de geselecteerde 65 taakvelden. De uitgaven op de overige functies zijn gesaldeerd met de bijbehorende inkomsten (netto-inkomsten).

Tabel 1.1

Gemeentelijke uitgaven en inkomsten

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1 totale uitgaven taakvelden (mln. euro)	32.700	35.100	37.900	39.200	38.100	38.200
2 idem (%) ^a	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
3 netto-uitgaven taakvelden (%) ^{a, b}	42,4	41,8	42,7	42,5	43,8	42,8
4 taakgebonden inkomsten specifieke uitkeringen (%) ^a	31,6	31,5	32,8	33,0	32,7	31,9
5 taakgebonden inkomsten van derden (%) ^a	26,0	26,7	24,6	24,6	23,5	25,3
6 netto-inkomsten uit gemeentefonds (%) ^a	35,0	35,5	34,9	34,8	31,0	31,1
7 netto-opbrengst gemeentelijke belastingen (%) ^a	7,2	7,0	7,0	7,6	8,1	9,4
8 overige netto-inkomsten (%) ^a	3,9	2,6	3,0	2,0	6,4	6,7
9 totaal (netto-)inkomsten ^a	103,7	103,4	102,3	101,9	101,8	104,3
10 saldo inkomsten en uitgaven ^a	3,7	3,4	2,3	1,9	1,8	4,3

a Als percentage van totale uitgaven taakvelden (1).

b Berekend als totale uitgaven taakvelden (2) - specifieke uitkeringen (4) - taakgebonden inkomsten van derden (5).

Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen); BZK (Overzicht specifieke uitkeringen); SCP-bewerking

De totale uitgaven van gemeenten voor de betrokken 65 taakvelden lopen op van 32,7 miljard euro in 2000 tot 38,2 miljard euro in 2005. Dit komt neer op een gemiddelde groei van 3,1% per jaar. Gecorrigeerd voor de algemene toename van het prijspeil resteert een reële groei met 0,4% per jaar.⁵

Het bovenste deel van tabel 1.1 heeft betrekking op de totale en de netto-uitgaven. Deze netto-uitgaven zijn berekend door van de totale uitgaven per taakveld de taakgebonden inkomsten af te trekken. Dit betreft de specifieke uitkeringen van het Rijk en de inkomsten van derden. Laatstgenoemde post heeft betrekking op de verkoop van goederen en diensten aan burgers en bedrijven; voor een deel betreft het hier 'eigen bijdragen'.

Het tweede deel van de tabel geeft een overzicht van de inkomstenbronnen. De niet-taakgebonden middelen zijn in hoofdzaak afkomstig uit het gemeentefonds en de gemeentelijke belastingen (waaronder de OZB). Daarnaast is er een post 'overige netto-inkomsten' die hoofdzakelijk betrekking heeft op opbrengsten uit vermogen en deelnemingen. In alle jaren was sprake van een batig saldo van 2 à 4% van de totale uitgaven. Dit beeld klopt ook met analyses die uitwijzen dat gemeenten de afgelopen jaren een aardige financiële reserve hebben opgebouwd (Allers en Gerritsen 2003).

De percentages in tabel 1.1 zijn betrekkelijk stabiel, al zijn er in het bijzonder de afgelopen twee jaar enkele verschuivingen. In tegenstelling tot de periode 1994-1998 is de decentralisatie van taken van het Rijk naar gemeenten in de periode 2000-2005 niet langer prominent. Het aandeel van de inkomsten uit het gemeentefonds lag in de jaren 2000-2003 tussen 34% en 35%, maar daalde in 2004 en 2005 naar 31%. Het

aandeel van de specifieke uitkeringen schommelde rond de 32%. Een beweging in de richting van een grotere autonomie voor gemeenten, die onder meer tot uitdrukking zou komen in een afname van het belang van specifieke uitkeringen (aanbevelingen commissie-Brinkman, BZK 2004b), is in de cijfers voor deze jaren niet zichtbaar.

Het aandeel van de taakgebonden inkomsten van derden was in 2000 26%, daalde in de daaropvolgende jaren tot 23%, maar steeg in 2005 weer naar 25%. Het aandeel van de gemeentelijke belastingen nam toe van 7,2% in 2000 tot 9,4% in 2005.⁶ De afgelopen jaren is frequent de klacht geuit dat de gemeentelijke belastingen 'de pan uit rijzen'. In de periode 1995 tot en met 2002 is er op het niveau van landelijke totaalcijfers geen sprake van markante groei. Deze is echter wel vrij fors in de jaren daarna. Dit wordt ook bevestigd door op dit onderwerp toegespitst onderzoek (zie bv. Allers 2003 en Coelo 2004). De stijging in 2005 kan deels worden toegeschreven aan de afschaffing van de 'zalmstip' (zie Allers 2005). In 2006 valt een daling te verwachten als gevolg van de gedeeltelijke afschaffing van de OZB, die heeft geleid tot een daling van de gemeentelijke woonlasten met circa 20% (zie Allers 2006). De stijging van de overige netto-inkomsten van 2% naar 6% tussen 2003 en 2004 lijkt vooral te worden veroorzaakt door veranderingen in de rekeningsystematiek (zie *Maten voor gemeenten 2006*, bijlage B).

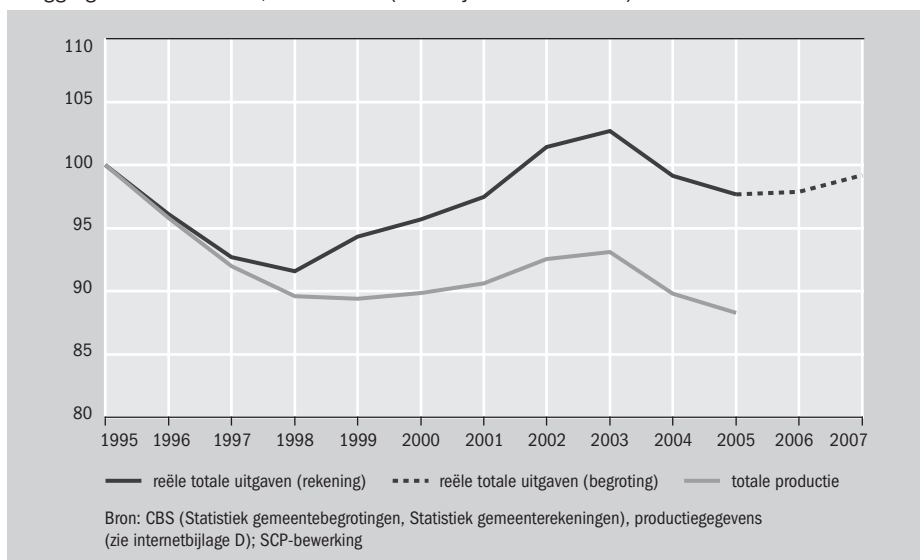
1.2.2 Kerncijfers uitgaven en prestaties

Figuur 1.1 geeft een samenvatting van de geaggregeerde uitkomsten. In tegenstelling tot de meeste figuren en tabellen in dit rapport is er hier voor gekozen de gehele ontwikkeling vanaf 1995 in beeld te brengen en ook in te gaan op de geraamde ontwikkeling conform de mutaties in de beschikbare begrotingscijfers. Deze figuur laat zien dat de uitgaven, gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling van het bbp, per saldo tussen 1995 en 2005 licht zijn gedaald (gemiddeld 0,2% per jaar). Deze uitgaven zijn, na een forse daling in de beginperiode en een overeenkomstige stijging vanaf 1998 in 2003 iets boven het peil van 1995 gekomen. In 2004 en ook in 2005 is er echter opnieuw een daling, die sterker uitvalt dan in tabel 1.1, doordat naast de nominale daling rekening moet worden gehouden met de in die jaren optredende inflatie. Deze daling hangt deels samen met bezuinigingen op de algemene uitkering en enkele specifieke uitkeringen en deels met taakmutaties, namelijk privatisering en financiële verzelfstandiging van het openbaar vervoer in enkele grote steden. Volgens de beschikbare begrotingscijfers is voor 2006 een vrij stabiel niveau en voor 2007 een lichte stijging van de uitgaven te verwachten. Deze lichte stijging is echter vooral toe te schrijven aan de geplande taakuitbreiding van gemeenten op het terrein van de huishoudelijke zorg (Wmo). Deze wordt maar ten dele gecompenseerd door de voorgenomen verdere privatisering van het stedelijk openbaar vervoer. De ontwikkeling van de productie volgt die van de uitgaven, maar blijft daar bij achter. Hier overheersen de dalingen, al is in de periode 1998-2003 sprake van een lichte stijging. Gemiddeld neemt de productie in de periode 1995-2005 met 1,2% per jaar af. Dit houdt tevens in dat de ontwikkeling van de productie gemiddeld 1,0% per jaar achterblijft bij die van de corresponderende uitgaven. Anders gezegd: de kostprijs van gemeente-

lijke diensten neemt sneller toe dan de gemiddelde prijsstijging van alle in Nederland geproduceerde goederen en diensten. Overigens lijkt dit fenomeen vooral in de jaren met sterk groeiende overheidsuitgaven (1998-2002) op te treden. In de jaren 2003-2005 is de toename van de kostprijs aanmerkelijk gematigder. Zie paragraaf 1.5 voor een nadere verklaring.

Figuur 1.1

Geaggregeerde uitkomsten, 1995-2007 (indexcijfers 1995 = 100)

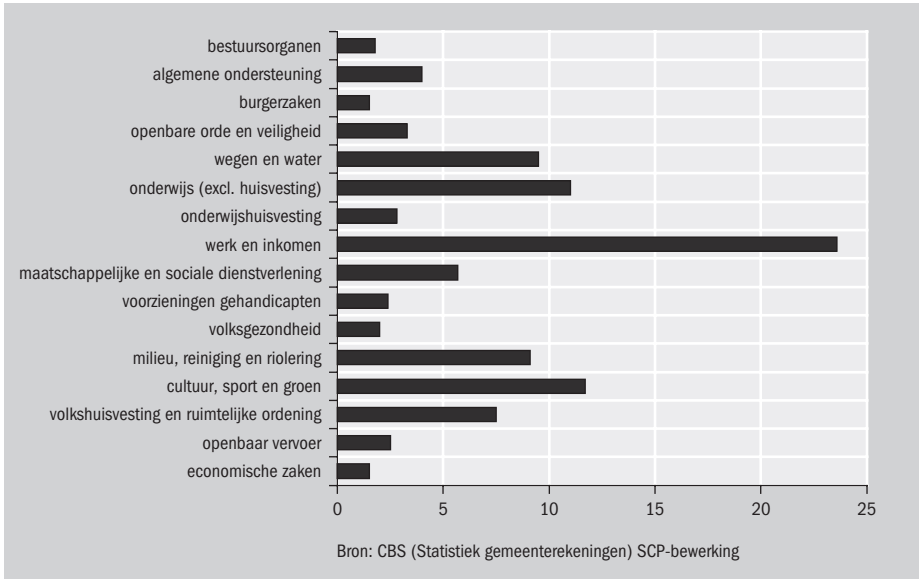


Figuur 1.2 geeft een schematische voorstelling van het financiële belang van de clusters van taakvelden in 2005.⁷ De belangrijkste clusters zijn werk en bijstand (23% van het totaal), cultuur/sport/groen (12%), onderwijs (11%), wegen/water (9%), milieu/reiniging/riolering (9%) en volkshuisvesting (7% van het totaal).

Figuur 1.3 geeft de ontwikkeling van de productie weer. De snelste groeier van de periode 2000-2005 is volksgezondheid met 7% per jaar, gevolgd door openbare orde en veiligheid en wegen en water met 3 à 4% per jaar. De groei van de productie voor volksgezondheid is vooral het gevolg van nieuwe taken op het terrein van de jeugdgezondheidszorg. Het cluster volkshuisvesting/ruimtelijke ordening vertoont een gemiddelde daling van ongeveer 4% per jaar als gevolg van de verzelfstandiging van de gemeentelijke woningbedrijven. Geringere dalingen treden op bij het onderwijs en bij het openbaar vervoer, beide eveneens als gevolg van financiële verzelfstandiging of privatisering van de betrokken organisaties. Voor de lichte daling van de productie op het gebied van werk en bijstand zijn verscheidene factoren verantwoordelijk: de economische groei in 2000, de gemeentelijke successen in de daaropvolgende jaren bij het terugdringen van het aantal uitkeringsontvangers en de afbouw van de gesubsidieerde arbeid vanaf 2004.

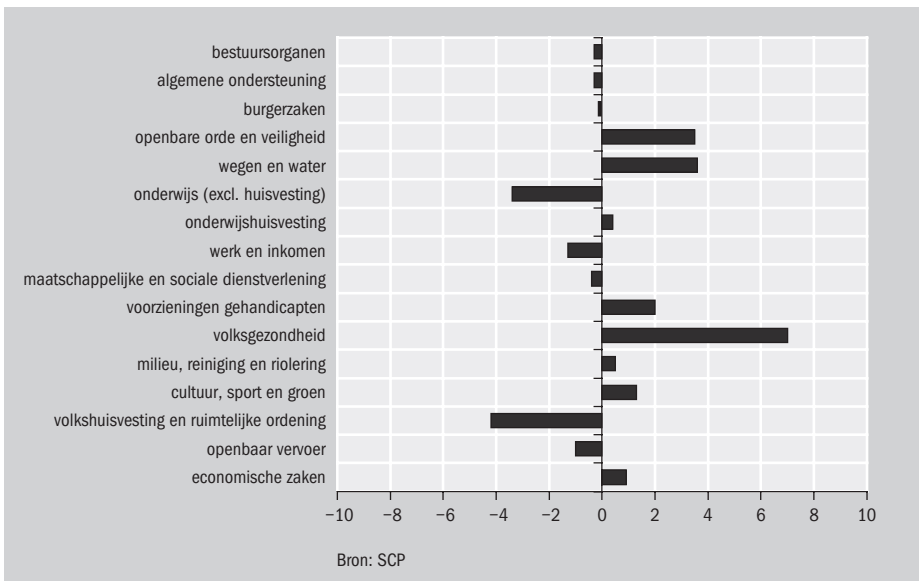
Figuur 1.2

Aandeel van clusters in totale uitgaven, 2005 (in procenten)



Figuur 1.3

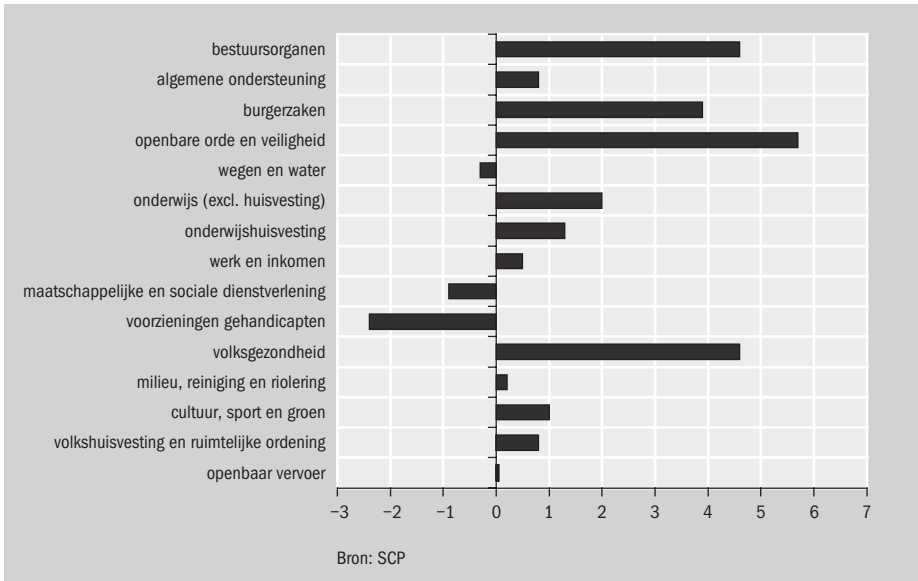
Gemiddelde jaarlijkse groei van de productie, 2000-2005 (in procenten)



Figuur 1.4 geeft een beeld van de ontwikkeling van de reële uitgaven per product, ook te interpreteren als de relatieve kostprijs van gemeentelijke diensten ten opzichte van het gemiddelde binnenlandse product.

Figuur 1.4

Gemiddelde jaarlijkse groei van de relatieve kostprijs, 2000-2005 (in procenten)



In vrijwel de meeste gevallen stijgt de relatieve kostprijs. Hier komen we in paragraaf 1.5 nog op terug. Een zeer snelle stijging van de relatieve kostprijs (3% tot 5% per jaar) treedt op bij bestuursorganen, burgerzaken, openbare orde en veiligheid en gezondheidszorg. In de eerste twee gevallen gaat dit vermoedelijk om een kwaliteits-slag, in de laatste twee gevallen om activiteiten met een sterk preventieve component die moeilijk in productindicatoren kan worden gevangen. Een matige groei van de relatieve kostprijs treedt op bij openbaar vervoer, milieu, reiniging en riolering en werk en inkomen, een daling bij wegen en water en voorzieningen gehandicapten. De salarissen en uitkeringen bij werk en inkomen volgen min of meer de algehele ontwikkeling van de inflatie. Hetzelfde geldt voor de prijsontwikkelingen bij openbaar vervoer, wegen en water en reiniging en riolering. Bij voorzieningen gehandicapten is de kostprijs van met name vervoersvoorzieningen sterk achtergebleven (zie ook § 2.10).

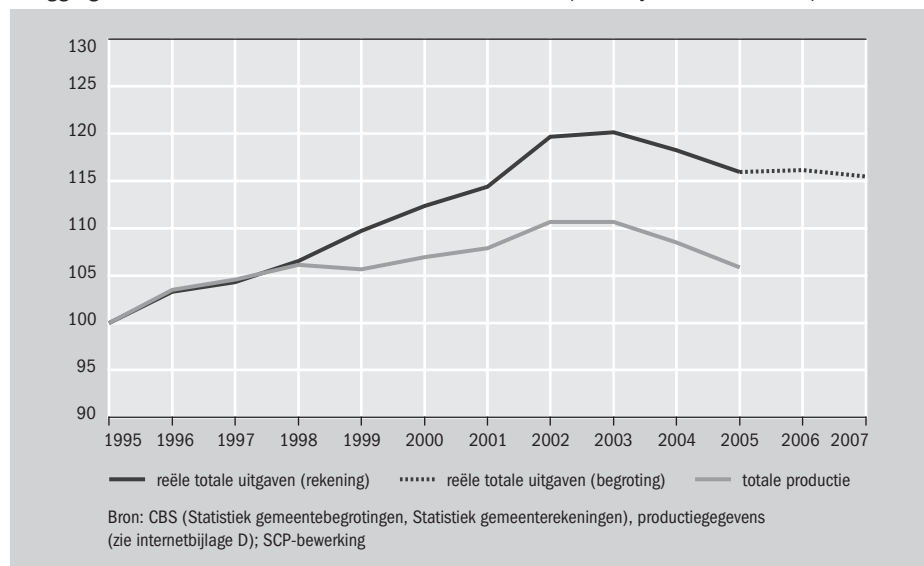
1.2.3 De effecten van taakmutaties

In paragraaf 1.2.2 hebben we gezien dat de totale uitgaven van gemeenten in de periode 1995-2005 na correctie voor het algehele prijsniveau per saldo licht zijn afgenomen en dat de bijbehorende productie zelfs is gedaald met meer dan 10%.

Intussen is het bruto binnenlands product, een maat voor de beschikbare middelen, met in totaal 25% toegenomen. Impliceert dit dat de betrokken dienstverlening is versoberd en dat de daarvan afhankelijke burger erop achteruit is gegaan? Dit is een veel te simpel antwoord. Voordat dergelijke conclusies worden getrokken, moet bijvoorbeeld rekening worden gehouden met veranderingen in het gemeentelijk takenpakket. Zo behoren woningverhuur en de financiering van verpleeg- en verzorgingshuizen niet langer tot het gemeentelijke takenpakket. Ook bij het openbaar vervoer is de rol van gemeenten minder prominent geworden. Dat zegt op zichzelf niet, dat deze dienstverlening nu minder adequaat wordt verstrekt of dat de burger erop achteruit is gegaan. In drie gevallen hebben gemeenten er substantiële taken bij gekregen: dit betreft de volwasseneneducatie, de schoolbegeleidingsdiensten en de jeugdgezondheidszorg. Een zuiverder beeld van de ontwikkelingen op voorzieningenniveau wordt verkregen door de gemeentelijke uitgaven en de bijbehorende ontwikkeling van de productie te corrigeren voor voorzieningen waarin sprake is van substantiële taakmutaties. Dit impliceert dat de betreffende voorzieningen zowel aan de kant van de uitgaven als aan de kant van de productie worden weggelaten (figuur 1.5).⁸

Figuur 1.5

Geaggregeerde uitkomsten na correctie voor taakmutaties (indexcijfers, 1995 = 100)



Na correctie voor taakmutaties blijken de reële gemeentelijke uitgaven tussen 1995 en 2005 met gemiddeld 1,5% per jaar toe te nemen. In dezelfde periode groeide de productie met gemiddeld 0,6% per jaar. Dit impliceert een toename van de relatieve kostprijs met gemiddeld 0,9% per jaar. Tussen 1995 en 2002 was sprake van een gestadige toename van uitgaven en productie, in 2003 vlakke de ontwikkeling af en

in 2004 zette een daling in. Figuur 1.5 suggereert (evenals figuur 1.1), dat de hieruit voortvloeiende relatieve prijsstijging van de gemeentelijke productie vooral in de periode 1998-2002 is opgetreden. In de eerste jaren van deze periode zijn de overheidsuitgaven uitbundig gegroeid in samenhang met de toenmalige economische voorspoed. Maar ook in 2001 en 2002, toen het economische tij keerde, zijn de overheidsuitgaven fors toegenomen. Pas in 2003 werden bij de gemeentelijke uitgaven de effecten van de recessie merkbaar. Tabel 1.2 geeft enkele nadere cijfers die betrekking hebben op de ontwikkelingen in de periode 2000-2005.

Tabel 1.2

Ontwikkeling 2000-2005, met en zonder correctie voor taakmutaties (indexcijfers 2000 = 100)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	groei ^a 2000-2005
ongecorrigeerd							
reële ontwikkeling totale uitgaven, index	100	101,9	106,0	107,3	103,6	102,1	0,4
ontwikkeling productie, index	100	100,9	103,0	103,6	100,0	98,3	-0,3
ontwikkeling reële uitgaven per product, index	100	101,0	102,9	103,6	103,7	103,9	0,8
correctie voor taakmutaties^b							
reële ontwikkeling gecorrigeerde totale uitgaven, index	100	101,8	106,5	106,9	105,2	103,2	0,6
ontwikkeling gecorrigeerde productie, index	100	100,9	103,5	103,5	101,5	99,0	-0,2
ontwikkeling gecorrigeerde reële uitgaven per product, index	100	100,9	102,9	103,3	103,6	104,2	0,8

a Gemiddelde jaarlijkse procentuele groei.
b Taakvelden exclusief verpleeghuizen, verzorgingshuizen, woningexploitatie, volwasseneneducatie, onderwijsbegeleiding en openbaar vervoer.

Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen), productiegegevens (zie internetbijlage D); SCP-bewerking

Zonder correctie voor taakmutaties bedraagt de groei van de reële uitgaven gemiddeld 0,4% per jaar, daalt de productie met gemiddeld 0,3% per jaar en neemt de relatieve kostprijs toe met gemiddeld 0,8% per jaar. Na correctie voor deze beide aspecten stijgen de reële uitgaven met 0,6% per jaar, daalt de productie met 0,2% per jaar en stijgt de relatieve kostprijs met 0,8% per jaar. In de betrokken periode zijn de effecten van de correctie voor taakmutaties dus vrijwel verwaarloosbaar.

1.3 Gevoeligheidsanalyse

Gevoeligheidsanalyses hebben betrekking op de betrouwbaarheid van de uitkomsten voor de ontwikkeling van de productie en de relatieve kostprijs. Meer concreet kan de vraag worden geformuleerd in hoeverre de uitkomsten worden beïnvloed door onbetrouwbaarheid van de uitgavencijfers (vooral in de beginjaren) en een zekere

mate van willekeur bij de keuze van prestatie-indicatoren. De in voorgaande jaren uitgevoerde analyses (zie Kuhry en Veldheer 2004: 97-101) zijn ditmaal niet herhaald. De toenmalige analyses wijzen op een geringe gevoeligheid voor een andere keuze van productindicatoren. Gebleken is dat de meeste wijzigingen in productindicatoren nauwelijks effect hebben op de ontwikkeling van de totale gemeentelijke productie. Daarnaast speelt het een rol dat bij een serie aanpassingen de effecten tegen elkaar kunnen uitmiddelen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het gezamenlijk effect van een groot aantal aanpassingen in de voorgaande jaren. Maar het geldt ook voor een exercitie waar de zwakste schakel in de analyse, de taakvelden waarvoor de productie bij gebrek aan concrete maatstaven is benaderd via normeringsindicatoren, op een geheel andere wijze is ingeschat, namelijk via gedefleerde kosten.⁹

1.4 Ijkkpunten voor volumegroei

De in dit rapport uitgewerkte methodiek is comparatief van aard. Deze brengt de ontwikkeling van de productie door de jaren heen in beeld. Op zichzelf zegt dit nog weinig over de bestuurlijke vraag of de dienstverlening toereikend is en of deze zich op een bevredigende wijze ontwikkelt. Een van de manieren om de uitkomsten nader te duiden is een vergelijking met externe ijkkpunten. In deze paragraaf wordt de feitelijke ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven en de gemeentelijke productie in de periode 1999-2004¹⁰ vergeleken met overeenkomstige kengetallen voor de marktsector en de finale publieke dienstverlening aan burgers (tabel 1.3). De laatstgenoemde categorie omvat uitvoerende diensten aan burgers als onderwijs, zorg, welzijn, sociale zekerheidsinstellingen, politie en justitie, cultuur en recreatie en de belastingdienst (zie Kuhry en Pommer 2006). Collectieve diensten als openbaar bestuur, defensie en infrastructuur blijven daarbij buiten beschouwing. Er is een zekere mate van overlap met de gemeentelijke dienstverlening (brandweer, openbaar onderwijs, kinderopvang, sociale dienst, cultuur en sport en dergelijke).

Tabel 1.3
Gemiddeld jaarlijks groeipercentage naar sector, 1999-2004

	reële groei uitgaven/kosten ^a	productie	relatieve kostprijs	personeels- volume
gemeenten	1,5 ^b	0,5 ^b	1,0 ^b	0,9 ^c
finale publieke dienstverlening ^d	3,7	2,4	1,3	2,6
marktsector ^d	1,0	1,3	-0,4	-0,8

a Nominale groei gedefleerd met het prijsindexcijfer van het bruto binnenlands product.

b Gebaseerd op de uitkomsten in dit rapport, gecorrigeerd voor taakmutaties.

c Kernegegevens overheidspersoneel 2005 (BZK 2006a).¹¹

d Memorandum quartaire sector 2006-2011 (SCP 2007)

Bron: CBS en SCP

In termen van reële kosten c.q. uitgaven vertoont de publieke dienstverlening de grootste groei (3,7% per jaar). Gemeenten nemen een veel lagere positie in met 1,5% reële groei per jaar en de marktsector volgt als laatste met 1% groei. De relatief lage groei van de marktsector hangt vooral samen met de recessie in de periode 2001-2004. Van deze conjuncturele omslag ondervonden de gemeentelijke overheid en ook de publieke dienstverlening in de eerste jaren nog nauwelijks nadelige gevolgen. De bezuinigingen op de overheidsuitgaven werken pas door in de periode 2004-2005 en blijven ook dan verhoudingsgewijs matig.

Terwijl ook de groei van de werkgelegenheid in de marktsector vooral vanaf 2001 stagneerde, lijkt zowel bij de finale publieke dienstverlening als bij gemeenten sprake te zijn van een gematigde groei van het personeelsvolume, die ook in 2002 en 2003 voortduurt. In 2004 en 2005 nam het personeelsvolume in de publieke dienstverlening nog licht toe, terwijl bij gemeenten zowel in 2004 als in 2005 een daling met enkele procenten optrad. Eind 2005 was de omvang van het gemeentepersoneel 161.700 fte's (BZK 2006a).

De productie van de publieke dienstverlening groeide in de betrokken periode met 2,4%. Die van de marktsector neemt als gevolg van een toenemende productiviteit sneller toe dan de kosten en bedroeg gemiddeld circa 1,3% per jaar, met dien verstande dat er in de periode 2001-2004 sprake was van een sterke afzwakking. De productie van gemeenten steeg (met 0,5%) beduidend langzamer dan die van zowel de publieke dienstverlening als de marktsector. Een en ander impliceert dat de relatieve kostprijs van publieke en gemeentelijke diensten ten opzichte van producten uit de marktsector de afgelopen jaren aanzienlijk is toegenomen. Op dit onderwerp gaat de volgende paragraaf nader in.

1.5 De verklaring voor de stijging van de relatieve kostprijs

De reële uitgaven per product kunnen worden berekend door de reële uitgaven te delen door de productie. Bij de berekening van de reële uitgaven wordt gebruikgemaakt van het prijsindexcijfer van het bbp. Zoals is uiteengezet in *De vierde sector* (Kuhry en Van der Torre 2002) is het verloop van het indexcijfer voor de reële kosten per product op te vatten als de ontwikkeling van de relatieve kostprijs van het betreffende product. Het brengt namelijk de ontwikkeling van de productiekosten in beeld ten opzichte van die van het gemiddelde binnenlandse product. De analyses voor de periode 1999-2004 wijzen in de richting van een gemiddelde stijging van de relatieve kostprijs met 1,0% per jaar voor gemeentelijke diensten. Voor dezelfde periode is voor de finale publieke dienstverlening als geheel een toename gevonden van de relatieve kostprijs van 1,3% per jaar. Uit een decompositie van de kostenontwikkeling bij de publieke diensten blijkt dat deze toename kan worden toegeschreven aan de reële stijging van de contractlonen, aan een hoge incidentele loonstijging (circa 1,2% per jaar, onder meer als gevolg van vergrijzing en ranginflatie), aan een sterke groei van de inzet van materiële middelen en kapitaallasten per product (automatisering, kwalitatief betere huisvesting en uitbestedingen) en aan een verhoudingsgewijs lage

groei van de arbeidsproductiviteit (ruim 2% per jaar in de marktsector, licht negatief in de finale publieke dienstverlening). Deze ontwikkelingen kunnen ten dele worden verklaard met de zogenoemde 'Wet van Baumol' (zie kader 1.2).

Kader 1.2 De Wet van Baumol

Om diverse redenen vertonen de relatieve kosten van publieke diensten een opwaartse tendens. Dit heeft te maken met de zogenoemde Wet van Baumol. De redenering omvat twee onderdelen:

- Ten eerste is de toename van de arbeidsproductiviteit bij veel arbeidsintensieve diensten aanmerkelijk geringer dan bij het productieproces van agrarische en industriële goederen die zich lenen voor mechanisering en dat van diensten die zich lenen voor automatisering. Het gaat dan bijvoorbeeld om leerkrachten, verplegend en verzorgend personeel, uitvoerende kunstenaars, maar ook om kappers en schoenmakers.
- Ten tweede leidt de stijging van de arbeidsproductiviteit in de marktsector tot reële loonsverhogingen. Toch moeten de lonen in de publieke dienstverlening op langere termijn min of meer in de pas lopen met de lonen in andere bedrijfssectoren. Hier speelt niet alleen een vraagstuk van rechtvaardigheid, maar ook een probleem van personeelsherving: als de lonen bij de publieke dienstverlening te laag worden, zal het op den duur moeilijk worden bekwaam personeel te werven en vast te houden.

Door deze loonontwikkeling, die slechts ten dele wordt gecompenseerd door een stijging van de productiviteit, heeft de relatieve kostprijs van publieke diensten (maar ook van vergelijkbare commerciële diensten, zoals de eerdergenoemde kappers en schoenmakers) de neiging om te stijgen.

Bij een poging deze analyse verder toe te spitsen op de gemeentelijke situatie wreekt zich het ontbreken van consistente personeelsgegevens en van consistente gegevens naar kostensoort voor het gemeentelijke niveau. Een bijkomend probleem is de afbakening. De gemeentelijke lasten conform de Statistiek gemeenterekeningen hebben niet alleen betrekking op exploitatiekosten maar ook op overdrachten aan burgers, bedrijven en op afstand geplaatste uitvoeringsorganisaties. De bedrijfstak gemeenten in de gedetailleerde gegevens uit de Nationale Rekeningen omvat niet de uitvoering opgenomen in andere bedrijfstakken zoals onderwijs, zorg en milieudienstverlening. Bovendien verschillen de gegevens voor de periode 2001-2003 voor en na de revisie van de Nationale Rekeningen als gevolg van de slechtere kwaliteit van de brongegevens zodanig dat getwijfeld moet worden aan de bruikbaarheid van deze cijfers. Ook de overzichten van het ministerie van BZK over het aantal gemeenteamttenaren (zie bv. BZK 2006a) omvatten slechts een deel van het personeel dat wordt gefinancierd uit gemeentelijke middelen.

Vanaf het rekeningjaar 2004 worden integraal gegevens verzameld over de gemeentelijke baten en lasten naar functie en kostencategorie volgens de richtlij-

nen van het besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV, BZK 2003b). De beschikbare gegevens laten een complex beeld zien, mede omdat veel lasten niet direct op functies, maar op kostenplaatsen (bv. kapitaallasten of personeelslasten) zijn geboekt en slechts via een omweg aan functies zijn toe te rekenen. Omdat het CBS twijfels heeft over de validiteit van deze cijfers, worden ze vooralsnog niet gepubliceerd. Om die reden wordt hier alleen een kwalitatief beeld van de uitkomsten geschetst (kader 1.3).

Kader 1.3 Het profiel van de gemeentelijke uitgaven

Slechts 60% van de lasten op de functies kan direct aan finale kostencategorieën worden toegedeeld. De rest bestaat uit nog te verrekenen rubrieken als kostenplaatsen en voorzieningen (reserveringen voor uitgaven in een later jaar). In eerste instantie wordt slechts ongeveer 10% van de lasten op personeelskosten geboekt en vrijwel niets op kapitaallasten. Na correctie voor de verrekeningen verandert dit beeld: ruim 20% van de kosten wordt toebedeeld aan personeelskosten, ruim 40% aan materiële lasten, 10% aan kapitaallasten, ruim 10% aan overdrachten aan burgers en circa 15% aan overdrachten aan organisaties en gemeenschappelijke regelingen. Als de overdrachten buiten beschouwing worden gelaten en alleen wordt gekeken naar exploitatiekosten, bedraagt het aandeel van de personeelskosten rond de 30%. Bij nadere beschouwing blijkt dat gemeenten bijvoorbeeld ook personeelskosten voor het openbaar onderwijs op deze post boeken. Het betreft een werksoort die niet tot de sector openbaar bestuur wordt gerekend en waar de arbeidskosten beduidend hoger zijn dan de overige kosten. Na een globale correctie voor dit gegeven bedraagt het aandeel van de personeelskosten nog maar 25%. Er zijn nog andere soortgelijke correcties mogelijk, bijvoorbeeld voor de loonkosten van werknemers in sociale werkplaatsen en gesubsidieerde banen. Deze correcties hebben echter nauwelijks effect op het hier berekende aandeel van de personeelskosten. Het aandeel van personeelskosten in de gemeentelijke exploitatie-uitgaven van 25% wijkt sterk af van dat bij de publieke dienstverlening in het algemeen: personeelskosten 62% (Kuhry en Pommer 2006). Dit illustreert het regiekarakter van veel gemeentelijke activiteiten (Pröpper et al. 2004; BZK 2006b): aansturing van andere organisaties, hoge materiële lasten door uitbesteding van activiteiten en verhoudingsgewijs betrekkelijk weinig eigen personeel.

Dit spoort ook met de bevindingen in enkele belangwekkende rapporten van het Bureau Berenschot (zie bv. Huijben et al. 2004) dat verhoudingsgewijs betrekkelijk weinig gemeentepersoneel betrokken is bij directe dienstverlening aan burgers (slechts 32%). Daarbij moet overigens de kanttekening worden gemaakt dat in deze analyses om wat voor reden dan ook onvoldoende rekening lijkt te worden gehouden met het uitvoerend karakter van de werkzaamheden van het personeel bij, bijvoorbeeld, burgerzaken en sociale diensten. Alleen bij de sociale dienst, een uitvoerende instantie bij uitstek, werkt circa 10% van het gemeentepersoneel. Een andere bevinding van Berenschot is dat het aandeel van personeel met taken die tot de overhead kunnen worden gerekend bij gemeenten met 34% wellicht beduidend lager is dan bij de rijksoverheid (45%), maar hoger dan bij vele uitvoerende organisaties (rond 20%,

Huijben en Geurtsen 2003). Bij de interpretatie van deze uitkomst moet er naar onze mening echter ook rekening worden gehouden met het feit dat bij gemeenten, net als bij het Rijk, veel uitbesteding en overdrachten aan derden plaatsvinden, wat leidt tot extra taken op het gebied van planning, monitoring en controlling.

Omdat er geen tijdreeks beschikbaar is kan er nog geen gedegen analyse worden gemaakt van de achtergronden van de verhoging van de relatieve kostprijs. Tabel 1.3 suggereert in ieder geval dat net als bij de publieke dienstverlening sprake is van een sterk bij de marktsector achterblijvende arbeidsproductiviteit, terwijl de loonkostenontwikkeling wel marktconform is verlopen. Deze terminologie kan ten onrechte de indruk wekken dat het gemeentepersoneel slecht presteert. In werkelijkheid is de verklaring veel complexer, omdat in de berekeningen niet voldoende rekening kan worden gehouden met ontwikkelingen in de kwaliteit van de dienstverlening en ook omdat sprake kan zijn van hogere eisen (bv. in het kader van rampenpreventie) en weerbarstige problemen (bv. bij het tegengaan van maatschappelijke achterstanden of criminaliteit).

Zoals we hiervoor al hebben gezien, heeft het SCP geconstateerd dat de groei van de productie in de publieke dienstverlening (o.a. onderwijs, zorg, politie en justitie en klantgerichte dienstverlening van de overheid) sterk achterbleef bij de groei van de uitgaven. Een vergelijkbaar patroon is terug te vinden bij de gemeentelijke dienstverlening. Dit impliceert dat de relatieve kostprijs van deze voorzieningen stijgt. In het midden van de jaren negentig is dit tempo van stijging van de relatieve kostprijs nog betrekkelijk gering (1,2% of minder per jaar). Vanaf 1998 neemt deze echter zowel bij de publieke dienstverlening als bij de categorie gemeentelijke diensten fors toe, waarbij waarden van 2% of meer per jaar worden bereikt. Vanaf 2002 lijkt de prijsstijging weer veel gematigder. Deze groei correspondeert met een periode van economische hoogconjunctuur, waarin voor het eerst sinds lange tijd een sterke groei van de uitgaven voor publieke dienstverlening is gerealiseerd. Indien voorheen sprake was van wachtlijsten of door veranderingen in de regelgeving meer omvangrijke doelgroepen worden bereikt, kan een dergelijke financiële impuls effect hebben op het aantal afnemers van diensten of het aantal malen dat diensten worden afgenomen en daarmee op het productievolume zoals dat in dit rapport voor veel voorzieningen wordt gemeten. Het is echter evident dat dit bij veel voorzieningen niet het geval is geweest. De middelen zijn dan primair benut voor een toename van de hoeveelheid en de prijs van de ingezette middelen per eenheid product: meer of beter gekwalificeerd personeel, hogere salarissen, meer en betere materiële middelen en betere huisvesting. In veel gevallen was er ook aanleiding voor dit soort maatregelen, omdat de beloning van de betrokken werknemers sterk was achtergebleven bij die in de marktsector of omdat er aanhoudend klachten waren over de kwaliteit van bepaalde diensten. Het is waarschijnlijk dat de kwaliteit van de dienstverlening als gevolg van deze extra uitgaven is toegenomen, maar het is moeilijk om deze verbetering tot uitdrukking te brengen in de productindicatoren. Om een voorbeeld

te geven: betere huisvesting of meer ICT op scholen heeft geen consequentie voor het aantal leerlingen en zal ook nauwelijks doorwerken in de schooluitval. Ook de tevredenheid van de burger over de dienstverlening hoeft niet toe te nemen, omdat het verwachtingspatroon sneller kan stijgen dan de kwaliteit van de dienstverlening. Dit laatste kan ten dele de reden zijn dat de extra investeringen in onderwijs, zorg en veiligheid van het kabinet-Kok-II gepaard zijn gegaan met een dalende waardering van burgers (zie SCP 2002).

1.6 Kwantiteit en kwaliteit

De in dit rapport gehanteerde methode om de productie via fysieke productindicatoren in kaart te brengen, heeft zijn beperkingen. Een van de belangrijkste daarvan is dat de kwaliteit van diensten in onvoldoende mate wordt weerspiegeld in op de meting van kwantiteiten gerichte productindicatoren.

Aan het begrip kwaliteit kunnen globaal drie betekenissen worden toegekend. De kwaliteit van een product kan betrekking hebben op het uitzonderlijke of specifieke karakter, los van de gebruiksfuncties (wat kun je ermee) en los van de gebruikskosten (wat heb ik ervoor over). De kwaliteit van een product kan ook betrekking hebben op de specificaties of eisen waaraan een product moet voldoen, zoals eisen voor brandveiligheid, voedselveiligheid en hygiëne. De kwaliteit van een product kan ten slotte ook betrekking hebben op de mate waarin een product geschikt is voor een bepaald doel (*fitness for purpose*). Niet het product zelf staat hierbij voorop, maar de functie die het heeft voor een potentiële gebruiker. De eerste en tweede definitie van kwaliteit hebben een absoluut karakter, waarbij de eerste definitie een maximale kwalificatie geeft, ongeacht de kosten, en de tweede definitie een minimale. De derde definitie heeft een relatief karakter, waarbij kwaliteit gerelateerd wordt aan de functie die een product in de praktijk vervult. Deze definitie is het meest gangbaar en wordt ook in dit rapport gebruikt. Deze definitie sluit aan bij de omschrijving die de Van Dale¹² geeft: onder kwaliteit wordt de hoedanigheid van een product verstaan in relatie tot het gebruik dat ervan wordt gemaakt. Kwaliteit heeft dus niet alleen een objectief aspect (hoedanigheid) maar ook een subjectief aspect (eisen van de gebruiker). In de marketingliteratuur wordt vervolgens een onderscheid gemaakt tussen de technische kwaliteit en de functionele kwaliteit van een product. De technische kwaliteit heeft betrekking op de kenmerken van het product zelf: de productkwaliteit. De functionele kwaliteit geeft de wijze weer waarop het product wordt geleverd: de proceskwaliteit. Dit onderscheid is vooral voor de dienstverlening van belang. Dit betekent dat we bij de kwaliteit van diensten een onderscheid kunnen maken tussen:

- objectieve en subjectieve kwaliteit;
- productkwaliteit en proceskwaliteit.

Bij objectieve maten voor de kwaliteit van diensten kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het percentage treinen dat op tijd rijdt, de gemiddelde uitruktijd van de brand-

weer, de doorlooptijd bij het aanvragen van een paspoort of rijbewijs, het percentage uitgevallen lessen, het percentage foutieve beschikkingen, en het percentage (gehonoreerde) klachten. Veel relevante aspecten van kwaliteit zijn echter moeilijk meetbaar, zoals de bejegening van patiënten of de correctheid van medische handelingen. Aanvullende informatie kan worden verkregen via subjectieve kwaliteitsoordelen over het product of over het productieproces. Dergelijke oordelen kunnen worden gevraagd aan de gebruiker, een toezichthouder (inspectie) of het personeel.

Naast de kwaliteit van het product kan ook de kwaliteit van het productieproces relevant zijn. Ten eerste kan de kwaliteit van producten indirect worden getoetst door na te gaan of het productieproces aan bepaalde eisen voldoet (adequate opleiding van personeel, volgen van voorgeschreven procedures, maatregelen voor kwaliteitsborging). Ten tweede kunnen aspecten van het productieproces die niet direct met het eindproduct te maken hebben, toch van groot belang zijn voor de gebruiker. Schone toiletten op scholen of het voldoen aan de eisen voor brandveiligheid behoren niet tot het eigenlijke product van het onderwijs (het verwerven van kennis en het aanleren van vaardigheden), maar zijn wel belangrijke randvoorwaarden die aan het onderwijs moeten worden gesteld.

Indien de kwaliteit niet adequaat is verdisconteerd in de productiemaat impliceren ontwikkelingen als een kleinere groeps grootte in het onderwijs en meer handen aan het bed in een verzorgingshuis, een daling van de waargenomen productiviteit. Op vergelijkbare wijze kunnen beter opgeleide en daarom duurdere leerkrachten of minder bewoners per kamer in een verpleeghuis resulteren in een stijging van de kostprijs. Aan de andere kant is het effect van dergelijke kwaliteitsimpulsen vaak moeilijk meetbaar. Zelfs in gevallen waarin de kwaliteit adequaat gemeten kan worden (bv. de gemiddelde vertraging van trainen of de uitruktijd van de brandweer) is het vaak niet mogelijk om de uitkomsten op bevredigende wijze te verwerken in een hanteerbare productindicator. Vaak moet daarom worden volstaan met één of meer additionele kwaliteitsindicatoren in combinatie met niet voor kwaliteit gecorrigeerde productiecijfers.

De beperkte mogelijkheden om kwaliteit adequaat in de meting van de productie te betrekken kunnen zich wreken bij de beoordeling van de effecten van het ter beschikking stellen van extra middelen (of het omgekeerde: bezuinigingen). Voor zover deze impulsen tot uitdrukking komen in aantallen gebruikers of aantallen geleverde producten is er geen probleem. Als ze leiden tot het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden van het personeel, zijn de effecten ook traceerbaar. In andere gevallen ontstaat een beeld van oplopende kosten per product, wat een suggestie van verspilling oproept. Op onderdelen is het mogelijk om (vaak tegen aanzienlijke kosten op het terrein van de dataverzameling) verfijningen in productindicatoren te introduceren die gedeeltelijk in deze lacune voorzien (bij onderwijs bijvoorbeeld gegevens over schoolresultaten, bij de zorg gegevens over wachtlijsten en behan-

delingsresultaten). Voor een deel hebben dergelijke kostenstijgingen echter ook te maken met een algehele stijging van het welvaartsniveau. Mensen die aangenaam wonen, willen hun laatste jaren niet slijten in een verouderd verzorgingshuis. Scholen gehuisvest in noodgebouwen zijn niet meer acceptabel. Uitgaven die daarin voorzelen leiden tot een verhoging van de kosten per product, die alleszins verantwoord is.

De in dit rapport uitgevoerde analyses zijn dus beperkt, doordat niet alle aspecten van de kwaliteit van de dienstverlening tot hun recht komen in de beschikbare productindicatoren. Het is heel goed mogelijk dat stijgende kosten per product voor een deel corresponderen met een voor burgers relevante verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening. Bij het verzamelen van beleidsinformatie op deelterreinen is het daarom zeker van belang om meer kwalitatieve indicatoren te verzamelen naast de indicatoren die betrekking hebben op de kwantiteit. Behalve opiniegegevens kan het daarbij, zoals gezegd, gaan om meer objectieve aspecten. Voor zover beschikbaar is dergelijke informatie samengevat in de paragrafen kwaliteit en effectiviteit bij de bespreking van de afzonderlijke taakvelden in hoofdstuk 2. Dit type informatie is van belang voor de beleidsontwikkeling en evaluatie van de betrokken terreinen, maar blijft een zijlicht: sommige kwalitatieve aspecten kunnen nu eenmaal niet integraal in de kwantitatieve maat voor de productie worden opgenomen. Dit is zelfs het geval als goede kwantitatieve indicatoren voor kwaliteitsaspecten beschikbaar zijn. Want hoe moeten in dat geval kwantiteit en kwaliteit worden gewogen (Kuhry 2006)?

In het *Sociaal en Cultureel Rapport 2002* (SCP 2002) wordt uitvoerig ingegaan op het begrip kwaliteit en op empirische gegevens over de kwaliteit van publieke diensten. Belangrijk daarbij is vooral een operationalisering via subjectieve meting, namelijk opinieonderzoek onder de bevolking. Enkele vragen hadden specifiek betrekking op gemeentelijke dienstverlening. Ten behoeve van het *Memorandum Quartaire Sector 2006-2011* (SCP 2007) is in 2006 een herhaalonderzoek gehouden. Momenteel staat een meer uitgebreide rapportage over dit materiaal op stapel. Een andere recente bron is de *Benchmark Gemeentelijke dienstverlening van het ministerie van Economische Zaken* (EZ 2002). Bij veel specifieke benchmarks en monitors wordt apart ingegaan op kwalitatieve aspecten (zie bv. de benchmarks Sociale diensten en Wvg van het onderzoeksbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (SGBO), de benchmark riolering van Rioned en de ov-monitor van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer).

Een veelbelovende bron van dit type informatie is de website www.watdoetjemeente.nl van de VNG (zie ook de vorige editie van dit rapport, Kuhry en Jonker 2006, box 1.4).

In de bespreking van de afzonderlijke taakvelden in hoofdstuk 2 wordt waar mogelijk in aparte paragrafen ingegaan op de gegevens over de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening. Het is interessant om na te gaan of sprake is van een positieve of negatieve ontwikkeling met betrekking tot deze aspecten. In tabel 1.4 wordt een schematisch overzicht gegeven van de belangrijkste uitkomsten.

Het is niet de bedoeling hier vooruit te lopen op de bespreking van deze aspecten in hoofdstuk 2. Het betreft een samenvatting van enkele kernuitkomsten, met het doel na te gaan hoe het over het algemeen gesteld is met de kwaliteit en effectiviteit van gemeentelijke diensten en of er sprake is van een trendmatige verbetering met betrekking tot deze aspecten. Als dit het geval is, zou deze verbetering een verklaring kunnen vormen voor de matige arbeidsproductiviteitsontwikkeling bij gemeentelijke diensten.

Het is lang niet altijd eenvoudig om de uitkomsten te interpreteren als positief of negatief. Is het goed dat de helft van de burgers belangstelling heeft voor de gemeentelijke politiek of is dat veel te weinig? Is het mooi dat maar 5% van de burgers zich vaak onveilig voelt of is het onacceptabel dat 30% zich wel eens onveilig voelt? Zeer positief is het beeld in ieder geval over het basis- en voortgezet onderwijs en de uitvoering van de bijstand; ook de taakvelden cultuur, sport en groen en openbaar vervoer scoren vrij goed. Bij geen enkel taakveld overheersen negatieve scores. Ontwikkelingen in de tijd zijn gemakkelijker te duiden in termen van positief of negatief dan het niveau zelf. Wat deze trends betreft is de informatie echter beperkt en waar die wel beschikbaar is, is er vaak geen sprake van duidelijke veranderingen. Overwegend positieve ontwikkelingen zijn er bij veiligheid, voortgezet onderwijs, werkgelegenheid, bijstandsverlening, en openbaar vervoer, overwegend negatieve ontwikkelingen bij maatschappelijke en sociale dienstverlening en speciaal voortgezet onderwijs. Een verslechtering is er ook bij het basisonderwijs, al blijft het algehele oordeel hier ook in 2006 buitengewoon positief. Bij de voorzieningen waar sprake is van een positieve trend is er in drie gevallen (werkgelegenheid, bijstand en openbaar vervoer) nauwelijks sprake van een toename van de relatieve kostprijs. In het algemeen wijzen de gegevens in tabel 1.4 er dus niet op dat ontwikkelingen in de effectiviteit en kwaliteit zelfs ook maar een gedeeltelijke verklaring vormen voor de stijging van de relatieve kostprijs van de gemeentelijke dienstverlening.

Tabel 1.4

Samenvatting informatie over kwaliteit en effectiviteit

	effect	kwaliteit
gemeentebestuur		Dualisering en invoering Rekenkamer leiden mogelijk tot verbetering.
burgerzaken		Doorlooptijd is merendeels zeer kort.
veiligheid	Geweldscriminaliteit neemt toe, overige criminaliteit neemt af.	Opkomsttijd brandweer neemt toe en voldoet niet overal aan norm. Ophelderingspercentage misdrijven neemt toe.
wegen en verkeer	Bereikbaarheid grote steden weinig veranderd.	Bereikbaarheid en bebording parkeergarages laat soms te wensen over.
basisonderwijs	Meer dan 90% van de scholen scoort voldoende op effectiviteit; weinig verandering in periode 2000-2005.	Merendeel scholen scoort goed op meeste aspecten. Programmering leerstof sterk verbeterd. De helft van de scholen houdt onvoldoende rekening met verschillen tussen leerlingen.
speciaal onderwijs		Wachlijsten voor speciaal onderwijs worden langer.
voortgezet onderwijs	Percentage voortijdige schoolverlaters is afgenomen tussen 2000 en 2006 (16% naar 13%).	Vrijwel alle scholen monitoren prestaties van leerlingen. Goede score op leerstofaanbod en kwaliteit docenten. Waarborgen voor kwaliteit onvoldoende.
werkgelegenheid	Re-integratietrajecten: percentage uitstroom naar regulier werk neemt toe van 10 naar 18.	Wsw: percentage werknemers met ernstige handicap neemt toe van 1 naar 10.
bijstand	<i>Work first</i> leidt tot minder instroom. Aantal geconstateerde fraudegevallen neemt af.	
maatschappelijke en sociale dienstverlening	Uitval inburgeringscursussen is zeer laag.	Toenemend plaatsgebrek in maatschappelijke opvang. Kwaliteit kinderopvang was in 1995 zeer hoog, maar laat in 2005 te wensen over (van 0% onvoldoende tot 35% onvoldoende).
gehandicapten		Aanvragen voor voorzieningen meestal toegewezen; percentages fluctueren. Aandeel van uitvoeringskosten zowel in 2000 als in 2005 rond de 20%.
volksgezondheid		Bereik consultatiebureaus voor jonge kinderen onveranderd hoog. Een klein en afnemend percentage van de bevolking is niet binnen 15 minuten door ambulances bereikbaar.

Bron: Zie kwaliteitsparagrafen in hoofdstuk 2.

opinie burgers	niveau	trend
Helft heeft belangstelling voor lokale politiek. Merendeel is matig tevreden over lokaal bestuur; weinig verandering tussen 2002 en 2006.	+/-	0
Reisdocumenten: zeer tevreden Vergunningen: vrij kritisch	+	
Afnemende meerderheid vindt criminaliteit probleem. Klachten over te weinig blauw op straat zijn afgenomen. Afnemend percentage voelt zich onveilig.	+/-	++/-
Stadscentra goed bereikbaar met openbaar vervoer. Bereikbaarheid per auto in de Randstad gedurende de spits slecht. Tevredenheid over onderhoud van wegen.	+/-	0
Twee derde tevreden over onderwijs als geheel. Circa 90% is tevreden over leerkrachten, maar dit percentage daalt licht. Minder en afnemende tevredenheid over aandacht voor individuele leerling en leerlingen met problemen.	+++/-	0/-
		-
Matige en afnemende tevredenheid over onderwijs als geheel. Hoge, maar afnemende tevredenheid over tegengaan geweld, diefstal en spijbelen. Tevredenheid over deskundigheid personeel is hoog maar neemt af. Enige onvrede over lesuitval. Oordeel over onderhoud, schoonmaken en beschikbaarheid computers positief.	+++/-	++/-
Percentage dat tevreden is over inspanning van instanties stijgt van 44 naar 54.	+/0	++
Van uitkeringsontvangers is 93% tevreden; tussen 2002 en 2006 vrijwel onveranderd.	+++	++/0
Van de ouders is 88% tevreden over kinderopvang. Vriendelijkheid personeel en bereikbaarheid per auto scoren hoog, bereikbaarheid met openbaar vervoer minder. De prijs wordt als te hoog ervaren.	++/-	00/-
De meeste cliënten zijn zeer tevreden. Slechts 7% dient een klacht in; afhandeling verbeterd.	++	+/0
	++	

Tabel 1.4 (vervolg)

effect		kwaliteit
milieubeheer, reiniging, riolering		Slechts 40% van de riolen in goede staat. Per jaar dient minder dan 1% van burgers klacht in; hierop wordt gemiddeld na één dag gereageerd.
cultuur, sport en groen		
volkshuisvesting en ruimtelijke ordening	In periode 1994-2002 neemt kwaliteit van fysieke woonomgeving af; leefbaarheid en veiligheid sinds 1999 verbeterd.	
openbaar vervoer		
economische zaken		

opinie burgers**niveau trend**

Het overgrote deel (84%) is tevreden over dienstverlening van gemeentereiniging; dit percentage loopt echter wel terug.

+/0 0/-

Musea scoren goed, sportvoorzieningen en het aanbod van verenigingen en clubs ruim voldoende. Een onveranderd en vrij hoog percentage is tevreden over de groenvoorzieningen.

++ 0

0/+

In het algemeen ruime voldoende voor stadstreekvervoer. Tussen 2001 en 2006 duidelijke stijging in waardering. Ontevredenheid over informatie bij vertragingen.

++ +

Burgers: ruime voldoende voor het winkelaanbod en voldoende voor uitgaansgelegenheden. Ondernemers: ruime voldoende voor ondernemingsklimaat; in de tijd verandert dit oordeel nauwelijks.

+ 0

Noten

- 1 Volgens deze brief moet het onderzoek betrekking hebben op: 'Informatie over de ontwikkeling van taken van de collectiviteit van gemeenten in relatie tot de totale middelen waarover ze kunnen beschikken. Deze informatie is nodig om de verhouding tussen taken en middelen te kunnen toetsen. Deze informatie is onder andere bruikbaar voor een bestuurlijk oordeel over de uitkomsten van de normering (de rekenregels voor de omvang van de Algemene uitkering) en de toetsing van de gekozen bekostigingswijze bij Rijksbeleid.'
Elders in dit *Plan van aanpak* wordt de hoop uitgesproken dat dit type analyses inzicht zal kunnen bieden in 'de ontwikkeling van gemeentelijke behoeften'.
- 2 Voor de periode 1995-1998 stelt het CBS geen geautoriseerde landelijke totaalcijfers beschikbaar voor de gemeenterekeningen. In de daaraan voorafgaande jaren was dat wel het geval.
- 3 Overigens zijn de gegevens met betrekking tot de kapitaallasten niet consistent. Bij bepaalde investeringen, met name op het terrein wegen en water, wordt deels uitgegaan van financiering à fonds perdu, dat wil zeggen dat de investeringskosten in het jaar van oplevering als lopende uitgave zijn geboekt en dat in de volgende jaren niet wordt afgeschreven.
- 4 De huidige procedures bij het vaststellen en aggregeren van de gemeentelijke begrotingen en met name de wijze waarop de baten en lasten op functie 960 ('correctie nacalculatie kostenplaatsen') worden berekend laten in feite geen eenduidige vaststelling van het totale niveau van baten en lasten van gemeenten toe. De verdiscontering van het saldo van de lasten en baten op functie 960 in het totale niveau van baten en lasten is momenteel de beste oplossing, maar is nog steeds niet echt bevredigend. Correcte cijfers worden alleen verkregen indien gemeenten op functie 960 zowel aan de lastenkant als aan de batenkant de overschotten en tekorten ten opzichte van de zogeheten voorcalculatorische boekingen op de kostenplaatsen zouden salderen in plaats van een voortzetting van de huidige praktijk, het overhevelen van tekorten aan de lastenkant naar de batenkant en omgekeerd.
- 5 In de betrokken periode (2000-2005) steeg het prijspeil van het bruto binnenlands product met gemiddeld 2,7% per jaar. De stijging van een andere relevante indicator, het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie, was met 2,5% per jaar redelijk vergelijkbaar.
- 6 Overigens is het aandeel van gemeentelijke belastingen volgens sommige bronnen hoger dan hier vermeld (zie bv. de bijlagen van de miljoenennota's van het ministerie van Financiën over de decentrale overheden). In tegenstelling tot deze benadering worden in dit rapport belastingen als reinigingsrecht en rioolbelasting gerubriceerd als taakgebonden bijdragen van burgers voor geleverde prestaties. Zoals nog zal blijken in paragraaf 2.12 is ook bij deze heffingen sprake van een duidelijke toename. Deze hangt samen met het streven om de betreffende heffingen kostendekkend te maken.
- 7 De hierbij gehanteerde indeling is grotendeels gebaseerd op die ten behoeve van het gemeentefonds (zie internetbijlage C).
- 8 Anders dan in *Maten voor gemeenten 2005* is in de edities 2006 en 2007 geen correctie voor conjuncturele effecten uitgevoerd. De reden hiervan is dat de aantallen bijstandsonvangers in de periode 2000-2005 weliswaar fluctueren, maar per saldo niet sterk toe- of afnemen. In de periode 1997-2002, waarover *Maten voor gemeenten 2005* ging, was nog wel sprake van een sterke afname. De motivatie voor deze correctie was destijds als volgt: als men een daling van de uitgaven ziet als een indicatie dat er wellicht te weinig middelen beschikbaar zijn om aan de vraag naar diensten te voldoen, dan moet men een daling als gevolg van dergelijke conjuncturele effecten niet in de beschouwing betrekken.

- 9 Hierbij is een kunstmatige prijsindex geconstrueerd, gebaseerd op de prijsindex voor het bbp plus een extra groei van 1,5% per jaar voor de gemiddelde stijging van de relatieve kostprijs van gemeentelijke diensten.
- 10 Deze periode wijkt af van de standaard 2000-2005 in de rest van dit rapport, omdat een analyse van de publieke dienstverlening in 2005 nog niet heeft plaatsgevonden.
- 11 De afbakening van deze personeelsgegevens stemt maar gedeeltelijk overeen met de afbakening van de uitgaven- en productiecijfers; zo wordt lang niet alle productie die wordt gefinancierd door gemeenten ook uitgevoerd door gemeentepersoneel.
- 12 *Groot Woordenboek der Nederlandse Taal*, 14e editie, 2005.

2 Ontwikkelingen per taakveld

2.1 Opzet van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk brengt de ontwikkelingen in de afzonderlijke taakvelden in beeld. Per taakveld wordt de volgende indeling aangehouden:

- 1 algemene inleiding;
- 2 beleidsmatige ontwikkelingen;
- 3 keuze van productindicatoren;
- 4 kengetallen voor productie en uitgaven; en
- 5 informatie over de kwaliteit en de effectiviteit van de dienstverlening.

Elke beschrijving van de verschillende taakvelden volgt deze indeling, tenzij geen gegevens beschikbaar zijn om over het desbetreffende onderdeel te rapporteren.

Tussen de taakvelden zit een groot verschil in diepgang van de behandeling van de genoemde aspecten. Dit ligt vooral aan het verschil in complexiteit en differentiatie van de taakvelden en de aard en omvang van de beschikbare gegevens.

De beleidsmatige paragrafen zijn er primair op gericht om een achtergrond te bieden voor de verklaring van historische ontwikkelingen voor de afzonderlijke taakvelden. Soms worden taken afgestoten of toegevoegd, in andere gevallen zijn er belangrijke wijzigingen in doelstellingen of prioriteiten. Dergelijke ontwikkelingen hebben invloed op de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven en de daarmee gerealiseerde productie. Daarnaast wordt aandacht besteed aan actuele ontwikkelingen en voorgenomen beleid.

De kengetallen worden grafisch in beeld gebracht en hebben meestal betrekking op de totale uitgaven van gemeenten voor het betreffende taakveld en de hiermee corresponderende productie. Soms worden ook de totale exploitatiekosten van de betreffende voorziening in Nederland in beeld gebracht of aanvullende indicatoren, zoals het percentage eigen bijdragen van burgers. De totale exploitatiekosten en de uitgaven zijn gedefleerd met het prijsindexcijfer van het bruto binnenlands product (bbp).

De paragrafen over kwaliteit en effectiviteit hebben soms betrekking op incidentele metingen voor een enkel jaar. Hoewel dergelijke informatie zeker een bijdrage levert aan het beeld van de gemeentelijke prestaties, schieten deze in analytisch opzicht tekort. Veranderingen in uitgaven kunnen dan immers niet worden gekoppeld aan veranderingen in kwaliteit. In veel gevallen is er overigens wel informatie over ontwikkelingen in de tijd. Voor zover de huidige monitors en benchmarks periodiek worden herhaald, ontstaat te zijner tijd vanzelf een meerjarig beeld van kwalitatieve veranderingen over een breder spectrum van voorzieningen. Helaas blijkt een dergelijke continuïteit in berichtgeving geen regel te zijn.

Vaker dan de auteurs lief is moeten gissingen over de verklaring van ontwikkelingen worden geopperd. Vanwege het grote aantal gemeenten blijkt het in sommige

gevallen lastig eenduidige verklaringen voor macro-ontwikkelingen te vinden. Antwoorden kunnen vaak niet worden verkregen door enkele rapporten te raadplegen of door contact te zoeken met enkele deskundigen.

Een totaaloverzicht van de productindicatoren en van de kengetallen over productie en uitgaven is terug te vinden in de internetbijlagen D en E.

2.2 Bestuursorganen en algemene ondersteuning

Inleiding

Het taakveld bestuursorganen, dat het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad omvat, is een voorbeeld van openbaar bestuur in enge zin. De taken van deze organen hebben betrekking op de politieke aansturing van het gemeentelijk apparaat. De burger heeft slechts indirect profijt van hun activiteiten en er zijn geen objectieve maten voor de prestaties van de bestuursorganen beschikbaar. Het laatste geldt evenzeer voor het taakveld algemene ondersteuning, waaronder centrale en facilitaire diensten vallen. Er valt iets voor te zeggen om beide activiteiten als overhead te beschouwen.

Met de bestuursorganen was in 2005 0,7 miljard euro aan uitgaven gemoeid, met de algemene ondersteuning 1,5 miljard. Dit komt neer op respectievelijk 2% en 4% van de totale gemeentelijke uitgaven.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Op 7 maart 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur van kracht geworden. Kern van die wet is de ontvlechting van gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders (B&W). Dit komt onder tot uiting in het verbod voor een wethouder ook lid van de gemeenteraad te zijn en de instelling van de functie van raadsgriffier. Gedurende de afgelopen raadsperiode (2002-2006) is herhaaldelijk gespeculeerd over de onrust die de introductie van het dualisme heeft veroorzaakt in het lokale bestuur.¹

Voor de organisatie van het gemeentebestuur heeft de invoering van het dualisme verschillende – ook financiële – consequenties, te weten:

- verdwijnen van dubbelfuncties;
- instellen van een griffier;
- ondersteuning raadsfracties;
- instelling van een Rekenkamer;
- uitbreiding van taken van de burgemeester;
- invoering recht van onderzoek door de gemeenteraad.

In de vorige publicatie van *Maten voor gemeenten* (Kuhry en Jonker 2006) is al aangegeven dat het aantal bezoldigde gemeenteraadsleden door het verdwijnen van dubbelfuncties is toegenomen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft berekend, dat op grond van de vigerende regeling met betrekking tot de vergoeding van onkosten, secundaire kosten en overheadkosten de kosten voor de

betaling van de bestuurders structureel met 18 miljoen euro zijn toegenomen. Een andere structurele verhoging van de kosten komt voort uit de instelling van de griffie en de daarbij behorende ambtelijke ondersteuning. De VNG heeft eerder becijferd dat dit zou leiden tot een stijging van de kosten met 28 miljoen euro. In essentie is wat dit betreft in het jaar 2005 weinig veranderd. Het is aannemelijk dat de omvang van griffies sinds het begin van de dualistische periode is toegenomen. In de jaren 2003 en 2004 is veelal sprake geweest van 'kwartiermaken'. Ondertussen zijn in vele gemeenten volwassen griffies ontstaan, die zich na de pioniersfase een vaste plek hebben verworven in het beleidsproces. Harde gegevens zijn hierover echter niet beschikbaar.

Tevens dienden alle gemeenten per 1 januari 2006 een Rekenkamer te hebben ingesteld. Volgens de Rekenkamermonitor van de Stichting De Lokale Rekenkamer was dit slechts in een klein aantal gemeenten aan het eind van 2005 niet gerealiseerd.² Voor een belangrijk deel betrof het gemeenten die vlak voor een herindeling stonden, zodat instelling van een nieuwe Rekenkamer niet opportuun werd geacht. Uit diezelfde monitor blijkt dat veel gemeenten het budget dat zij gemiddeld per inwoner aan de Rekenkamer besteden sterk naar beneden hebben bijgesteld. Bezien over alle gemeenten gaat het om een bijstelling van € 1,87 per inwoner naar € 1,13 per inwoner. Omdat het aantal gemeenten met een Rekenkamer echter aanzienlijk is toegenomen, impliceert dit niet dat de totale uitgaven zijn afgenomen.

De uitbreiding van taken van de burgemeester (bewaking van het collegiale karakter van het college – volgens art. 35 en 53a – en bewaking c.q. verbetering van de relatie burger-bestuur volgens art. 170) leidt naar het inzicht van de VNG tot de noodzaak van extra ambtelijke ondersteuning; zij becijfert die op 3,6 miljoen euro.

Het recht van de gemeenteraad om onderzoek in te stellen naar het beleid van het college van B&W of de burgemeester is nieuw. Het is moeilijk te zeggen in welke mate daarvan gebruik zal worden gemaakt. Het hangt af van de omvang en diepgang van het onderzoek, van het al dan niet inschakelen van een extern bureau, en dergelijke. In verschillende gemeenten hebben wel raadsonderzoeken plaatsgevonden, maar dit is vooralsnog beperkt gebleven tot hooguit tien gemeenten. De door de VNG geraamde kosten van 2,8 miljoen euro lijken daarmee aan de hoge kant.

In totaal schatte de VNG (2002) de kosten die zijn verbonden aan de invoering van de Wet dualisering lokaal bestuur op iets meer dan 66 miljoen euro, een stijging met 12%.

Dit bedrag komt vrijwel exact overeen met een inschatting van de kosten van dualisering door Cebeon (2004), die is gebaseerd op informatie uit een steekproef onder gemeenten.

In de circulaire van het gemeentefonds van juni 2003 (BZK 2003a) is over de kosten van de dualisering te lezen dat het kabinet de directe kosten begroot op 62 miljoen euro. Deze raming is niet gebaseerd op onderzoek, maar is een 'bestuurlijk oordeel' van het Rijk. Het Rijk compenseert die kosten slechts voor een deel, omdat het van mening is dat de wet beoogt de kwaliteit van de lokale democratie te stimuleren en

dat daarom een eigen bijdrage van gemeenten gerechtvaardigd is. In 2002 heeft het Rijk de algemene uitkering uit het gemeentefonds verhoogd met 22 miljoen euro, in 2003 is die bijdrage verhoogd tot ruim 33 miljoen euro en in 2006 zal deze verhoging structureel 36 miljoen euro bedragen. De resterende 26 miljoen euro zal derhalve door gemeenten zelf moeten worden bekostigd. De ontwikkeling van de kosten van dualisering zal in het kader van het Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds worden gevolgd.

De hier besproken structuurwijzigingen en de versterking van de ondersteuning (Rekenkamer, griffie) zijn doorgevoerd in de veronderstelling dat deze aanpassingen de kwaliteit van het beleid en daarmee de gemeentelijke prestaties ten goede zouden komen. De reeds gemelde toegenomen onrust en het feit dat het voor alle betrokkenen zeer 'wennen' is geweest aan de doorgevoerde veranderingen maken het echter onwaarschijnlijk dat de prestaties in de periode 2002-2006 al zijn verbeterd.

De Raad voor de financiële verhoudingen constateert in zijn *Advies Periodiek Onderhoudsrapport 2005 Gemeentefonds*³ dat door gemeenten aan het cluster 'Bestuursorganen' meer geld wordt uitgegeven dan waarmee in de verdeling van het gemeentefonds rekening is gehouden. Om inzicht te krijgen in de oorzaken daarvan is door de fondsbeheerders een onderzoek naar de wijze van boeken op dit cluster aangekondigd. Het vermoeden dat verschillende gemeenten op verschillende wijzen kosten op dit cluster boeken wordt in het inmiddels afgeronde onderzoek (Steiner 2006) bevestigd.

Indicatoren

Conform de algemene aanpak met betrekking tot overhead (zie § C.2 in internetbijlage C) zou het in de rede liggen om de uitgaven voor bestuursorganen en algemene ondersteuning om te slaan over alle overige taakvelden.⁴ In de verdere uitwerking is echter van dit globale uitgangspunt afgeweken.

Voor bestuursorganen is gekozen voor een benadering in termen van normeringsindicatoren. Deze sluit aan bij de bestaande regelgeving voor de omvang van bestuursorganen. Deze regelgeving impliceert het optreden van schaafeffecten die het gevolg zijn van het feit dat ook in kleinere gemeenten ten minste een burgemeester, enkele wethouders en een minimumaantal raadsleden moeten worden benoemd. Voor de kostenberekening van deze regelgeving is uitgegaan van een vast basisbedrag per gemeente plus een bepaald bedrag per inwoner. Het bedrag op landelijk niveau kan dan worden verkregen door de vaste voet met het aantal gemeenten te vermenigvuldigen en het totaal aantal inwoners van Nederland met het bedrag per inwoner. De genoemde bedragen zijn bepaald met behulp van gegevens over de uitgaven aan bestuursorganen van gemeenten naar grootteklasse volgens de Statistiek gemeentebegrotingen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).⁵ De aldus geraamde 'productie' kan vervolgens worden vergeleken met de reële ontwikkeling van de kosten.

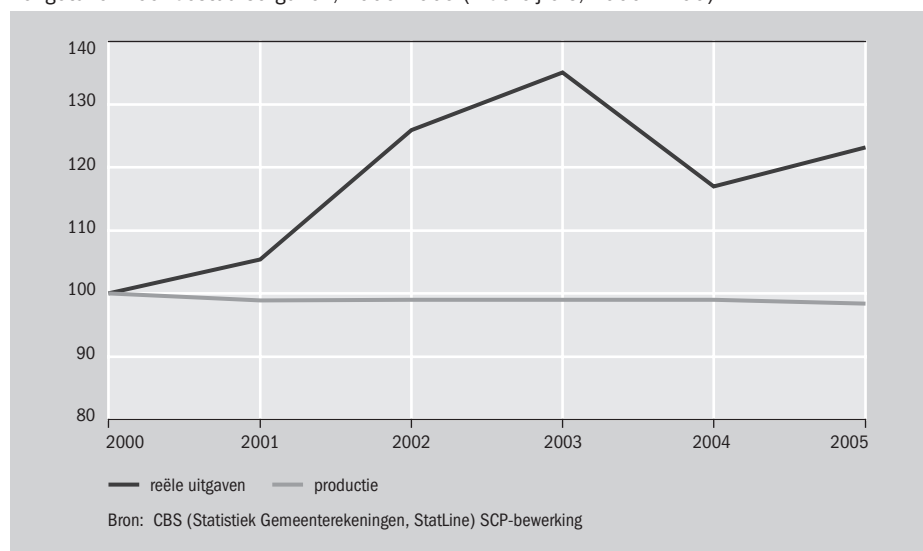
Ook bij algemene ondersteuning is afgeweken van de standaardregel dat overhead als opslagfactor wordt toegerekend aan de betrokken activiteiten. Dit zou impliceren dat alle overige uitgavenbedragen met 4% moeten worden opgehoogd. In plaats daarvan is een numeriek equivalente methode gekozen, waarbij aan het taakveld algemene ondersteuning een ontwikkeling van de productie wordt toegerekend die gelijk is aan het gewogen gemiddelde over alle overige taakvelden (volgens de rekenregel toegelicht in kader C.1 in internetbijlage C). Op die manier worden de uitgaven en de afgeleide productie voor dit taakveld afzonderlijk in beeld gebracht.⁶

Kengetallen

Figuur 2.1 geeft een beeld van de kengetallen voor het taakveld bestuursorganen en laat een vrij constant verloop van de productie zien bij aanvankelijk sterk stijgende, maar in 2004 weer dalende reële kosten. Bij bestuursorganen wordt de productie, zoals gezegd, via uiterst globale indicatoren benaderd die geen directe relatie hebben met de feitelijke prestaties. De in de figuur weergegeven ontwikkeling reflecteert alleen het gestadig teruglopen van het aantal gemeenten (van 537 in 2000 naar 467 in 2005). Hier weegt de lichte stijging van de omvang van de bevolking niet tegenop. De stijging in 2002 en 2003 kan te maken hebben met de invoering van de dualisering, de inrichting van een Rekenkamer en dergelijke. De toename tussen 1999 en 2003 is echter beduidend hoger geweest dan op basis van de berekende kosten van dualisering verwacht mocht worden. Wel is in 2004 weer een uitgesproken daling opgetreden, die mogelijk te maken heeft met bezuinigingen.

Figuur 2.1

Kengetallen voor bestuursorganen, 2000-2005 (indexcijfers, 2000 = 100)

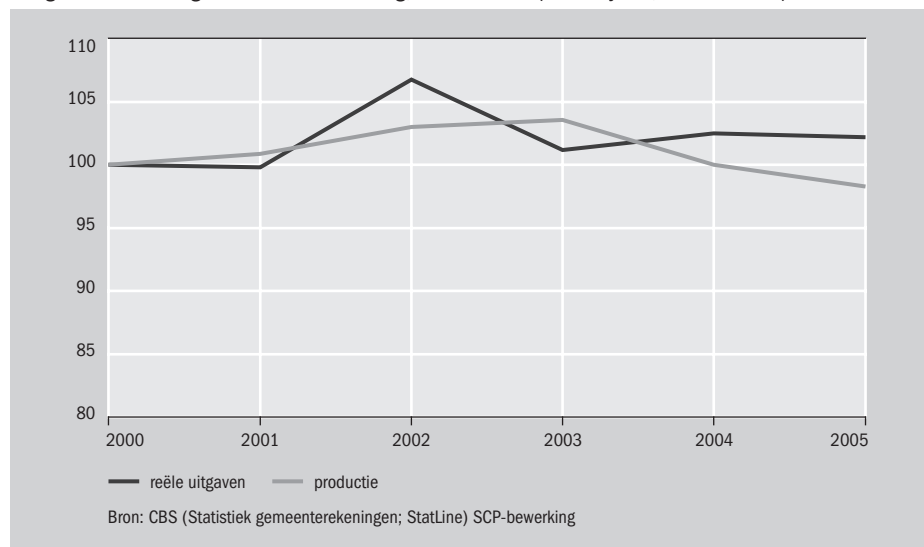


Waarschijnlijker is echter, dat deze grotendeels het gevolg is van een andere wijze van boeking: in het nieuwe begrotings- en rekeningstelsel (BBV) is de definitie van dit taakveld aangescherpt, waardoor bepaalde uitgaven zijn overgeheveld naar het taakveld bestuursondersteuning. Omdat onduidelijk is in welke mate dit laatste het geval is geweest, zijn de cijfers hiervoor echter niet gecorrigeerd.

De reële uitgaven voor algemene ondersteuning (figuur 2.2) waren in 2002 iets hoger dan in de andere jaren. De productie die in verband met het overhead-karakter is afgeleid uit de ontwikkeling van de totale productie van gemeenten nam in de periode 2000-2003 iets toe, gevolgd door een daling in 2004 en 2005. Per saldo is de productie over de periode 2000-2005 iets afgenomen.

Figuur 2.2

Kengetallen voor algemene ondersteuning, 2000-2005 (indexcijfers, 2000 = 100)



Kwaliteit

Nederlanders zijn meestal redelijk tevreden over het functioneren van de gemeente en vinden in het algemeen dat de kwaliteit op hetzelfde niveau is gebleven. Gemiddeld geven burgers de gemeentelijke dienstverlening in 2006 een 7,4 (www.watdoetjegemeente.nl). De hoogste gemiddelde score per gemeente is een 8,5 en de laagste een 6,2. Uit de SCP-enquête Kwaliteit Quartaire Sector 2006 blijkt dat 63% van de Nederlanders tevreden is over de dienstverlening door gemeenten. De meeste mensen (58%) geven een kwalificatie 'goed'. Ongeveer een derde vindt de dienstverlening matig en slechts 5% vindt de dienstverlening slecht. Driekwart van de bevolking vindt dat de kwaliteit van de dienstverlening in de afgelopen vijf jaar niet is

veranderd. 10% vindt dat de kwaliteit is verbeterd en 16% dat de kwaliteit achteruit is gegaan.

Van Stipdonk en Tjalma-den Oudsten (2006) geven een beeld van de meningen van burgers over lokaal bestuur. Dit is gebaseerd op enquêtes die ten tijde van gemeenteraadsverkiezingen worden gehouden. In 2006 had 7% zeer veel belangstelling en 42% tamelijk veel belangstelling voor de lokale politiek. Dit is een lichte toename ten opzichte van 2002, maar nog steeds lager dan in 1998. In 2006 was 2% zeer tevreden, 33% tevreden, 44% matig tevreden, 10% ontevreden en 3% zeer ontevreden over het lokale bestuur. In 2002 waren veel meer mensen (54%) matig tevreden. Het aantal (zeer) tevreden mensen lag toen 3% hoger dan in 2006. In 2006 was 22% van mening dat gemeentelijke beslissingen veel invloed hebben op het dagelijks leven. Dit is duidelijk meer dan de 18% in 2002 en 1998. De overige burgers waren van mening dat deze weinig of helemaal geen invloed hebben.

Van de inwoners van Midden-Delfland vindt 81% dat de gemeente voldoende doet om de burgers in te lichten over haar plannen. 77% geeft aan dat de gemeente haar brieven en e-mails vlot en correct afhandelt, 74% vindt dat de gemeente haar afspraken nakomt en 64% onderschrijft dat de gemeente meestal goede medewerking verleent aan plannen en wensen van burgers. De helft van de ondervraagden vindt dat de gemeente haar dienstverlening in de afgelopen jaren heeft verbeterd (Klanttevredenheidsonderzoek gemeente Midden-Delfland 2006).

2.3 Burgerzaken

Inleiding

De dienst Burgerzaken is een van de belangrijkste publieksgerichte 'loketten' van de gemeente. De meeste burgers hebben regelmatig met deze dienst te maken in verband met de aanvraag van reisdocumenten, het melden van verhuizingen of de aangifte van huwelijken, geboorten en sterfgevallen. Met het taakveld burgerzaken was in 2005 circa 0,6 miljard euro aan uitgaven gemoeid. De inkomsten in verband met de verstrekking van reisdocumenten, uittreksels uit bevolkings- en geboorteregister en de voltrekking van huwelijken bedroegen ruim 40% van de uitgaven.

Over de meeste van de betrokken productindicatoren is goede landelijke informatie beschikbaar. Een probleem vormt echter de onderlinge weging van deze indicatoren om tot een samengestelde productindicator te komen die kan worden vergeleken met de uitgaven voor deze activiteiten. Ten behoeve van de editie 2002 van dit rapport is getracht bij enkele gemeenten, onderzoeksbureaus en landelijke organisaties nadere informatie te verkrijgen over kostprijzen. Helaas is dat toen niet gelukt

door een zekere mate van terughoudendheid om ‘bedrijfsgegevens’ ter beschikking te stellen aan derden. In 2003 is het wel gelukt een ‘kijkje achter de schermen’ te nemen, en wel in de gemeente Almelo. Hier fungeert de afdeling Publiekszaken als het gezicht en aanspreekpunt van de gemeente. Als zodanig is het taakveld veel breder dan burgerzaken in enge zin. Deze afdeling heeft ook taken op het gebied van aanvragen in het kader van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg), indicatieorganen ouderen, urgentieverklaringen, huursubsidie, enzovoort. Ten behoeve van dit onderzoek is inzage verleend in het *Jaarplan Publiekszaken Almelo 2004*. Bij de onderhavige analyses is alleen het onderdeel burgerzaken in enge zin in de beschouwing betrokken.

Op termijn zal het wellicht mogelijk zijn om gebruik te maken van enkele landelijke kengetallen over kosten per product gebaseerd op de Benchmark Publiekszaken van SGBO.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Van oudsher is de dienst Burgerzaken verantwoordelijk voor het registreren van persoonsgegevens. Onder persoonsgegevens worden alle gegevens verstaan die betrekking hebben op personen, zoals huwelijk en echtscheiding, nationaliteit, immigratie en overlijden. Daarnaast verstrekt burgerzaken identiteitsbewijzen en uittreksels uit haar registratie en organiseert ze zowel landelijke als gemeentelijke verkiezingen. Sinds april 2004 verricht men ook *front-office*-taken voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

Burgerzaken is een van de belangrijkste loketten voor de burger. De laatste jaren is er sprake van een ontwikkeling waarbij diensten Burgerzaken zich transformeren in diensten Publiekszaken. Deze omschrijving geeft aan dat Publiekszaken de regisseur van de gemeentelijke dienstverlening wordt; de vroegere loketfunctie van Burgerzaken wordt verbreed tot een gemeentebreed dienstverleningsloket voor de burger. Niet zelden worden onder regie van Publiekszaken stadswinkels ingericht waarin de burger zaken kan doen met de gemeente. Deze ontwikkeling op dienstverleningsgebied komt ook terug in de organisatie van verkiezingen, waarbij burgers op elk willekeurig stembureau in hun gemeente hun stem moeten kunnen uitbrengen. In lijn met het rapport van de commissie-Jorritsma (VNG 2005) zal het gemeentelijk loket de komende jaren steeds meer de functie van poort tot publieke, overheidsgrenzen overstijgende, dienstverlening gaan vervullen.

De rol en positie van Burgerzaken binnen de gemeente is daarmee aan verandering onderhevig. Deze verandering vormt onderdeel van een grotere ontwikkeling met betrekking tot Burgerzaken. Als toekomstig houder van de basisregistratie personen ontwikkelt Burgerzaken zich steeds meer van een registratiehouder tot informatiemakelaar en spin in het web waar het persoonsinformatie betreft. De invoering van de basisregistratie personen betekent dat alle overheidsinstellingen verplicht worden persoonsgegevens af te nemen bij Burgerzaken en geconstateerde afwijkingen terug te melden. De uitwisseling van gegevens vindt plaats op basis van het in te voeren burgerservicenummer. Voor de uitgifte van dit nummer wordt

Burgerzaken ook verantwoordelijk. De hiervoor genoemde positieverandering grijpt diep in de organisatie in. Een groot deel van de gemeenten is al bezig met het inrichten van projecten om de invoering van de basisregistratie personen in de loop van 2007 mogelijk te maken.

De invoering van de basisregistratie personen en het burgerservicenummer vormen een onderdeel van het bredere streven naar verhoging van de kwaliteit van de gegevenshuishouding van de overheid. In combinatie met het gebruik van moderne technologieën ontstaan nieuwe mogelijkheden om dienstverlening te innoveren. Bij veel diensten Burgerzaken kunnen bijvoorbeeld al uittreksels uit de gemeentelijke basisadministratie (GBA) online, met behulp van DigiD, aangevraagd worden. In dat kader is sprake van een verschuiving van contacten via het fysieke loket naar contacten via het elektronisch loket. Mits de juiste randvoorwaarden zijn geschapen, kan de dienst met minder baliepersoneel hetzelfde werk verrichten. Dit betekent overigens niet automatisch dat de dienstverlening daarmee minder geld vergt. De investeringen die in de versterking van de digitale dienstverlening moeten worden gedaan en de organisatie van de nieuwe werkprocessen, maken de digitale dienstverlening vandaag de dag nog niet goedkoper dan de fysieke dienstverlening.

Vernieuwingen op het terrein van burgerzaken vinden niet alleen op diensten-niveau, maar ook op productniveau plaats. Zo geeft Burgerzaken sinds 2006 zowel het nieuwe rijbewijs als het nieuwe paspoort met biometrie uit. Burgerzaken is een beleidsveld dat de laatste jaren sterk in ontwikkeling is en waar de komende jaren forse investeringen in de innovatie van de dienstverlening zullen plaatsvinden.

In een bestuurlijk akkoord⁷ dat op 18 april 2006 werd ondertekend door vertegenwoordigers van Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten wordt voor de komende vier jaar 50,5 miljoen euro vrijgemaakt voor het ondersteunen van voornamelijk gemeenten bij het verbeteren van hun dienstverlening en het verminderen van administratieve lasten.

Indicatoren

Er worden vier deelproducten onderscheiden, te weten:

- burgerlijke stand, met als indicatoren de aantallen geboorten, huwelijken en sterfgevallen;
- vreemdelingen, met als indicatoren de aanvragen voor naturalisatie en de toegekende verblijfsvergunningen;⁸
- (reis)documenten met als indicatoren verstrekte paspoorten, identiteitskaarten, rijbewijzen en uittreksels van geboorteregister en burgerlijke stand;
- GBA met als indicatoren binnengemeentelijke verhuizingen en verhuizingen tussen gemeenten.

In totaal wordt gebruikgemaakt van twaalf afzonderlijke productindicatoren. Voor twee daarvan, de uittreksels GBA en de uittreksels burgerlijke stand, is geen landelijke informatie beschikbaar en wordt daarom gebruikgemaakt van een normeringsindicator: de omvang van de bevolking.

Overigens onderscheidt de gemeente Almelo circa honderd afzonderlijke activiteiten, die echter veelal kunnen worden toegerekend aan de hiervoor genoemde indicatoren (bv.: huwelijksaangiften, kennisgeving van huwelijken en voltrekken van huwelijken kunnen worden toegerekend aan de aantallen huwelijken). Wel is er bij alle deelproducten sprake van activiteiten waarbij dit niet mogelijk is; die worden daarom behandeld als overhead (opslagfactor). Hiermee is ongeveer een kwart van de gemeentelijke uitgaven op het betreffende terrein gemoeid.

In de nadere uitwerking wordt de deelcategorie (reis)documenten gekoppeld aan de inkomsten van gemeenten, in de veronderstelling dat deze activiteiten min of meer kostendekkend zijn. Bij de overige activiteiten worden de inkomsten op nul gesteld. De werkelijkheid wijkt iets van dit gestileerde beeld af, maar dit kan de uitkomsten slechts in beperkte mate beïnvloeden.

Met nadruk dient hier te worden vermeld dat de gebruikte productiecijfers betrekking hebben op landelijke totaalcijfers. Alleen voor de weging van de producten tot een geaggregeerde productiemaat, is gebruikgemaakt van cijfers die specifiek betrekking hebben op de gemeente Almelo. Deze cijfers hebben betrekking op de relatieve inzet van personeel per product. Hoewel het ongetwijfeld beter is om voor dit doel landelijke totaalcijfers te gebruiken of gemiddelden uit een steekproef van gemeenten, is het onwaarschijnlijk dat dit soort onzekerheden de analyse-uitkomsten sterk beïnvloedt.

Kengetallen

Met betrekking tot de verstrekte (reis)documenten zijn in de beschikbare tijdreeksen enkele opvallende fluctuaties waar te nemen. Ten aanzien van de aantallen verstrekte documenten is een fluctuerend verloop met een piek in 2002 te zien bij de paspoorten, een verdubbeling in 2005 bij de identiteitsbewijzen en een halvering rond 2002 bij de rijbewijzen. De fluctuaties in aantallen uitgereikte (reis)documenten hangen deels samen met veranderingen in de geldigheidsduur in voorafgaande jaren. De stijging bij de identiteitsbewijzen hangt echter samen met de invoering van de identificatieplicht. Zoals te zien is in figuur 2.3 treedt per saldo een daling op in de aantallen verstrekte (reis)documenten.

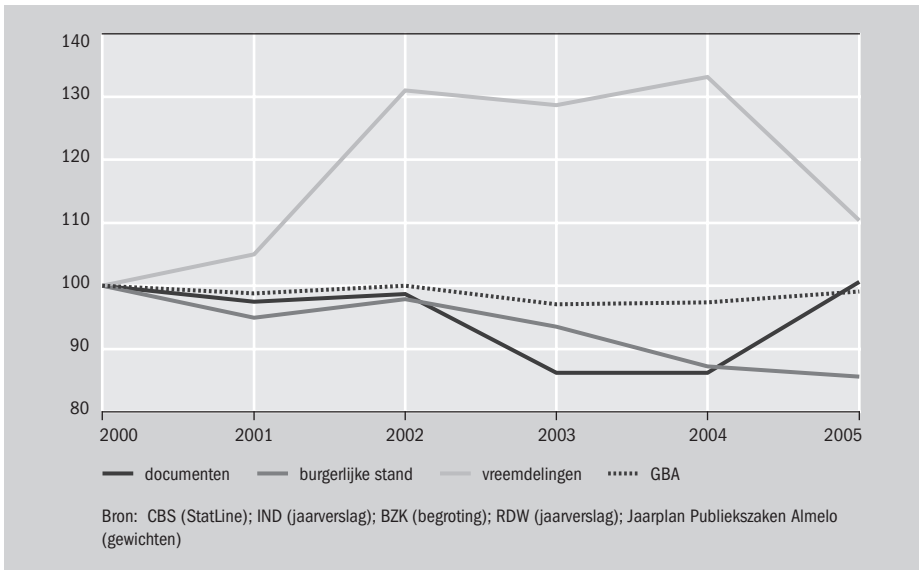
Bij het onderdeel vreemdelingen vertoont het aantal naturalisaties eerst een stijgend en daarna (in 2005) een dalend verloop, terwijl het aantal afgegeven verblijfsvergunningen juist eerst daalt en daarna weer stijgt. Per saldo treden sterke fluctuaties op in de samengestelde indicator. De daling van de productie van de burgerlijke stand hangt samen met een teruggang van het aantal huwelijken en geboorten met 18 respectievelijk 9%.

Figuur 2.4 geeft de relatie weer tussen het verloop van de reële kosten en dat van de productie. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen documenten en overige producten. Voor beide categorieën vertoont de productie ondanks fluctuaties per saldo een nulgroei. Vooral bij de 'overige' producten groeien de uitgaven aanmerkelijk sneller dan de productie. Met name in 2002 is sprake van een markante stijging. Hier

bestaat wellicht een samenhang met de in die periode opgetreden toename van de personeelssterkte van gemeenten. Daarnaast zouden de kosten van automatiseringsprojecten een rol kunnen hebben gespeeld.

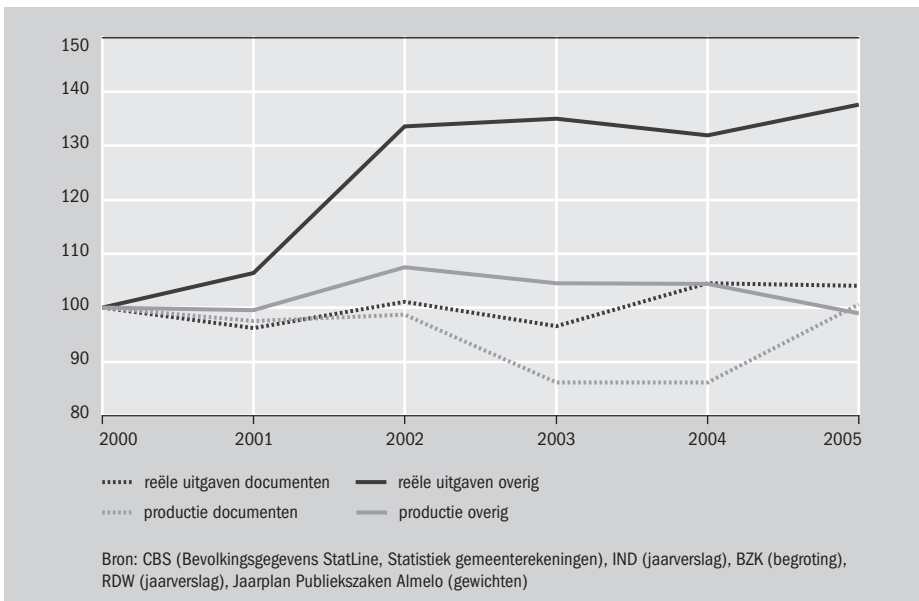
Figuur 2.3

Productie Burgerzaken, 2000-2005 (indexcijfers, 2000 = 100)



Figuur 2.4

Productie en reële uitgaven Burgerzaken, 2000-2005 (indexcijfers, 2000 = 100)



Kwaliteit

Vrijwel alle burgers zijn tevreden over de dienstverlening bij Burgerzaken, alleen vindt men de prijs van deze diensten in het algemeen te hoog. Uit de SCP-enquête Kwaliteit Quartaire Sector 2006 blijkt dat 84% van de burgers tevreden is over de dienstverlening bij het aanvragen en verlengen van rijbewijzen en paspoorten. In 2002 was dit percentage vrijwel gelijk (86%). De prijzen voor rijbewijzen lopen behoorlijk uiteen, en varieerden in 2006 tussen de € 23 en € 58, met een gemiddelde van € 40 (www.watdoetjegemeente.nl). Een kleine 83% van de burgers vindt de prijs voor rijbewijs of paspoort te hoog. Bij een uittreksel van de burgerlijke stand is dit 72%.

Over de dienstverlening bij het aanvragen van een vergunning zijn de burgers vrij kritisch. Slechts 49% geeft tenminste de kwalificatie 'goed'. Wel is hier een duidelijke verbeteringsslag gemaakt, want in 2002 velde slechts 32% van de burgers een positief oordeel. Ook bij vergunningen vindt het merendeel van de burgers (81%) de prijs te hoog. Uit de *Atlas van de Lokale Lasten* (Coelo 2006) blijkt dat gemeenten in 2006 erg terughoudend zijn geweest met het verhogen van de tarieven voor gemeentelijke diensten, mogelijk om de discussie in de afgelopen jaren over de almaar toenemende lokale lasten niet opnieuw op te rakelen.

Meer gedetailleerde informatie is beschikbaar in het rapport *Lokaal loket* (ministerie EZ 2002). Dit is een benchmarkonderzoek onder twintig gemeenten, zodat ook enige conclusies kunnen worden getrokken met betrekking tot verschillen tussen gemeenten. De informatie heeft betrekking op het aanvragen van rijbewijzen en uittreksels uit het bevolkingsregister in het jaar 2001.⁹ Veel gemeenten hadden wachttijden van een kwartier of minder, maar bij een enkele gemeente kon de wachttijd oplopen tot drie kwartier à één uur. De meeste gemeenten leverden het rijbewijs na een doorlooptijd van vijf tot tien minuten, maar in een enkel geval kon het document pas de volgende dag worden opgehaald. Bij aanvragen van een uittreksel uit het geboorteregister was de doorlooptijd nog wat korter. Hoewel er geen recentere cijfers beschikbaar zijn, is het wel duidelijk dat de doorlooptijd voor met name rijbewijzen sterk is veranderd. Omdat de rijbewijzen op een centrale plaats in Nederland van de persoonlijke gegevens worden voorzien, hanteren de meeste gemeenten een doorlooptijd van een week.

Het gemiddelde 'rapportcijfer' van de burgers, dat zowel betrekking heeft op wacht- en doorlooptijden als op de bejegening door het personeel ligt bij rijbewijzen tussen 6,9 en 7,8. Het percentage aanvragers dat het cijfer 1 tot 6 geeft, varieert van 3 tot 29. De laagste cijfers worden gegeven voor de wachttijden. De rapportcijfers voor uittreksels leveren een vergelijkbaar beeld op.

Het initiatief Benchmarking Publiekszaken biedt in potentie interessante informatie over het functioneren van de afdeling Burgerzaken. Dit initiatief is in 2004 opgezet door de VNG, de Nederlandse vereniging voor burgerzaken, TNS NIPO en SGBO. De gemeenten in Nederland kunnen zich tegen betaling aansluiten bij dit initiatief,

en krijgen dan informatie over de ingezette middelen, de uitgevoerde activiteiten, de geleverde productie en de resulterende effecten van hun eigen gemeente. Daarmee kunnen ze hun eigen prestaties afzetten tegen die van andere (vergelijkbare) gemeenten. In 2007 hebben 80 gemeenten zich bij dit initiatief aangesloten. Helaas zijn de meeste uitkomsten niet openbaar. Wel openbaar zijn enkele tevredenheidsoordelen van cliënten, die mede bedoeld zijn om de effecten van het functioneren van Publiekszaken te meten. Zo bleek dat cliënten van Publiekszaken de dienstverlening aan de balie in april 2007 gemiddeld een 7,6 gaven. De gemiddelde score per gemeente loopt uiteen van 7,1 tot 8,0.

Gemiddeld geven de burgers van Apeldoorn de afdeling Burgerzaken een 7,6 in 2006. Er is een afsprakensysteem voor reisdocumenten en het rijbewijs ingevoerd. Dit was een wens die door de helft van de geënquêteerden in 2005 werd geuit. In de komende jaren zal ook de dienstverlening via internet worden uitgebreid (Burgerjaarverslag Apeldoorn 2006).

2.4 Openbare orde en veiligheid

Inleiding

Het taakveld openbare orde en veiligheid omvat vier subfuncties: brandweer, rampenpreventie, politie en overig lokaal veiligheidsbeleid. Van de 1,3 miljard euro die gemeenten in 2005 uitgaven aan dit taakveld had circa twee derde betrekking op het onderdeel brandweer.

De brandweer heeft taken op het terrein van de brandpreventie (voorlichting en controle), brandbestrijding, hulpverlening en rampenpreventie. Vijf zesde van het personeel bestaat uit vrijwilligers (CBS 2000).

Op het terrein van de rampenpreventie spelen activiteiten als de opstelling van rampenplannen en het houden van oefeningen. Het handelen van overheden wordt op dit taakveld sterk beïnvloed door enkele grote incidenten in het recente verleden: de cafébrand in Volendam en de vuurwerkrampe in Enschede. Het lijkt geen twijfel dat deze de aandacht van gemeenten voor rampenpreventie en in het kielzog daarvan ook de bijbehorende uitgaven sterk hebben gestimuleerd.

De financiële betrokkenheid van gemeenten bij de politie is na de invoering van de Politiewet 1993 sterk verminderd. De bedragen die nu nog op de gemeenterekening staan onder de noemer 'politie' (in 2003 met 57 miljoen euro slechts een fractie van de totale landelijke uitgaven voor politie: 3,9 miljard euro) hebben vooral betrekking op het inhuren van politiediensten voor ordebewaring en toezicht.

Het overig lokaal veiligheidsbeleid betreft een groot aantal uiteenlopende taken als (zie ook Cebeon 2006):

- algemeen straattoezicht (meestal door stadswachten);

- specifiek toezicht op bepaalde plaatsen (bv. via camera's);
- toezicht bij bepaalde evenementen (bv. via extra politie-inzet); of
- toezicht in het openbaar vervoer (extra conducteurs of toezichthouders);
- handhaving van de Algemene Politie Verordening (o.a. door gemeentelijke opsporingsambtenaren);
- criminaliteitspreventie door projecten gericht op gedragsverandering;
- criminaliteitspreventie door voorlichting over beveiliging van woningen en bedrijfsruimten.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Brandweezorg is bij uitstek een lokale taak, waarbij onderscheid kan worden gemaakt naar de terreinen van de brandpreventie (voorlichting en controle), brandbestrijding, hulpverlening en rampenpreventie. De terreinen van rampenbestrijding en rampenpreventie, brandpreventie alsmede terrorismebestrijding kennen een sterke intensivering van het beleid. Aangestuurd door de rijksoverheid vindt een regionalisering plaats van de veiligheidszorg, in veiligheidsregio's. In een veiligheidsregio wordt samengewerkt door verschillende besturen en diensten op het terrein van de brandweezorg, rampenbeheersing, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) en de handhaving van openbare orde en veiligheid. Daarvoor wordt een indeling aangehouden die overeenkomt met die van de politieregio's. Het bestuur van de veiligheidsregio's wordt gevormd de burgemeesters van die regio.

In deze context worden ook de regionale meldkamers geprofessionaliseerd, waarbij de afzonderlijke meldkamers van politie, brandweer en ambulance worden geïntegreerd, en heeft de introductie van het nieuwe communicatiesysteem C2000 plaatsgevonden. De verschillende veiligheidsregio's zijn in de jaren 2004 en 2005 op het systeem C2000 overgegaan.

Voorts zijn de kwaliteitseisen die aan de brandweer worden gesteld aangescherpt en wordt nadrukkelijker aandacht gevraagd voor scholing en intensieve training.

Op basis van de uitkomsten van een onderzoek uitgevoerd door het bureau Cebeon (2006), hebben het kabinet en de VNG inmiddels een akkoord gesloten over structurele toevoeging van middelen aan het cluster OOV (Openbare Orde en Veiligheid) binnen het gemeentefonds. Het gaat om een bedrag ter hoogte van 335 miljoen euro per jaar vanaf 2007 en ruim 20 miljoen euro per jaar ten behoeve van de gevolgen voor brandweerpersoneel als gevolg van de aanpassingen van de Arbeidstijdenwet. Die ruimte wordt gevonden binnen het beschikbare accres van het gemeentefonds de komende jaren. Tevens is op basis van het eerdergenoemde onderzoek de verdeling binnen het cluster geactualiseerd over de te onderscheiden taakvelden en groottegroepen van gemeenten.

De gemeentelijke betrokkenheid bij de politie is na de invoering van de Politiewet 1993 sterk verminderd. Bij deze reorganisatie is het onderscheid tussen gemeente- en rijkspolitie verdwenen. De politie is nu verdeeld in 25 regio's en in elke regio is het beheer van het politiekorps opgedragen aan het driehoeksoverleg van hoofdofficier

van justitie, de korpschef en de korpsbeheerder (= burgemeester van de centrumgemeente). Zij overleggen regelmatig over de taakuitvoering van de politie. Wanneer de politie taken verricht ter handhaving van de openbare orde, staat zij onder het gezag van de burgemeester. Gaat het om de handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde, dan staat zij onder het gezag van de hoofdofficier van justitie. De regio wordt bestuurd door een college, bestaande uit de burgemeesters van de gemeenten in de regio, de hoofdofficier van justitie; de korpschef neemt deel aan de vergaderingen. Voorzitter is de korpsbeheerder.

Ondanks deze geringe financiële betrokkenheid van gemeenten bij de politie is er sinds het begin van de jaren negentig wel een sterke druk op gemeenten geweest om een actief criminaliteitspreventiebeleid te ontwikkelen, wat later is verbreed tot integraal veiligheidsbeleid. Gemeenten stellen zelf geld ter beschikking om invulling te geven aan het integrale veiligheidsbeleid. Tegelijkertijd zijn er vele terreinen waarbij sprake is van cofinanciering, zowel door het Rijk als door maatschappelijke partners, zoals bij de instelling en handhaving van keurmerken, en de beveiliging van bedrijventerreinen.

Experimenten met versterking van het toezicht in de openbare ruimte, door middel van fysieke aanwezigheid van toezichthouders of door middel van cameratoezicht, vinden geregeld plaats. In vele gemeenten is ondertussen sprake van structureel cameratoezicht, vooral in uitgaansgebieden. Ook kopen gemeenten extra politietoezicht in of schakelen zij daartoe beveiligingsbedrijven in. Tot slot sporen zij burgers aan ook zelf het nodige bij te dragen aan de veiligheid van het publieke domein en nemen burgers vaak zelf het initiatief.

Hoeveel capaciteit gemoeid is met het toezicht in het publieke domein, is niet direct te zeggen. Uit onderzoek blijkt dat in 2000 (nadien niet geactualiseerd) circa 4000 stadswachten door gemeenten waren aangesteld. Aangezien gemeenten zich in de afgelopen jaren geconfronteerd hebben gezien met de noodzaak het toezicht in het publieke domein te versterken, hebben sommige extra politie ingekocht. Gemeenten betalen dat uit eigen zak. Toch blijkt dat gemeenten de behoefte aan toezicht in het publieke domein niet volledig kunnen invullen met politie en reguliere toezichthouders. Daarvoor worden particuliere beveiligingsorganisaties ingehuurd. Eén op tien gemeenten doet dat, hoofdzakelijk voor uitgaansgebieden en winkelcentra. In 2001 huurde 60% van de gemeenten die in de categorie 55.000 tot 100.000 inwoners vallen, particuliere veiligheidsdiensten in. Dat is opmerkelijk, omdat deze gemeenten vaak ook over stadswachten konden beschikken via de Instroom/Doorstroom(I/D)-regeling.

Voorts is er nog steeds intensieve aandacht voor achterstandswijken, waar sprake is van een cumulatie van problemen, zoals verpaupering, verloedering, overlast en criminaliteit. De rijksoverheid stimuleert en financiert actieprogramma's om deze wijken te identificeren en daarvoor gerichte programma's te ontwikkelen. Een concrete maatregel is dat de bevoegdheden van burgemeesters om in te grijpen bij overlast door jongeren zijn uitgebreid. Ook het inperken van de overlast van hennep-teelt heeft de aandacht.

Ten slotte vraagt ook de bestrijding van terrorisme steeds meer de aandacht. In die context ligt de nadruk op activiteiten van bovenlokale instanties, zoals de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), politie en justitie. Wel is aan de grote gemeenten verzocht om de komende jaren radicalisme te signaleren en aan te pakken. In Amsterdam, Rotterdam en Den Haag gebeurt dat al. Deze gemeenten zetten de reeds aanwezige buurtregisseurs en wijkagenten ook in het kader van terrorismebestrijding in. In enkele grote gemeenten, zoals Amsterdam, vinden groot-schalige oefeningen plaats waarbij terroristische aanslagen gesimuleerd worden (met name 'Bonfire' 2005 in en rond de Arena te Amsterdam).

Indicatoren

In de analyses wordt een tweedeling gehanteerd tussen brandweer en overig lokaal veiligheidsbeleid.

Voor de brandweer hanteert het SCP traditioneel twee productindicatoren: het aantal gebluste branden en het aantal hulpverleningen. Deze worden ongewogen bij elkaar opgeteld, aangezien niet bekend is in hoeverre de inzet van middelen voor deze producten verschilt. In Haring et al. (1995) wordt dieper ingegaan op problemen bij de meting van de productie van de brandweer. Bij de hiervoor genoemde keuze van indicatoren blijft de preventieve taak van de brandweer noodgedwongen buiten beeld. Als alternatieve maat zou kunnen worden gedacht aan de waarde van de niet door brand verloren gegane goederen als percentage van de totale waarde van goederen in het betrokken gebied. Het zou ook wenselijk zijn om een meer kwantitatief beeld te hebben van de preventieve activiteiten van de brandweer, zoals het aantal controles en het aantal oefeningen. Helaas is daarover geen informatie beschikbaar.

Ook voor het overig lokaal veiligheidsbeleid ontbreekt een pasklare indicator: het betreft een groot aantal producten, die bovendien moeilijk zijn te meten.

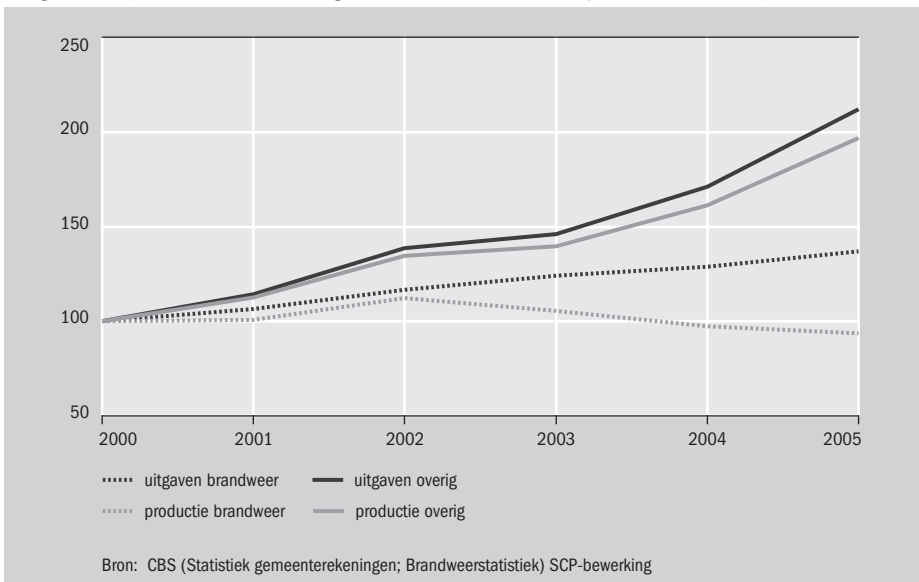
Hier speelt ook een problematiek die aangeduid zou kunnen worden als 'veiligheidsparadox'. De doelstelling van het beleid is het terugdringen van criminaliteit en overlast. In het kader van het grotestedenbeleid worden doelstellingen gemeten in termen van een verlaging van de betreffende indicatoren. In de prestatiecontracten die met de politie zijn afgesloten krijgt de politie extra middelen als de afgesproken doelstellingen worden gehaald. Het paradoxale is echter dat de vraag naar politie en veiligheidsmaatregelen juist toeneemt, naarmate criminaliteit en overlast meer voorkomen. Dus, naarmate het beleid minder succesvol is, zijn meer middelen nodig. Het is hoe dan ook evident dat gemeenten zich wat dit onderwerp betreft in een stroomversnelling bevinden en dat op dit terrein steeds hogere eisen aan gemeenten worden gesteld. Voor dit terrein wordt daarom bij de inschatting van het verloop van de productie uitgegaan van de ontwikkeling van de uitgaven. Voor de deflatie van de uitgaven wordt echter niet uitgegaan van de prijsontwikkeling van het bbp, maar van een geconstrueerde prijsindex voor quartaire dienstverlening. Hierin wordt rekening gehouden met de gemiddelde relatieve prijsstijging van quartaire diensten, geschat op de bbp-prijsindex plus een extra jaarlijkse groei van 1,5% (zie ook § 1.5).

Kengetallen

Figuur 2.5 geeft een beeld van de hiervoor beschreven ontwikkelingen. De reële gemeentelijke uitgaven voor de brandweer nemen aanzienlijk toe (gemiddeld 6% per jaar) en die voor overig lokaal veiligheidsbeleid nemen sterk toe (gemiddeld 16% per jaar). Tezelfdertijd is de productie van de brandweer na een aanvankelijke stijging en daaropvolgende daling per saldo min of meer constant gebleven. Dit impliceert een stijging van de relatieve kostprijs van de brandweer (met circa 5%) per jaar. De stijging van de productie en de relatieve kostprijs van het overige lokale veiligheidsbeleid is uiteraard in lijn met de veronderstellingen achter de constructie van de productindicator.

Figuur 2.5

Kengetallen openbare orde en veiligheid, 2000-2005 (indexcijfers, 2000 = 100)

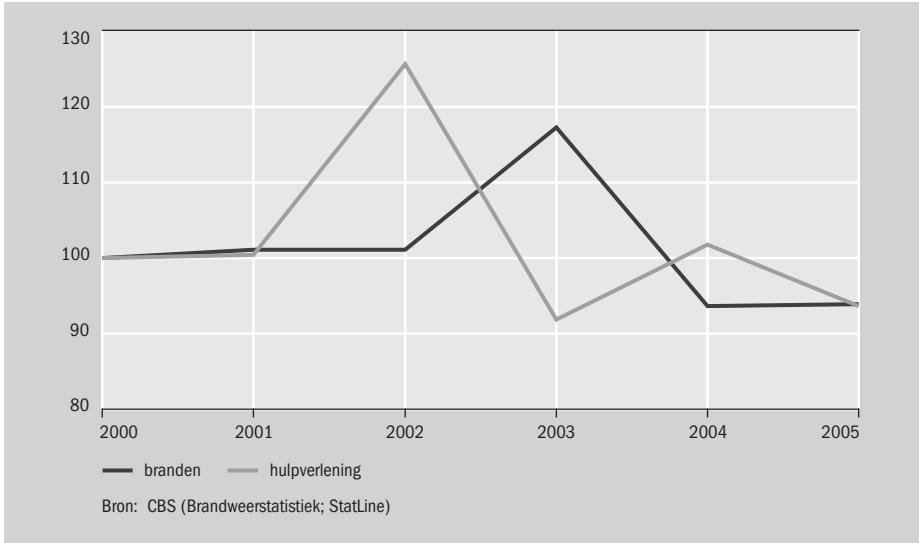


Figuur 2.6 laat de ontwikkelingen zien van de beschikbare productindicatoren voor de brandweer. Zowel het aantal branden als het aantal gevallen van hulpverlening vertonen per saldo een daling. Het aantal branden fluctueert sterk per jaar, wat vermoedelijk samenhangt met weersomstandigheden. Het is per saldo gedaald van 46.000 tot 43.000 in 2005; in 2003 was het uitzonderlijk hoog (53.000). Wel is het aantal keren dat er loos alarm is geslagen trendmatig toegenomen: van 46.000 naar 58.000. Deze stijging is geheel toe te schrijven aan een toename van het aantal loze meldingen door brandmeldinstallaties. Bij veel andere activiteiten, zoals het redden van personen, bergen van auto's en bestrijden van wateroverlast en stormschade, is sprake van een vrij vlak dan wel wisselend verloop. Het hiermee samenhangende aantal hulpverleningen kent een nogal wisselvallig verloop met een piek van bijna

50.000 in 2002. Per saldo is er sprake van een lichte afname van 39.000 in 2000 tot 37.000 in 2005.

Figuur 2.6

Productie brandweer, 2000-2005 (indexcijfers, 2000 = 100)



Kwaliteit en effectiviteit

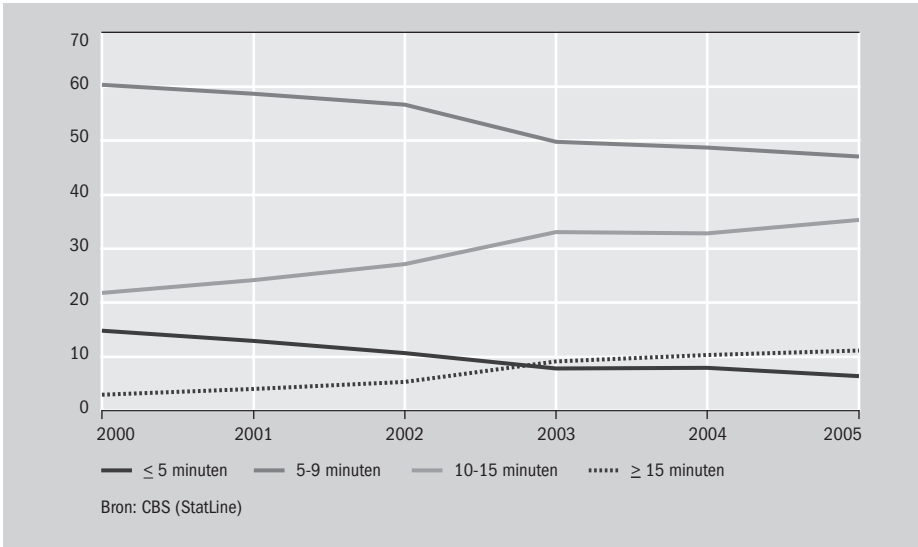
Een maat voor de kwaliteit van de dienstverlening van de brandweer is de tijd die verstrijkt tussen de brandmelding en het tijdstip waarop de brandweer bij het object arriveert. Deze opkomsttijd is opgebouwd uit de uitruktijd en de rijtijd. Laatstgenoemde onderdeel is in het algemeen uiteraard gemiddeld hoger in dunbevolkte landelijke gebieden. In figuur 2.7 is te zien dat de opkomsttijden toenemen. In 2000 was de brandweer nog in 75% van de gevallen binnen negen minuten aanwezig, in 2005 is dat nog maar in 54% van de gevallen.

Deze verslechtering zou overigens heel goed kunnen samenhangen met een exogene factor: de verstopping van het wegennet.

Een maat voor de effectiviteit van de brandweer is de waarde van de goederen die door brand verloren zijn gegaan. Deze is tussen 2000 en 2005 gestegen van 800 naar 1300 miljoen euro en daarna weer gedaald tot 735 miljoen euro, zie figuur 2.8. De effectiviteit lijkt dus eerst af te nemen, om vanaf 2003 toe te nemen tot een niveau hoger dan in 2000. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat het concept beschikbaarheidsnut een centrale rol speelt bij afwegingen over nut en omvang van de brandweer.

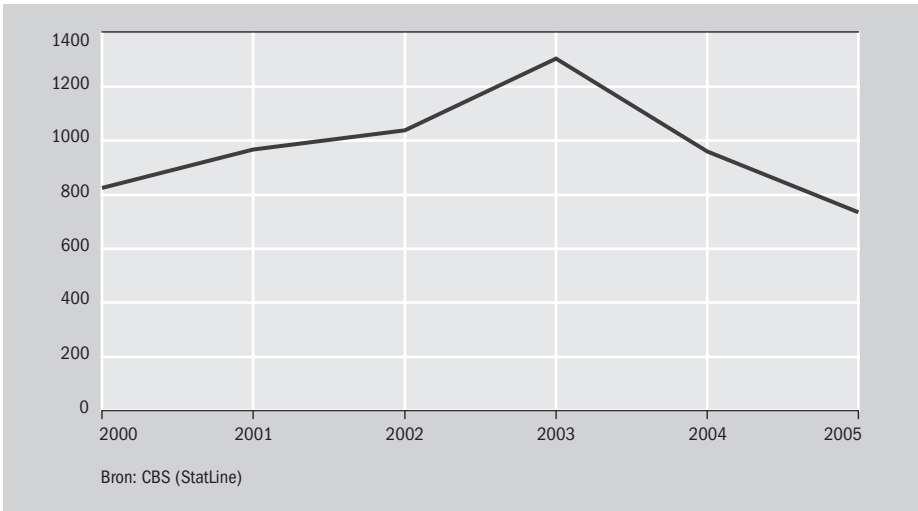
Figuur 2.7

Opkomsttijden brandweer in aantal minuten, 2000-2005



Figuur 2.8

Jaarlijks schadebedrag bij brand, 2000-2005 (in miljoenen euro's, in prijzen van 2005)



De hier gepresenteerde kwaliteits- en effectiviteitsmaten geven zeker een nader inzicht in het functioneren van de brandweer, maar leveren geen verklaring voor de stijging van de reële kosten per product: het aantal branden en hulpverleningen is min of meer gelijk gebleven, de opkomsttijd is (wellicht door externe oorzaken, ver-

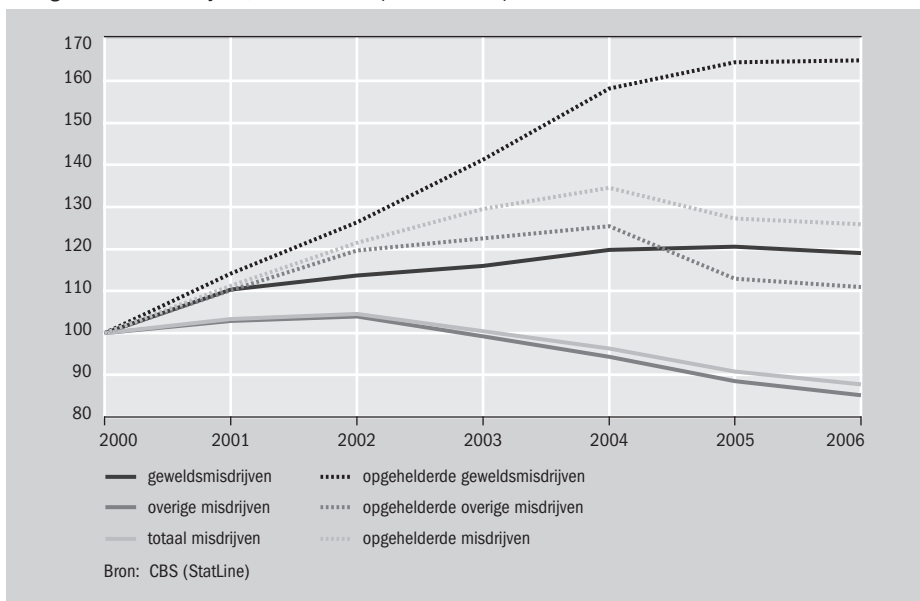
keerscongestie) toegenomen. De schadebedragen zijn tot 2003 gestegen, maar vervolgens weer even hard gedaald. Meer waarschijnlijk is dat de toename van de reële kosten per product samenhangt met de toegenomen aandacht bij de brandweer voor preventie, ingegeven door een aantal geruchtmakende incidenten (vuurwerkcramp in Enschede, cafébrand in Volendam en de Schiphol-brand).

Met betrekking tot het overig lokaal veiligheidsbeleid kunnen diverse kwaliteits- en effectiviteitsmaten worden gehanteerd. Hierbij valt te denken aan het vertrouwen van de bevolking in de politie, gevoelens van onveiligheid bij de bevolking en criminaliteit.

Uit onderzoek op basis van slachtofferenquêtes blijkt dat het aantal delicten in de jaren negentig sterk fluctueert (SCP 2002, Wittebrood 2006) en dat er geen structurele trend valt waar te nemen. Bij het aantal door de politie geregistreerde misdrijven zijn wel trendmatige ontwikkelingen waar te nemen (zie figuur 2.9). In de periode 2000-2006 trad er een stijging op van het aantal geweldsmisdrijven met 19% tot een totaal van 110.000 in 2006.¹⁰ Het aantal overige misdrijven vertoonde eerst een stijging, maar daarna een daling tot 1.039.000; per saldo daalde dit aantal met 15% (CBS, StatLine).

Figuur 2.9

Geregistreerde misdrijven, 2000-2006 (2000 = 100)



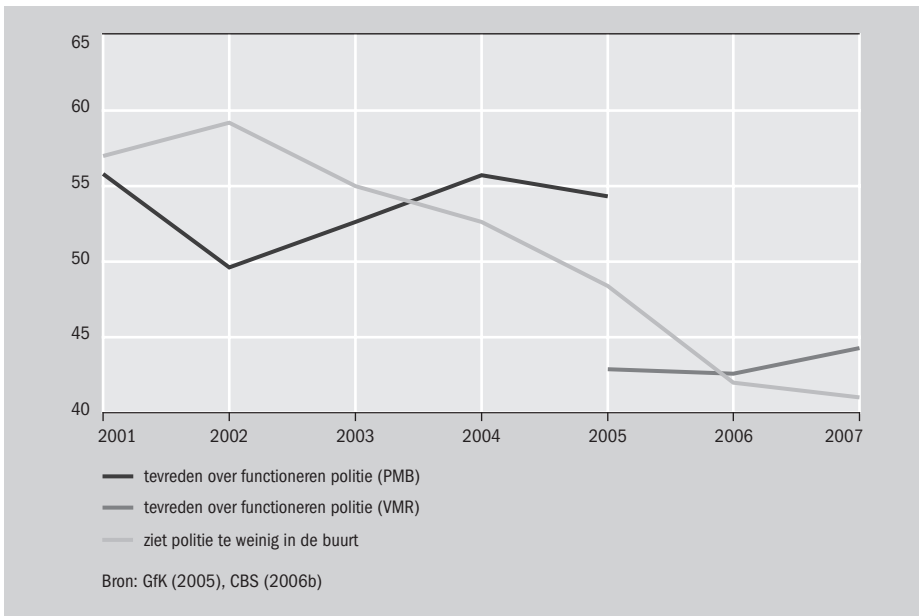
In de figuur staat ook het aantal door de politie opgehelderde misdrijven, dat is gestegen van 12% in 2000 naar 17% in 2006. De toename van het aantal ophelderingen komt met name door de teruggang van het aantal overige misdrijven in de jaren

na 2002. Het oplossingspercentage bij geweldsmisdrijven is namelijk hoger dan bij overige misdrijven en dit oplossingspercentage is in de afgelopen jaren ook nog sterk toegenomen van 43% in 2000 naar 60% in 2006. Andere factoren die hier mogelijk een rol spelen zijn de strengere straffen (afschrikings- en insluitingseffect) en het gemeentelijk veiligheidsbeleid. Alleen met betrekking tot het laatstgenoemde onderdeel heeft het gemeentelijk beleid directe invloed.

Uit de enquête Culturele Veranderingen 2006 blijkt dat circa 72% van de burgers vindt dat de misdaad in Nederland echt een probleem is. Ongeveer 65% is van mening dat de misdadigheid toeneemt. Deze percentages liggen duidelijk lager dan in 2002, toen deze lagen op respectievelijk 81% en 79% (SCP 2002). In 2007 vond 41% van de bevolking dat de politie te weinig op straat aanwezig is, zie figuur 2.10. Overigens is de onvrede over dit aspect de afgelopen jaren sterk afgenomen. Een meerderheid van de bevolking (54%) was tevreden over het functioneren van de politie. Vanaf 2005 is men overgestapt op een andere enquête, waardoor het tevredenheidspercentage vanaf die jaren een stuk lager ligt (43%). Dit lagere niveau heeft alleen te maken met het gebruik van een andere meetmethode en niet met een gedaald vertrouwen in de politie (CBS 2006b). Over de tijd genomen zien we de oordelen over misdaad en politie fluctueren, over het algemeen als spiegel van elkaar.

Figuur 2.10

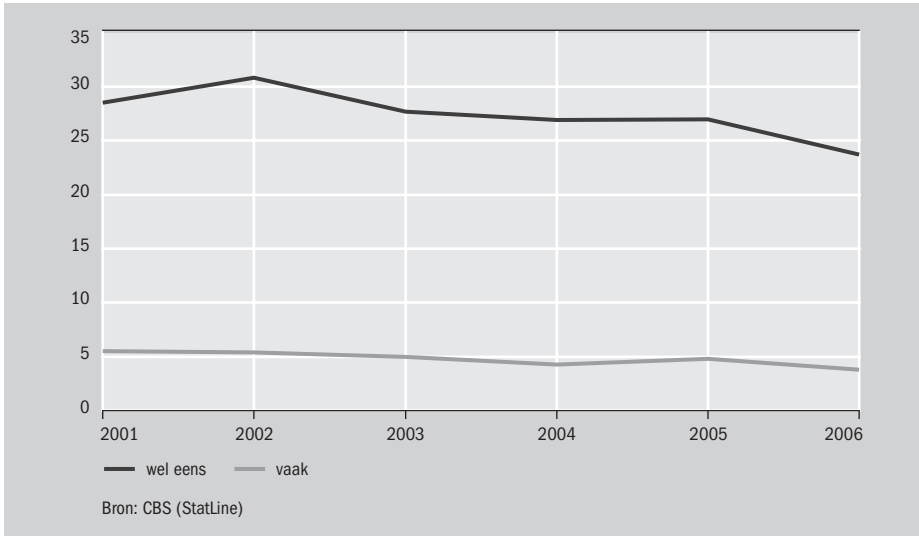
Oordeel over het functioneren van de politie, 2000-2007 (in procenten)



Burgers zijn zich de afgelopen jaren minder zorgen gaan maken over de onveiligheid op straat (zie figuur 2.11). Deze ontwikkeling spoort met de afname van het totaal aantal geregistreerde misdrijven, maar niet met de toename van de meest ernstige vorm van criminaliteit (de geweldsmisdrijven). In 2006 voelde circa 24% van de bevolking zich buitenshuis wel eens onveilig, voor 4% gold dat vaak. Internationaal is Nederland daarmee een middenmoter.

Figuur 2.11

Percentage van de Nederlandse bevolking dat zich onveilig voelt, 2000-2006



2.5 *Wegen en water*

Inleiding

De volledige omschrijving van het betrokken taakveld luidt Wegen en water. De onderdelen openbaar vervoer en zeehavens zijn uit het oorspronkelijke CBS-cluster verwijderd. Deze worden gerekend tot de bedrijfsmatige activiteiten. Het openbaar vervoer wordt apart aan de orde gesteld in paragraaf 2.15. Zeehavens blijven buiten beschouwing. Overigens verdwenen de zeehavens met ingang van 2004 als gevolg van privatisering grotendeels uit het beeld van de gemeentelijke baten en lasten.

Het taakveld wegen en water is goed voor 9% van de gemeentelijke uitgaven. Het belangrijkste onderdeel van het taakveld wegen en water heeft betrekking op wegen, straten en pleinen, hier kortweg aangeduid als wegen. Hiermee was in 2005 2,6 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. Een complicatie is dat de wijze van boeking van uitgaven aan wegen niet erg transparant is. In principe kennen gemeenten een baten-lastenstelsel waarbij investeringsgoederen op de balans worden opgenomen en op de lopende rekening terug te vinden zijn als rente en afschrijvingen. Investerings in wegen en andere niet-verhandelbare kapitaalgoederen (aangeduid

als 'investeringen met maatschappelijk nut') worden echter doorgaans à fonds perdu bekostigd. Op de lopende rekening kunnen dan zowel de investeringsbedragen als de onderhoudskosten staan. Een extra complicatie hierbij is dat straten dikwijls worden opgeleverd in samenhang met het bouwrijp maken van woonwijken en industrieterreinen. De daarmee gemoeide baten en lasten worden dan vaak opgenomen onder het taakveld 'bouwgrondexploitatie' (functie 830).

Een tweede onderdeel is parkeren (gemeentelijke uitgaven in 2005 0,4 miljard euro). Het reguleren van parkeergedrag heeft de laatste jaren in veel gemeenten een hoge vlucht genomen. Parkeren is het enige van de in dit rapport behandelde taakvelden waarbij de inkomsten de uitgaven systematisch overtreffen.

Daarnaast is er een restgroep van 0,6 miljard euro die onder meer taken met betrekking tot waterwegen en dijken omvat. Het leeuwendeel van deze uitgaven heeft echter betrekking op de post 'verkeersmaatregelen'.

Beleidsmatige ontwikkelingen

In de *Nota Mobiliteit* (VenW 2005) wordt enerzijds een structurele groei van het aantal reizigerskilometers geconstateerd, en anderzijds een beperkte capaciteit van het verkeersnet. De nota van het ministerie concentreert zich op het (niet-gemeentelijke) hoofdverkeerswegennet. In dat kader wordt wel geconstateerd dat een groot deel van het verkeersaanbod bestaat uit lokaal en regionaal verkeer (minder dan 10 km verplaatsing). Om die reden zijn de inspanningen van regionale en lokale autoriteiten om de toenemende druk op het wegenverkeersnet te verminderen zeer gewenst. In de nota wordt het belang van samenwerking en afstemming tussen lokale en regionale partijen sterk benadrukt.

De gemeenten hebben niet veel mogelijkheden om het verkeersaanbod te beïnvloeden. In de nota worden verschillende voorbeelden van lokale en regionale initiatieven aangehaald die bijgedragen hebben aan een betere doorstroming. Een van de weinige mogelijkheden die gemeenten hebben om het beslag dat auto's leggen op de openbare ruimte terug te dringen, zijn de invoering en uitbreiding van betaald parkeren. Ook de gemeenten ervaren dat met de toename van het aantal auto's en de toename van het aantal verplaatsingen per auto de parkeerdruk, met name in het centrum van de gemeenten, stijgt. Om dit beheersbaar te houden, gaan steeds meer gemeenten over tot het instellen van betaald parkeren, in het centrum en in de gebieden daaromheen. Gegevens van bureau Goudappel Coffeng laten zien dat in 1999 ongeveer 24% van de gemeenten een vorm van betaald parkeren kende. In 2005 was dit aandeel gestegen tot boven de 40%. Aangezien de allergrootste gemeenten alle in 1999 al betaald parkeren hadden ingevoerd, doet de stijging zich vooral voor in de kleinere gemeenten.¹¹

Indicatoren

Bij wegen, straten en pleinen zou de productie gemeten kunnen worden via het aantal vierkante meters aangelegde en onderhouden wegen en bij parkeren een fysieke grootheid als het aantal parkeeruren (= aantal malen dat wordt geparkeerd

maal de gemiddelde duur). Het eerste type gegevens zegt echter weinig over de omvang van de werkzaamheden, zeker bij onderhoud. Het tweede type is niet voorhanden. Daarom is voor dit taakveld uitgegaan van gedefleerde waardebedragen. Bij wegen is hierbij gebruikgemaakt van de uitgaven gecorrigeerd voor het prijsindexcijfer van wegenonderhoud, bij parkeren van de opbrengsten gecorrigeerd voor het prijsindexcijfer voor parkeren en tolgeld. Bij de restcategorie 'overig' is bij gebrek aan beter eveneens gebruikgemaakt van het prijsindexcijfer voor wegenonderhoud.

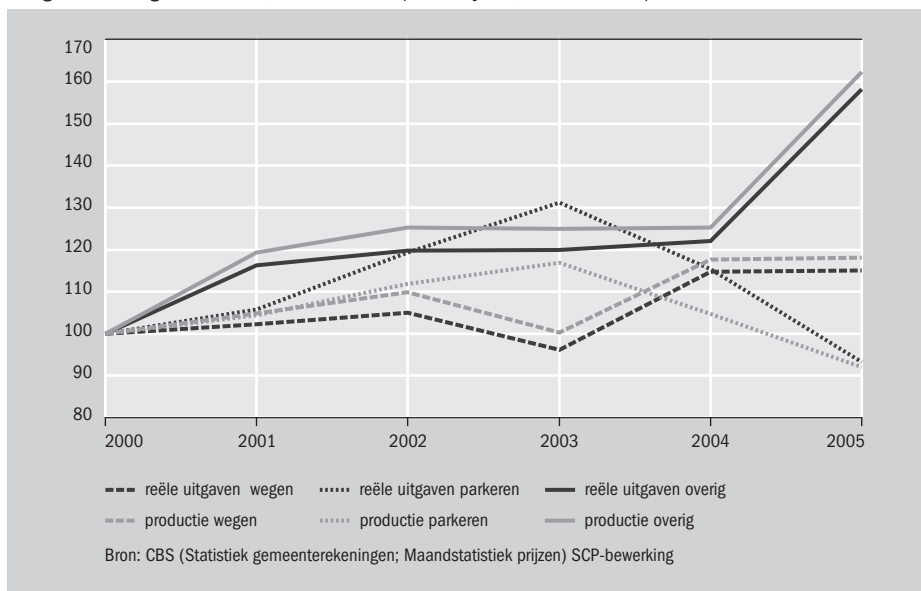
Het zou de voorkeur verdienen om bij uitgaven voor wegen uit te gaan van een mix van onderhouds- en investeringskosten en de bijbehorende prijsindices. De gegevens over de betrokken kostencategorieën die alleen voor het begrotingsjaar 2005 beschikbaar zijn, omvatten echter te veel onduidelijke verrekeningsposten om deze aanpak te realiseren.

Kengetallen

Figuur 2.12 geeft een beeld van de ontwikkeling van de reële gemeentelijke uitgaven en de productie voor de drie onderscheiden taakvelden. De figuur illustreert dat de groei van de uitgaven voor wegenonderhoud grillig maar gematigd is en dat de prijzen van wegenonderhoud redelijk in de pas lopen met die van het bbp: als gevolg daarvan vertonen reële uitgaven en productie een gemiddelde groei van circa 3% per jaar.

Figuur 2.12

Kengetallen wegen en water, 2000-2005 (indexcijfers, 2000 = 100)



Voor het onderdeel 'overig', dat voornamelijk betrekking heeft op verkeersmaatregelen, is sprake van een aanzienlijke groei van productie en uitgaven (circa 10% per jaar). De sterkste groei is gerealiseerd in 2005. De uitgaven voor parkeren nemen (evenals de inkomsten) in de periode 2000-2003 opvallend toe, maar vertonen daarna een snelle daling, zodat per saldo een daling optreedt van 1,5%. Het volume van het (betaald) parkeren is per saldo ook gedaald met 1,5%. Het batig saldo voor gemeenten is in enkele jaren toegenomen van 30 naar 130 miljoen euro. Dit heeft te maken met een toename van de relatieve kostprijs van het parkeren.¹² Toch moet de primaire doelstelling van de uitgaven aan parkeerplaatsen, parkeerautomaten en parkeerwachten) worden gezocht in het voorkómen dat steden 'dichtslibben'.

Kwaliteit

Over de ontwikkeling van de congestie in de gemeenten is alleen informatie beschikbaar over veertig, met name iets grotere gemeenten (AVV 2005). Hieruit blijkt dat de objectieve bereikbaarheid van steden per auto, fiets en openbaar vervoer, tussen 1996 en 2004 nagenoeg onveranderd is. Deze objectieve bereikbaarheid gaat uit van de gemiddelde reisduur. Volgens deze bron is het verschil in reistijd tussen spits- en dalperiode gering. De G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht) zijn minder goed bereikbaar met de auto en openbaar vervoer dan de overige steden. Het centrum van de vier grote steden is echter met het openbaar vervoer wel beter bereikbaar dan het totale stedelijke gebied. Er is ook informatie over subjectieve bereikbaarheid, gebaseerd op percepties van burgers. Bewoners uit de Randstad ervaren dat stadscentra gedurende spitsmomenten per auto minder goed bereikbaar zijn. Buiten de spits vinden ze de stadscentra per auto redelijk goed bereikbaar. Bewoners van buiten de Randstad zien minder verschil tussen spits- en dalperioden. Men vindt dat de stadscentra goed bereikbaar zijn per openbaar vervoer, waarbij dit beeld het sterkst is voor de G4. In 2006 is 56% van de burgers tevreden over het onderhoud van wegen en fietspaden (www.watdoetjegemeente.nl). In 2005 lag dit nog op 62%. In 2002 was 92% niet tevreden over de fietsvoorzieningen. Het aantal 'black spots' (plekken waar regelmatig ongelukken gebeuren) is tussen 2004 en 2006 afgenomen van 0,52 naar 0,38 per 10.000 inwoners.

Het Platform Detailhandel Nederland heeft in 2005 en 2006 onderzoek gedaan naar de kwaliteit van parkeergarages (Brinkhof 2005, 2006). Vooral op het gebied van bereikbaarheid valt nog de nodige winst te behalen. Zo moet er meer informatie worden verschaft over het aantal vrije parkeerplekken. Slechts een kwart van de onderzochte parkeergarages scoort hier een voldoende. Ook de bebording kan beter en in 35% van de gevallen wordt de personele bezetting als matig of slecht beoordeeld. In 2006 is ook gekeken naar parkeermogelijkheden nabij winkelgebieden. Amsterdam en Utrecht zijn hier de duurste steden.

Groningen en Zutphen zijn in 2005 verkozen tot de steden met beste binnenstad door het Platform Detailhandel Nederland. Groningen wordt onder andere geprezen voor de aandacht die wordt besteed aan de samenhang tussen mobiliteit en aantrekkelijkheid van de binnenstad. Zutphen wordt geprezen voor de vergroting van het aantal (gratis) parkeerplaatsen en de plaatsing van een grote gratis fietsenstalling.

2.6 Onderwijs(huisvesting)

Inleiding

De zorg voor het openbaar onderwijs is van oudsher een van de belangrijkste taken van gemeenten. Voor de exploitatie van het openbaar onderwijs ontvangen gemeenten een specifieke uitkering van het Rijk. De betrokkenheid van gemeenten bij het bijzonder onderwijs is geringer. Voor zover gemeenten eigen middelen aan het openbaar onderwijs ter beschikking stellen, dienen ze deze wel op vergelijkbare wijze toe te kennen aan het bijzonder onderwijs in hun gemeente. Bovendien is een aantal algemene taken in de loop van de jaren negentig aan gemeenten toegekend. Dit betreft de verantwoordelijkheid voor het volwassenenonderwijs, de schoolbegeleiding, het onderwijsachterstandsbeleid en de onderwijshuisvesting.

Onderwijshuisvesting is een van de ingezette middelen van scholen. In SCP-analyses is het niet gebruikelijk om de kosten van afzonderlijk ingezette middelen als een aparte voorziening in beschouwing te nemen. Vanuit de optiek van het gemeentefonds is de overheveling van de middelen voor onderwijshuisvesting naar dit fonds, waarmee destijds ongeveer 750 miljoen euro was gemoeid, echter een gebeurtenis van groot belang die een aparte monitoring wettigt.

Een complicatie is dat de rijksbijdragen voor het openbaar onderwijs, die formeel via gemeenten aan scholen worden overgedragen, in toenemende mate direct aan scholen of schoolbesturen worden toegekend. Dit fenomeen treedt vooral op in het voortgezet onderwijs en hangt samen met het feit dat het openbaar onderwijs op steeds grotere organisatorische afstand van gemeenten wordt geplaatst (zie de informatie over rechtsvormen van openbare scholen in Lubberman et al. 2003). De invalshoek in dit rapport is wat gemeenten met de hun ter beschikking staande middelen presteren. Middelen die niet op de gemeenterekening worden verantwoord vallen hier niet onder. Hier is wederom de aanpak uit kader C.2 van toepassing: van de productie van het openbaar onderwijs wordt dat deel aan gemeenten toegerekend dat correspondeert met het gemeentelijk aandeel in de totale exploitatiekosten van het openbaar onderwijs. Eenzelfde benadering wordt overigens gevolgd voor het veel kleinere aandeel van gemeenten in het bijzonder onderwijs.

Bij de analyses dient uiteraard rekening te worden gehouden met het bestaan van verschillende schoolsoorten. Hierbij kan het gebruikelijke onderscheid worden gemaakt tussen speciaal onderwijs, basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Deze

posten worden ook op de gemeentebegroting onderscheiden en worden bovendien onderverdeeld in een rubriek openbaar en een rubriek bijzonder onderwijs. Daarnaast is er een restpost 'overige baten en lasten van het onderwijs', waarachter enkele restcategorieën als volwasseneneducatie, onderwijsachterstandsbeleid, schoolbegeleidingsdiensten en leerlingenvervoer schuilgaan. Er zijn echter ook ongedifferentieerde huisvestings- en overige exploitatiekosten in ondergebracht.¹³

In 2005 was er met het basis-, speciaal en voortgezet onderwijs (inclusief onderwijshuisvesting) circa 5,3 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. Dit betreft 14% van de totale uitgaven. Bijna de helft daarvan had betrekking op het basisonderwijs.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Het lokaal onderwijsbeleid is aan belangrijke veranderingen onderhevig. Dit komt zowel door het regeringsbeleid als door maatschappelijke ontwikkelingen zoals bestuurlijke vernieuwing, lokaal maatwerk, geïntegreerd beleid en governance (Oberon 2005).

In de context van bestuurlijke vernieuwing wordt wel gesteld dat vraagstukken op lokaal niveau het best op basis van inzicht en kennis van lokale omstandigheden kunnen worden aangepakt. Dit zou over het algemeen leiden tot betere besluitvorming, hogere kwaliteit van oplossingen en het vergroten van draagvlak bij de lokale partners. Tevens wordt gestreefd naar betere samenwerking tussen lokale overheden en lokale partners. In dat kader is sprake van herverdeling van verantwoordelijkheden tussen overheden en andere hierbij betrokken organisaties. Dit moet uiteindelijk leiden tot een effectievere en efficiëntere totstandkoming en uitvoering. Van dit algemene streven naar bestuurlijke vernieuwing is ook op het terrein van het lokale onderwijsbeleid sprake. Dat betekent dat taken en verantwoordelijkheden worden herverdeeld tussen lokale overheden en scholen, dit alles om de effectiviteit en efficiëntie van het beleid te versterken. Daar waar de schaalgrootte te klein is, ontstaat de noodzaak tot regionale samenwerking.

Lokaal onderwijsbeleid moet leiden tot meer integrale beleidsvoering. De aanpak van maatschappelijke problemen vereist een gecoördineerde sectorbrede aanpak, zoals op het terrein van veiligheid en jeugdzorg. De afgelopen jaren heeft het lokale onderwijsbeleid geleid tot een meer gezamenlijke aanpak, een bundeling van middelen en tot grotere betrokkenheid van schoolbesturen en directeuren bij het ontwikkelen van lokaal beleid (De Groot 2005). Tevens is er een verkorting van de procedures opgetreden bij het uitvoeren van het beleid. Het tweede kabinet-Balke-nende heeft besloten dat gemeenten op gelijke voet met de partners, waaronder de schoolbesturen, initiatieven nemen. De scholen hebben daarbij de zorg voor onderwijs en de gemeente heeft de zorg voor samenhang in het lokale beleid op het gebied van onderwijs en aanpalende beleidsterreinen (Oberon 2005).

In 1997 is de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting gedecentraliseerd. Hiermee is 770 miljoen euro naar het gemeentefonds overgeheveld. Inmiddels is

het fictieve budget gestegen met 67% tot 1,29 miljard euro in 2004. De totale uitgaven van gemeenten over 2004 bedragen 1,23 miljard euro. Uitgaven kunnen sterk fluctueren, onder meer door de ingewikkelde en vaak langdurige planvorming bij nieuwbouw in combinatie met scholenbouw. Soms zijn geschikte locaties voor scholenbouw op korte termijn niet voorhanden. Ook blijkt dat sommige gemeenten te weinig geld reserveren voor de toekomstige vervanging van scholen in het voortgezet onderwijs (Van Aarsen et al. 2006). De minister durft op basis van de *Monitor Onderwijshuisvesting* te stellen dat de decentralisatie van de taken en verantwoordelijkheden van de onderwijshuisvesting een succes is. Dit in tegenstelling tot de Algemene Onderwijsbond (AOB) die aangeeft dat de gemeenten juist te weinig uitgeven aan de bouw van nieuwe scholen en lokalen, terwijl het budget wel aanwezig is.

De afgelopen jaren heeft het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) de 'aanval op de uitval' geopend (OCW 2006c). Het betreft een gecoördineerde poging om de voortijdige schooluitval terug te brengen. De maatregelen hebben onder meer betrekking op het verbeteren van de aansluiting tussen vmbo en mbo en op de verlenging van de leerplicht voor jongeren die geen startkwalificatie hebben behaald. In dat kader zijn ook convenanten gesloten met veel gemeenten, die vanuit hun rol op het gebied van de schoolbegeleiding en door het bemiddelen bij het verkrijgen van stage- en leerwerkplaatsen een bijdrage aan dit proces zullen leveren.

Met de inwerkingtreding van de Wet onderwijsachterstandenbeleid (OAB) per augustus 2006, is de gemeente haar regiepositie kwijtgeraakt ten faveure van de schoolbesturen. Het grootste deel van de financiële sturingsmiddelen in het Gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid (GOA) gaat vanaf nu rechtstreeks naar de scholen en de schoolbesturen. Gemeenten ontvangen nog een resterend deel dat dient te worden ingezet voor het beleid voor voor- en vroegschoolse educatie (VVE), schakelklassen en jaarlijks overleg met schoolbesturen met als doel integratie te bevorderen, segregatie te voorkómen en onderwijsachterstanden te bestrijden. Gemeenten worden uitgedaagd met schoolbesturen en overige partners te zorgen voor een sterke sociale infrastructuur voor de jeugd.

De trend dat het openbaar onderwijs in toenemende mate op grotere organisatorische afstand van gemeenten wordt geplaatst, zet zich door. Gemeenten geven aan dat, met name in het primaire onderwijs, de bestuurlijke schaal te klein is om op adequate wijze te anticiperen op de noodzakelijke bestuurlijke schaalvergroting. Dit heeft weer te maken met de invoering van de lumpsumbekostiging voor het primair onderwijs in augustus 2006.

Voor het schooljaar 2006-2007 stelt de minister van OCW 50 miljoen euro extra ter beschikking ter ondersteuning van de voor- en naschoolse opvang. Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie Van Aartsen/Bos uit 2005. Alle scholen in het primair onderwijs krijgen een vast bedrag en een bedrag per leerling. Van dat bedrag moet een onderwijsinstelling een medewerker coördinerende werkzaamheden laten uitvoeren.

Indicatoren

Een eenvoudige en veelgebruikte indicator voor de productie van scholen is het aantal leerlingen. Dit vormt bijvoorbeeld sinds jaar en dag het uitgangspunt bij de bekostiging van het onderwijs. Leerlingen zijn een typische gebruiksindicator. De leerlingen zelf zijn uiteraard niet het product, maar het aantal door hen gevolgde cursusjaren. Dit vormt een redelijke benadering van de feitelijke productie, temeer daar vrij nauwkeurig is omschreven hoeveel en wat voor lessen leerlingen moeten volgen en aan welke eindtermen ze moeten voldoen.¹⁴

Een eerste verbetering van de ruwe indicator 'leerlingen' is een differentiatie naar schooltype, een tweede een differentiatie naar verschillen in achtergrond van de leerlingen en een derde het verdisconteren van zittenblijven en diplomering. In het kader van de laatste verfijning kunnen bijvoorbeeld alleen de leerlingen worden geteld die doorstromen naar een hogere klas of die een eindexamen behalen. In landelijke analyses (Kuhry en Van der Torre 2002) en in microanalyses op schoolniveau (Goudriaan et al. 1989; Blank 1993) maakt het SCP ook gebruik van dergelijke verfijningen. Om deze aanpak gescheiden uit te voeren voor openbaar en bijzonder onderwijs, is echter een gedetailleerde analyse op schoolniveau nodig die buiten het bestek van dit rapport valt.¹⁵ Dergelijk onderzoek is complex, omdat hierbij niet alleen kan worden gekeken naar schoolresultaten, maar ook rekening moet worden gehouden met achtergrondkenmerken van leerlingen.

De leerlingen kunnen wel worden gewogen naar achtergrondkenmerken. Voor het basisonderwijs kan hierbij gebruik worden gemaakt van de zogenoemde gewichtenregeling. Kinderen van laagopgeleide ouders krijgen een gewicht 1,25 en kinderen van laagopgeleide ouders die tot de culturele minderheden behoren krijgen een gewicht 1,9. Voor enkele andere kleinere groepen geldt een tussenliggend gewicht. Tabel 2.1 geeft een beeld van de leerlingen afkomstig uit culturele minderheden in het basis-, speciaal en voortgezet onderwijs. Dankzij het CBS is een uitsplitsing hiervan naar openbaar en bijzonder onderwijs beschikbaar.

Tabel 2.1

Leerlingen in het openbaar en bijzonder onderwijs, 2005^a (in aantallen en procenten)

	openbaar		bijzonder	
	aantal leerlingen (× 1000)	waarvan culturele minderheden (%)	aantal leerlingen (× 1000)	waarvan culturele minderheden (%)
basisonderwijs	479	17	1071	10
speciaal onderwijs	25	25 ^c	82	14 ^c
regulier voortgezet onderwijs	211	16	604	11
lwoo/pro ^b	31	31 ^c	93	24 ^c
totaal	746	18	1850	11

a Jaargemiddelde tussen schooljaren 2004/'05 en 2005/'06.

b lwoo: leerwondersteunend onderwijs; pro: praktijkonderwijs.

c Geschat op basis van partiële informatie.

Bron: CBS (op verzoek uitgesplitste gegevens)

Het aandeel van de culturele minderheden is bij het openbaar onderwijs ruim 1,5 maal zo groot als bij het bijzonder onderwijs. Tabel 2.1 illustreert dat het percentage culturele minderheden hoger is, naarmate de schoolsoort 'lager' is. Dit geldt ook voor differentiaties die niet in de tabel zijn opgenomen zoals die tussen vmbo enerzijds en havo/vwo anderzijds. In absolute zin zitten er meer leerlingen uit culturele minderheden in het bijzonder onderwijs, maar in relatieve zin geldt het omgekeerde.

Overigens is alleen bij het basisonderwijs gewerkt met een indicator 'gewogen leerlingen', gebaseerd op de eerder besproken gewichtenregeling. Bij de andere onderwijssoorten is conform de methodiek bij de bekostiging volstaan met verschillen in bekostiging tussen schoolsoorten. Door een differentiatie naar schoolsoorten wordt al ruwweg rekening gehouden met verschillen in vaardigheden. Het lwoo en pro zijn daarbij conform de regelgeving gewogen met een factor 1,9.

Scholen en toezichthoudende instanties als gemeenten kunnen betrekkelijk weinig invloed uitoefenen op het aantal leerlingen en daarmee op de via dit aantal gemeten productie. Hun taak is om te voldoen aan de vraag naar onderwijs tegen aanvaardbare kosten. Daarnaast zijn er kwaliteits- en effectiviteitsindicatoren. Deze kunnen vaak niet in de productindicator worden opgenomen, maar kunnen wel als een secundair beoordelingscriterium worden gehanteerd. In de huidige methodiek wordt indirect overigens wel degelijk rekening gehouden met extra uitgaven van gemeenten ten behoeve van het onderwijs. Daardoor neemt namelijk het gemeentelijk aandeel in de totale exploitatiekosten en daarmee in de totale productie toe.

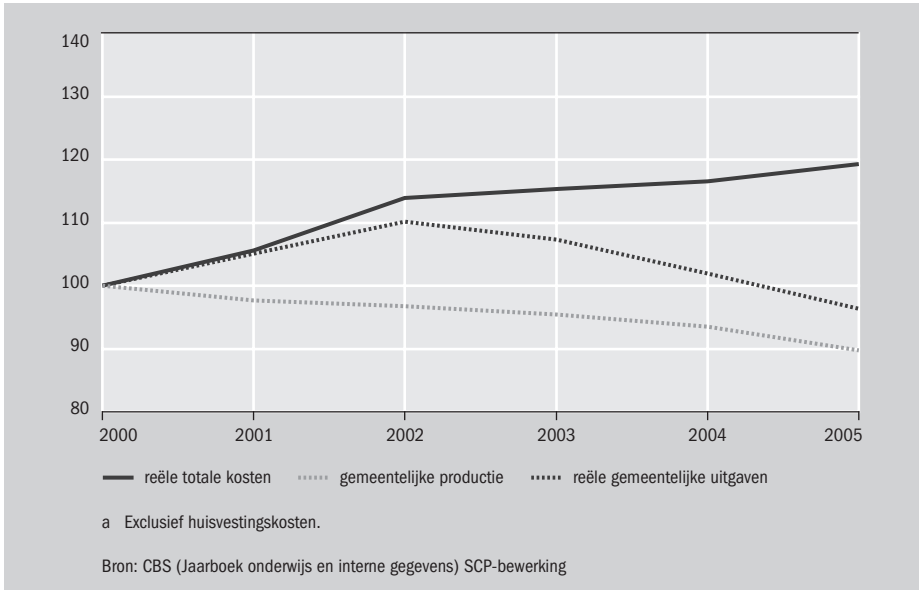
Kengetallen

In basis-, speciaal en voortgezet onderwijs is slechts een deel van de middelen afkomstig van gemeenten. Daarom is het bij analyses zinvol een onderscheid te maken tussen de totale exploitatiekosten en het deel daarvan dat gefinancierd wordt uit gemeentelijke middelen.

Figuur 2.13 geeft het verloop weer van enkele kengetallen voor het basisonderwijs. In de jaren 2000 tot en met 2002 stijgen de reële totale kosten sterk. Deze ontwikkeling houdt verband met maatregelen als de klassenverkleining in het basisonderwijs en verbetering van de salariering van leerkrachten ten tijde van het kabinet-Kok-II. In de jaren daarna was de stijging meer gematigd. Het totaal aantal gewogen leerlingen (niet in de figuur) loopt in deze periode iets terug. De stijging van de totale kosten kan dus geheel worden toegeschreven aan een toename van de relatieve kostprijs. De gemeentelijke uitgaven blijven sterk achter bij deze kostenstijging. Dit kan vooral worden verklaard doordat het aandeel van het openbaar onderwijs afneemt. Een gevolg hiervan is dat ook een afnemend deel van het totaal aantal leerlingen aan gemeenten wordt toegerekend.

Figuur 2.13

Kengetallen voor het basisonderwijs, ^a 2000-2005 (indexcijfers, 2000 = 100)

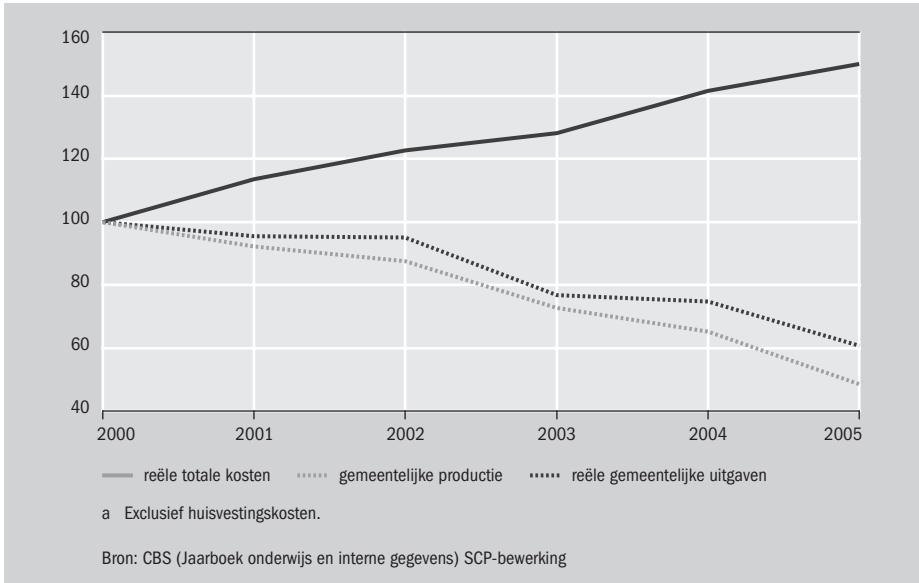


Figuur 2.14 laat de ontwikkelingen in het speciaal onderwijs zien. Er is sprake van een sterke stijging van de uitgaven, die maar voor een klein deel kan worden verklaard door de ontwikkeling van het aantal leerlingen. Dit loopt weliswaar terug, maar het aandeel van de zogenoemde expertisecentra, die veel duurder zijn dan het speciaal basisonderwijs, groeit zo sterk, dat in termen van gewogen leerlingen sprake is van een lichte toename. Net als bij het basisonderwijs neemt ook hier het aandeel van de openbare scholen af, waardoor de gemeentelijke uitgaven sterk achterblijven bij de totale uitgaven voor speciaal onderwijs. De gemeentelijke productie bleef hierbij op zijn beurt nog verder achter in samenhang met een stijging van de relatieve kostprijs.

De ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs zijn weergegeven in figuur 2.15. De ontwikkelingen lijken sterk op die in het speciaal onderwijs, met dien verstande dat de groei van de totale kosten en de daling van de gemeentelijke uitgaven minder sterk zijn. De groei van de reële totale kosten ligt voor de helft aan een stijging van de aantallen leerlingen en voor de andere helft aan de toename van de relatieve kostprijs. Het achterblijven van de gemeentelijke uitgaven bij de totale kosten valt te verklaren doordat openbare scholen in toenemende mate verzelfstandigen met als consequentie dat de rijksbijdragen in veel gevallen niet meer via de gemeenten maar direct aan de scholen worden uitgekeerd.

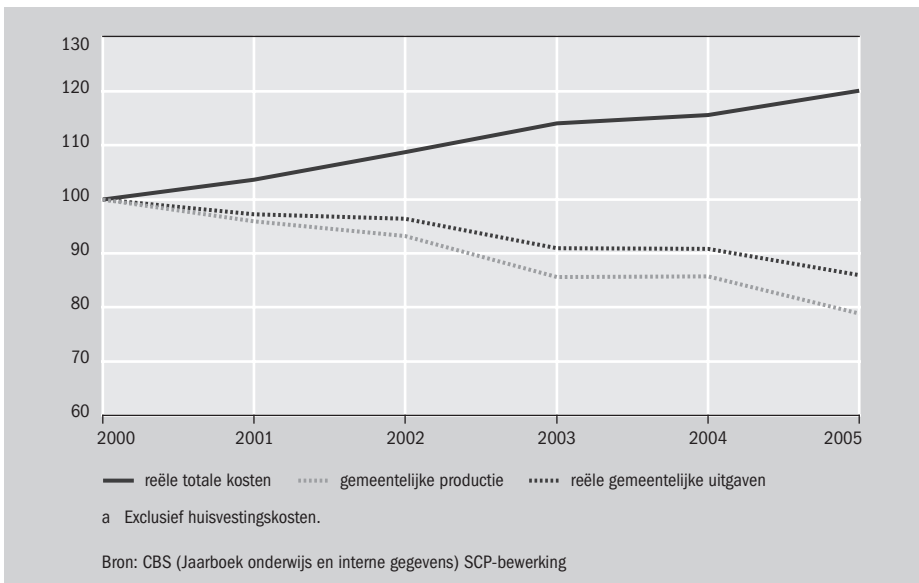
Figuur 2.14

Kengetallen voor het speciaal onderwijs,^a 2000-2005 (indexcijfers, 2000 = 100)



Figuur 2.15

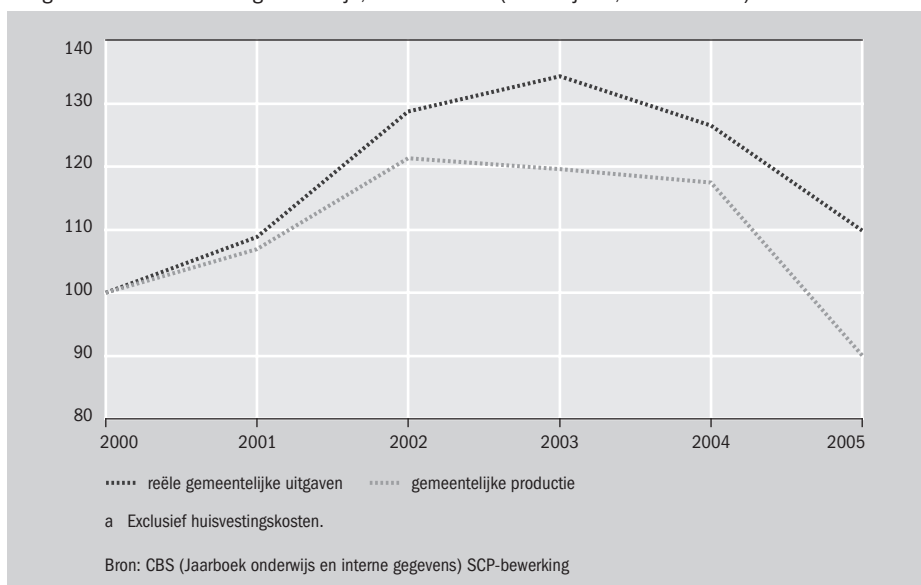
Kengetallen voor het voortgezet onderwijs,^a 2000-2005 (indexcijfers, 2000 = 100)



In figuur 2.16 staan kengetallen voor het overig onderwijs. Dit betreft de basiseducatie en het algemeen voortgezet avondonderwijs, maar ook algemene faciliteiten als schoolbegeleiding, onderwijsachterstandsbeleid en leerlingenvervoer. Een aantal van deze activiteiten is in de loop der jaren overgeheveld naar gemeenten. Dit vormt een verklaring voor de sterke toename van de gemeentelijke uitgaven in de periode 2000-2003. In 2004 en 2005 nemen de uitgaven als gevolg van bezuinigingen overigens weer af. De aan gemeenten toegerekende productie groeit beduidend minder snel dan de uitgaven. Dit impliceert dat de relatieve kostprijs, net als bij de meeste andere taakvelden, afneemt.

Figuur 2.16

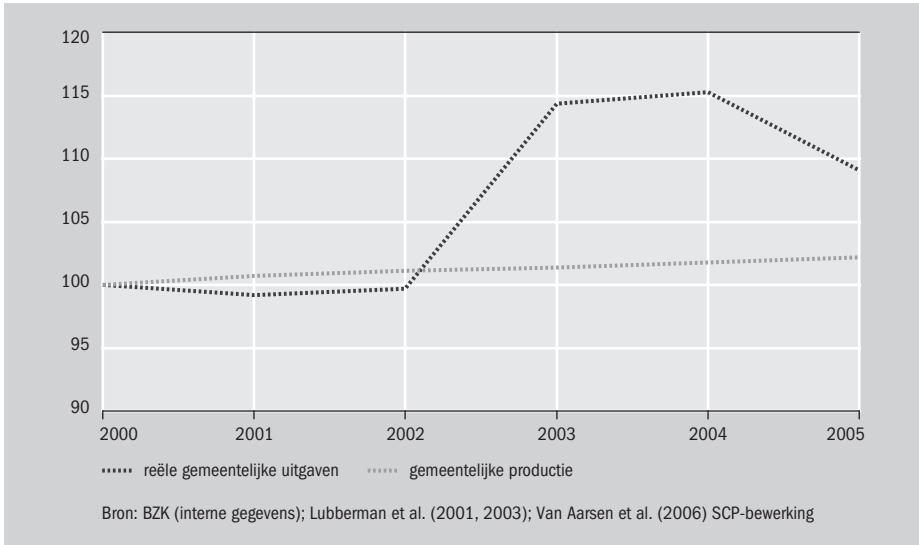
Kengetallen voor het overig onderwijs,^a 2000-2005 (indexcijfers, 2000 = 100)



Figuur 2.17 geeft de ontwikkeling van de uitgaven voor onderwijshuisvesting weer. Bij het basis-, speciaal en voortgezet onderwijs treden gemeenten op als financier van de lasten die verband houden met de huisvesting. In de periode 2000-2002 blijven de reële uitgaven en de productie vrijwel ongewijzigd. Ook in de periode daarna blijft de productie (gemeten via het aantal leerlingen) vrijwel gelijk. De uitgaven zijn intussen met ingang van 2003 op een aanmerkelijk hoger peil beland waarna in 2005 weer een lichte daling optrad tot 1,1 miljard euro. Van Aarsen et al. (2006: 38) bevestigen op basis van gedetailleerde informatie van meer dan 60% van de gemeenten, dat er van 2002 naar 2004 een forse sprong is opgetreden in de uitgaven voor onderwijshuisvesting; over 2003 hebben zij geen informatie. Zij problematiseren deze toename echter niet en geven er ook geen verklaring voor.

Figuur 2.17

Kengetallen voor onderwijshuisvesting^a, 2000-2005 (indexcijfers, 2000 = 100)



Kwaliteit en effectiviteit

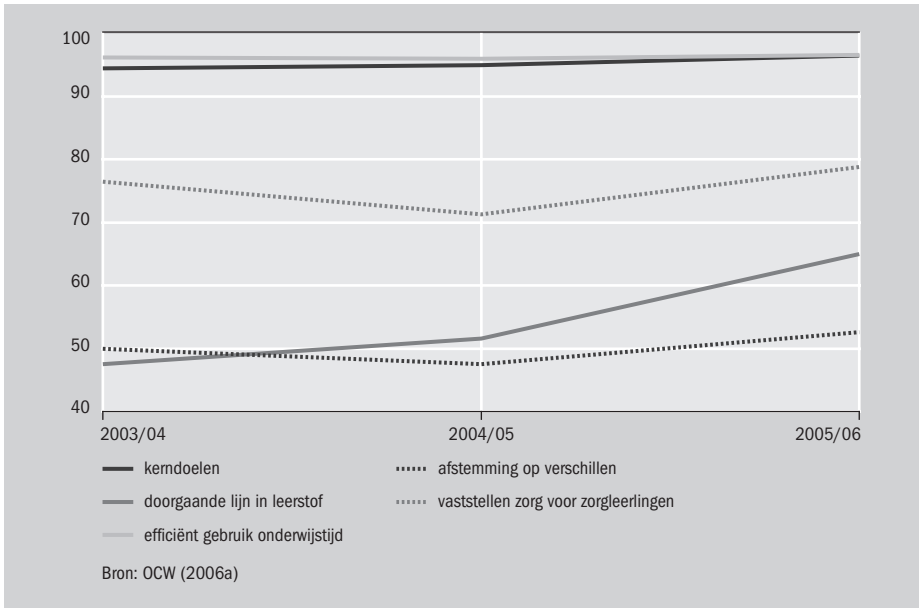
In het Onderwijsverslag rapporteert de Inspectie van het Onderwijs over de kwaliteit van het onderwijs. Met name over de basisscholen is er veel informatie bekend. Er wordt gekeken naar de inrichting van het onderwijsleerproces, de opbrengsten tijdens en aan het eind van de basisschool, de condities, en indicatoren voor het onderwijsleerproces.

In figuur 2.18 wordt het percentage basisscholen aangegeven dat voldoende scoort op diverse aspecten van de inrichting van het onderwijsleerproces. In totaal onderscheidt de inspectie 28 indicatoren, voor een totaal van negen velden. Wij rapporteren hier slechts een paar kernuitkomsten. De velden die we behandelen zijn leerstofaanbod (aangeboden leerinhouden zijn dekkend voor de kerndoelen en leerinhouden in verschillende jaren sluiten op elkaar aan), leertijd (efficiënt gebruik van de geplande onderwijstijd), didactisch handelen (afstemming van de leerstof op verschillen tussen leerlingen) en leerlingenzorg (vaststellen van de hoeveelheid zorg die zorgleerlingen nodig hebben).

Uit figuur 2.18 blijkt dat steeds meer basisscholen de kerndoelen halen, al zijn er wel jaarlijkse schommelingen. Een lichte daling gevolgd door een lichte stijging valt waar te nemen voor de afstemming op de verschillen en het vaststellen van zorg voor zorgleerlingen. Het percentage scholen dat efficiënt gebruikmaakt van de onderwijstijd, ligt rond de 96%. Het beeld van de inrichting van het onderwijsleerproces geeft aan dat er in de afgelopen paar jaren voor de meeste aspecten sprake is van een lichte verbetering.

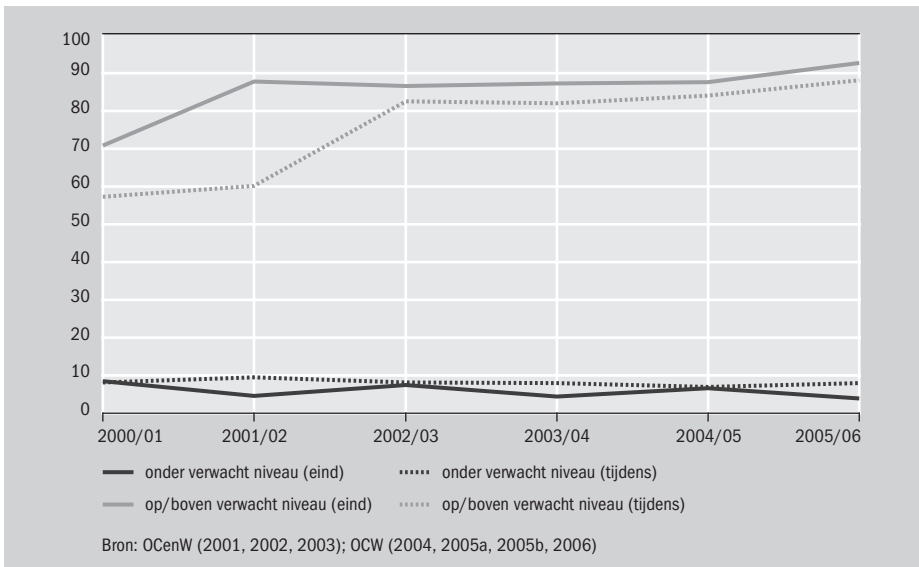
Figuur 2.18

Percentage basisscholen dat voldoende scoort op inrichting van onderwijsleerproces, 2003-2006



Figuur 2.19

Percentage scholen dat voldoende scoort op de effectiviteit, 2000-2006



Het percentage basisscholen waarvan de effectiviteit (leer- en toetsresultaten) als voldoende wordt aangemerkt (figuur 2.19) is gestegen naar ongeveer 90%, zowel tijdens als aan het eind van de basisschool. Wel dient hierbij te worden aangetekend dat deze stijging met name wordt veroorzaakt doordat het aantal basisscholen waarvoor onvoldoende gegevens beschikbaar zijn, afneemt.¹⁶ Het percentage scholen dat een negatieve beoordeling krijgt ligt gedurende de gehele periode onder de 10%.

In de SCP-enquête Kwaliteit Quartaire Sector 2006 is het oordeel van burgers gevraagd over het functioneren van de basisscholen. Twee derde van de ondervraagden is tevreden over de algemene toestand van het basisonderwijs. Men is vooral tevreden over het functioneren van de docenten: 89% vindt de motivatie van docenten goed en 85% is tevreden over de deskundigheid van het personeel. Deze percentages zijn wel iets lager dan in 2002, toen deze beide 90% waren. Ook vindt 89% dat op het basisonderwijs goed wordt geleerd om zelfstandig te werken. Wederom lag het percentage in 2002 iets hoger (92%). Het minst is men te spreken over het schoonmaken van de gebouwen (57%). Hier is al wel een verbetering gemaakt, want in 2002 was slechts 48% hier tevreden over. Ook het onderhoud van het gebouw (68%), de aandacht voor de individuele leerling (69%) en de zorg voor leerlingen met problemen (69%) scoren relatief laag. Aangezien de scores voor deze laatste twee onderdelen in 2002 nog op respectievelijk 78% en 76% lagen, is de kwaliteit hiervan in de ogen van de burgers in de afgelopen vier jaar duidelijk afgenomen.

Ook over het voortgezet onderwijs wordt gerapporteerd in het Onderwijsverslag, maar vanaf 1 januari 2006 is men overgestapt op een ander toezichtkader. Hierdoor kunnen oordelen die voor 2006 zijn afgegeven op een aantal punten moeilijk vergeleken worden met meer recente uitkomsten. In het schooljaar 2005/2006 scoort slechts 31% van de scholen een voldoende op het systematisch evalueren van de kwaliteit van hun onderwijsactiviteiten en uitkomsten, net zoveel als in het voorgaande schooljaar 2004/2005. Scholen hebben wel steeds vaker een systeem dat de prestaties van leerlingen kan volgen: het is toegenomen van 86% in 2004/2005 naar 93% in 2005/2006. Scholen scoren verder goed op de inhoud van het leerstofaanbod en kwaliteit van de docenten (ruim 90%), maar minder op waarborgen van de kwaliteit (39%) en rapportage van de kwaliteit van het onderwijs aan belanghebbenden (51%).

De SCP-enquête Kwaliteit Quartaire Sector 2006 geeft oordelen van ouders over het presteren van het voortgezet onderwijs. De algemene tevredenheid ligt op 58%, een daling van 7% ten opzichte van 2002 (SCP 2002). Men vindt dat scholen de afgelopen jaren minder goed zijn gaan optreden tegen diefstal en geweld (79%, daling van ruim 7%) en spijbelen (84%, daling van 4%). De deskundigheid van het personeel is in de optiek van burgers achteruitgegaan (83%, daling van 6%), net als het stimuleren van zelfstandigheid (82%, daling van 6%) en het rekening houden met de wensen van de ouders (71%, daling van 6%). Verder valt op dat slechts 49% vindt dat scholen ervoor zorgen dat er geen lesuitval is. Dit percentage is ten opzichte van 2002

nauwelijks veranderd. Burgers vinden wel dat de beschikbaarheid van computers in de afgelopen vier jaar is verbeterd (87%, stijging van 3%). Ook over het onderhoud en de schoonmaak van de gebouwen zijn ze iets meer tevreden (respectievelijk 79% en 73%, in beide gevallen een stijging van 2%).

In 2000 is ook gevraagd naar verschillen in kwaliteitsoordelen van ouders met kinderen op het openbaar en die met kinderen op bijzonder basis- en voortgezet onderwijs (Herweijer en Vogels 2004). Het openbaar onderwijs komt hier iets minder goed uit naar voren dan het bijzonder onderwijs.

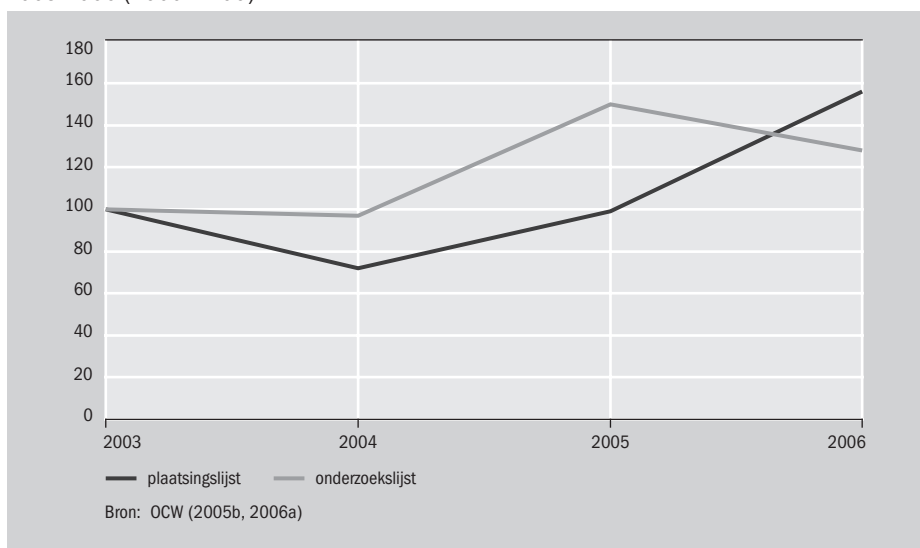
In de gehanteerde productindicator, het gewogen aantal leerlingen, komen de resultaten van het onderwijs niet expliciet in beeld. Daarbij gaat het onder meer om aspecten als zittenblijven, overgaan en het behalen van het eindexamen. Volgens Kuhry en Van der Torre (2002) is de effectiviteit van het voortgezet onderwijs in de jaren negentig toegenomen, onder meer doordat het zittenblijven is afgenomen in samenhang met een soepeler verwijzing naar andere schooltypen. Met betrekking tot dit soort aspecten blijkt het bijzonder onderwijs het in de regel iets beter te doen dan het openbaar onderwijs. De discussie spitst zich vervolgens toe op de vraag of dit ligt aan de scholen of dat het eerder te maken heeft met verschillen in kenmerken van de leerlingenpopulatie (bv. het aandeel van leerlingen uit culturele minderheden). Levin (2002) geeft een uitgebreid overzicht van de internationale literatuur over dit onderwerp (waar het dan vaak gaat om private, protestants-christelijke of katholieke scholen versus openbaar onderwijs). De bevindingen zijn verdeeld. Levin zelf vindt voor het Nederlandse basisonderwijs dat het katholiek onderwijs ook na correctie voor samenstellingseffecten iets betere prestaties lijkt te leveren dan het openbaar onderwijs. Dit beeld wordt bevestigd door de Inspectie van het Onderwijs in het *Onderwijsverslag* (OCW 2005b). Hierin komt naar voren dat openbare basisscholen relatief vaak te lage opbrengsten halen. Ook bij zorg en begeleiding scoren openbare scholen lager dan rooms-katholieke en protestants-christelijke scholen. Op de andere kwaliteitskenmerken verschillen openbare scholen nauwelijks van andere basisscholen.

Met betrekking tot het speciaal onderwijs is er in het *Onderwijsverslag* informatie beschikbaar over het aantal leerlingen dat op een onderzoeks- of plaatsingslijst staat. In dergelijke onderzoeken wordt vastgesteld of leerlingen voor plaatsing op een bepaalde school in aanmerking komen. Als dat het geval is komen zij op de plaatsingslijst voor die school in afwachting van toelating. Voor speciaal basisonderwijs zijn deze lijsten tot 2005 bijzonder snel afgenomen, mede doordat de plaatsingsvoorschriften met ingang van 2003 zijn gewijzigd. In 2005 ligt de plaatsingswachlijst op een erg laag niveau, maar de onderzoekswachlijst laat weer een lichte stijging zien.

Dezelfde informatie is voor een kortere periode ook beschikbaar voor speciaal voortgezet onderwijs, zie figuur 2.20. De forse toename van het aantal leerlingen dat in aanmerking komt voor speciaal voortgezet onderwijs heeft geleid tot stijgende wachtlijsten. Het gaat hier vooral om leerlingen met ernstige gedragsproblemen. De inspectie constateert dat scholen te weinig maatregelen nemen om deze wachtlijsten terug te dringen.

Figuur 2.20

Aantal leerlingen op een plaatsings- of onderzoekswachtlijst voor het speciaal onderwijs, 2003-2006 (2000 = 100)



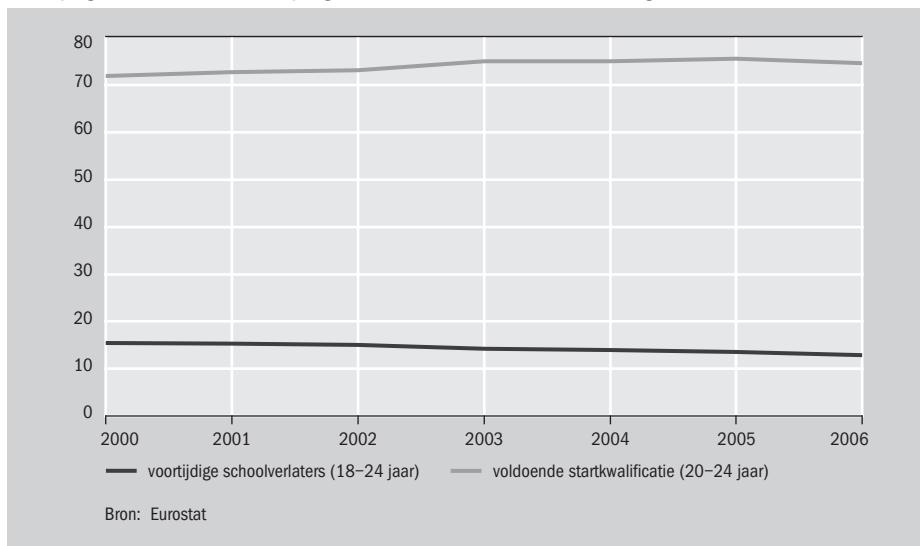
Traditioneel doen scholen in grote steden het minder goed dan scholen elders. Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat basisscholen in grote steden deze achterstand de afgelopen jaren hebben ingehaald (OCW 2006a). De resultaten voor deze scholen zijn, gecorrigeerd voor samenstelling van de leerlingenpopulatie, ten minste even goed als in de rest van het land. Een kanttekening die hierbij geplaatst moet worden, is dat vooral veel zwakkere leerlingen in de grote steden niet worden meegeteld in de schoolscore. Het voortgezet onderwijs in de grote steden verbetert zich ook, maar heeft nog steeds een duidelijke achterstand.

Een belangrijk speerpunt in het huidige beleid is de aanpak van voortijdige schoolverlaters. Eurostat geeft informatie (figuur 2.21) over het percentage voortijdige schoolverlaters tussen de 18 en 24 jaar. Ook is er informatie bekend over het percentage 20- tot 24-jarigen met voldoende startkwalificaties. Het percentage voortijdige schoolverlaters neemt af van 15,5% in 2000 naar 12,9% in 2006. Het percentage jongeren met voldoende startkwalificaties neemt toe van 71,9% naar 74,7%. Het gaat

bij de voortijdig schoolverlaters in het algemeen om vmbo-ers die na het behalen van het vmbo-diploma niet doorstromen naar het mbo en om leerlingen die voortijdig het vmbo of het mbo verlaten (Factsheets Voortijdig Schoolverlaten 2006, bijlage bij OCW2006a).

Figuur 2.21

Voortijdige schoolverlaters en jongeren met voldoende vooropleiding, 2000-2006 (in procenten)



Er is de laatste tijd veel aandacht voor de kwaliteit van het leerlingenvervoer. Deze gemeentelijke voorziening wordt aanbesteed aan private partijen. Na een aantal incidenten is de vraag gerezen of deze partijen wel voldoende kwaliteit leveren. De Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft aangekondigd extra controles te gaan uitvoeren. Het ministerie van OCW geeft aan dat de problemen bij leerlingenvervoer voornamelijk lijken te worden veroorzaakt door de keuzes die desbetreffende gemeenten maken (OCW 2006b). Veel gemeenten lijken meer op prijs dan op kwaliteit te letten. Ondanks deze signalen is er nog nauwelijks structureel onderzoek gedaan naar de kwaliteit van het leerlingenvervoer. Door de Projectgroep Leerlingenvervoer is onderzoek gedaan naar de knelpunten in het leerlingenvervoer (Visser et al. 2006). Uit dit onderzoek blijkt dat 47% van de ouders tevreden is over het leerlingenvervoer, 37% is redelijk tevreden en 16% is (zeer) ontevreden. Uit het onderzoek van de Stuurgroep komen drie knelpunten naar voren. Ten eerste moeten leerlingen met beperkingen steeds vaker met het openbaar vervoer reizen, ten tweede heeft de nadruk op kostenbesparing geleid tot een lagere kwaliteit van het leerlingenvervoer en ten derde komen bepaalde groepen kinderen met beperkingen en handicaps niet in aanmerking voor leerlingenvervoer.

2.7 Werkgelegenheid

Inleiding

De gemeentelijke activiteiten op het terrein van werkgelegenheid betreffen van oudsher twee vormen van dienstverlening, te weten sociale werkplaatsen en gesubsidieerde arbeid. Deze regelingen hadden in het topjaar 2003 elk betrekking op circa 90.000 arbeidsplaatsen. Het aantal personen dat hiervan profiteert is nog beduidend hoger, onder andere door deeltijdaanstellingen. Sinds 2003 staat de gesubsidieerde arbeid echter onder druk, en wordt het volume daarvan in snel tempo afgebouwd. In het kader van de Wet werk en bijstand ligt de nadruk nu veeleer op de integratie van bijstandsontvangers en andere inactieven in het arbeidsproces.

Volgens het *Overzicht specifieke uitkeringen 2005*¹⁷ van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK 2005) was in dat jaar met de sociale werkplaatsen een specifieke uitkering van circa 2,2 miljard euro gemoeid, die in het bijzonder is bestemd voor de bekostiging van de salarissen van de betrokken werknemers. Op de gemeenterekening is slechts circa een derde van dit bedrag terug te vinden: blijkbaar worden de rijksbijdragen door het Rijk in veel gevallen direct aan de betrokken organisaties overgemaakt. Dit laatste is vooral het geval waar sociale werkplaatsen als gemeenschappelijke regeling fungeren.

Los van de salariskosten van de werknemers zijn er exploitatiekosten, te weten de salarissen van het toezichthoudend personeel, de materiële uitgaven, waaronder die voor de grondstoffen die nodig zijn in het productieproces, en de huisvestingslasten. Hiermee is jaarlijks circa 0,9 miljard euro gemoeid. Hiertegenover staan de ongeveer even hoge inkomsten uit de verkoop van de geproduceerde goederen. De financiële rol van gemeenten beperkt zich behalve het doorsluizen van (een deel van) de rijksbijdragen tot de dekking van de exploitatietekorten, waarmee jaarlijks een bedrag in de orde van 60 miljoen euro is gemoeid. De jaarverslagen van de brancheorganisatie Cedris vormen de voornaamste informatiebron.

Economisch gezien kunnen sociale werkplaatsen op twee manieren worden geïnterpreteerd, namelijk als een industriële producent die eenvoudige gebruiksgoederen vervaardigt, of als een instelling die is gericht op het verhogen van het welzijn van een bepaalde categorie burgers door ze aangepast werk te bieden. In de laatste benadering, die hier wordt gevolgd, kan het product worden gemeten via het aantal werknemers dat is tewerkgesteld.

Tot 2004 had het leeuwendeel van de op de gemeenterekening verantwoorde lasten voor de functie werkgelegenheid betrekking op de zogenoemde Wiw- en ID-banen (2,1 miljard euro in 2002).¹⁸ Deze banen werden hoofdzakelijk gefinancierd via specifieke uitkeringen van het Rijk. Ook bij deze banen is er sprake van een tweeledig doel: het opdoen van werkervaring door moeilijk plaatsbare werkzoekenden en het langs die weg verrichten van nuttige maatschappelijke taken (onderwijsassistenten, stadswachten, etc.). De *ID-monitor* (Ecorys 2003a) geeft ook informatie over de sectoren waarin betrokkenen tewerk zijn gesteld. Circa 30% werkt in de zorgsector, circa

20% in de onderwijssector en eveneens circa 20% in de veiligheidssector. Ondanks deze informatie is het moeilijk om een inschatting te maken van de omvang van de verrichte werkzaamheden. Vooralsnog is dit type banen daarom behandeld als inkomensoverdrachten aan burgers (naar analogie van bijstandsuitkeringen).

In de Wiw-vergoeding waren ook aanzienlijke bedragen opgenomen die waren bedoeld om de re-integratie van Wiw'ers en ontvangers van bijstandsuitkeringen te stimuleren. Deze middelen maakten voor 1998 deel uit van de gelden bestemd voor sociale vernieuwing. Na de invoering van de Wet werk en bijstand werden de oude Wiw- en ID-banen afgebouwd. In 2005 waren er nog maar weinig Wiw-banen over, terwijl het aantal ID-banen was teruggelopen van 50.000 in 2002 tot 30.000. Bij het huidige tempo zullen deze banen rond 2010 geheel zijn afgebouwd. Hiervoor in de plaats komen de zogenoemde participatiebanen, die zijn gebaseerd op loonkosten-subsidies en waarmee veel minder geld is gemoeid. In 2005 was het volume hiervan nog zeer beperkt (circa 5.000, Hagoort en Van der Linden 2006). Vanaf 2004 valt de nadruk in toenemende mate op de re-integratietrajecten, waarvan de jaarlijkse instroom rond 2005 circa 100.000 bedroeg. Bij een trajectduur van circa twee jaar bedroeg het aantal lopende trajecten in 2005 gemiddeld circa 180.000. Naar schatting waren hiermee uitgaven gemoeid ter hoogte van 360 miljoen euro.¹⁹

Volgens de gemeenterekeningen 2005 zijn in dat jaar 2,9 miljard euro aan lasten geboekt op de functie werkgelegenheid tegen 2,5 miljard aan baten. Naar schatting 1,9 miljard hiervan heeft betrekking op het werkdeel van de Wet werk en bijstand. Dit lijkt te duiden op een substantiële inzet van eigen middelen door gemeenten. Volgens andere informatie (Divosa 2006) en een rapport van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) was er in dat jaar juist sprake van een overschot van 300 miljoen euro op het werkdeel.²⁰ De verklaring voor deze discrepantie is dat geoordeelde reserveringen voor latere jaren volgens de systematiek van de gemeenterekening als 'voorziening' op de lasten worden geboekt. Bij een daadwerkelijke besteding in een later jaar worden zij dan niet onder de lasten opgenomen. Meestal gaat het hier om reserveringen voor investeringen of duurzame goederen en om verhoudingsgewijs geringe lasten. In dit geval treedt echter een sterke vertekening op ten opzichte van reële uitgaven in het betreffende jaar. Daarom is in dit geval een correctie van -300 miljoen euro aangebracht op de lasten conform de gemeenterekening. Na deze correctie bedraagt het aandeel van de lasten voor werkgelegenheid 7% van de totale gemeentelijke uitgaven.

Beleidsmatige ontwikkelingen

De overheid streeft naar modernisering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en stroomlijning met omliggende regelingen voor de arbeidsmarkt (re-integratie) en de verzorging (Algemene wet bijzondere ziektekosten, Awbz). In dit kader is de indicatiestelling voor de Wsw per 1 januari 2005 overgegaan van de gemeente naar het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Dit betekent dat een indicatiestelling niet meer vrijblijvend is en dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor een passende arbeidsplaats of arbeidsvoorziening.

Met de introductie van de Wet werk en bijstand (wwb) in 2003 zijn de Wiw en het ID-besluit namelijk ingetrokken. Sindsdien staat de gesubsidieerde arbeid onder druk en vindt een afbouw van het daarbij betrokken arbeidsvolume plaats. In plaats daarvan wordt de nadruk gelegd op re-integratie van bijstandsontvangers en andere groepen die moeilijk toegang tot de arbeidsmarkt kunnen vinden.

Tegelijkertijd hebben gemeenten een grotere rol gekregen in het regionale arbeidsmarktbeleid. Naast de 4 miljard euro die gemeenten ontvangen voor de verstrekking van uitkeringen (het inkomensbudget, zie § 2.8), ontvangen zij voor activering jaarlijks een bedrag van 1,6 miljard euro (het werkbudget). In 2004 had 42% van de gemeenten een (bescheiden) overschot op zowel het werkbudget als op het inkomensbudget. In 2005 gold dit zelfs voor 49% van de gemeenten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de levering van allerlei voorzieningen en instrumenten ten behoeve van de in de wwb benoemde kring van 'rechthebbenden'. Hiertoe dienen in regionale platforms afspraken te worden gemaakt. In het verlengde van deze ontwikkeling hebben gemeenten meer vrijheid gekregen om lokaal arbeidsmarktbeleid te maken, in de veronderstelling dat gemeenten beter dan het Rijk in staat zijn in te spelen op de behoefte van de lokale arbeidsmarkt. Het intrekken van de Wiw- en de ID-banen heeft ertoe geleid dat gemeenten op zoek zijn gegaan naar andere vormen van ondersteuning voor re-integratie van werklozen.

Centraal in de wwb staat het uitgangspunt werk boven inkomen. Alle inspanningen van betrokkenen en gemeente dienen te zijn gericht op arbeidsinschakeling. Daartoe kunnen gemeenten voorzieningen verstrekken als scholing, loonkostensubsidie, gesubsidieerde arbeid, sociale activering, premies, kinderopvang en stages. Gesubsidieerde arbeid is in die context een middel, geen einddoel. Gemeenten dienen werknemers op gesubsidieerde arbeidsplaatsen ondersteuning te geven die gericht is op de doorstroming naar ongesubsidieerd werk. De gemeenten hebben echter sinds 2006 de mogelijkheid om zogenoemde participatiebanen te creëren. Dit zijn banen voor mensen die waarschijnlijk geen regulier werk kunnen vinden. Voor deze mensen kan werk gecreëerd worden, waarbij hun uitkering hun loon wordt. De idee is dat op deze manier mensen uit hun isolement kunnen worden gehaald. Behalve het creëren van participatiebanen is de nadruk bij gemeenten verschoven naar persoonsgebonden budgetten voor re-integratietrajecten. Cliënten van de sociale dienst kunnen dit budget naar eigen inzicht, in overleg met de sociale dienst, gebruiken om hun weg naar de arbeidsmarkt te vinden.

Veel gemeenten werken wat de uitvoering van de wwb betreft samen met andere partijen die bezig zijn met het begeleiden van mensen naar werk. Eén trend hierin is dat veel gemeenten op regionaal niveau gaan samenwerken, veelal omdat ook de arbeidsmarkt op regionaal niveau is georganiseerd. Daarnaast wordt ook de samenwerking gezocht met ketenpartners zoals het UWV en CWI. De samenwerking richt zich niet alleen op beleidsontwikkeling maar ook op het afstemmen van werkprocessen en het uitwisselen van gegevens. Tevens trachten veel gemeenten het arbeidsmarktbeleid te integreren met andere beleidsterreinen, zoals het jeugdbeleid, het economisch beleid, het onderwijsbeleid en het beleid op het gebied van zorg en

welzijn. Gemeenten zijn op zoek naar de beste organisatievorm om hun rol in de wwB te kunnen uitvoeren. Veel gemeenten zijn bezig met de professionalisering van hun organisatie. De organisatie moet in staat zijn om vraaggericht te werken en daarbij de klant, veelal gedefinieerd als de werkzoekende en/of het bedrijfsleven, als uitgangspunt nemen voor haar processen.

Op basis van de ontwikkelingen in de afgelopen jaren, een sterke afbouw van de dure ID-banen en een bescheiden groei van het aantal verhoudingsgewijs goedkope re-integratietrajecten, kan de vraag worden opgeworpen in hoeverre te verwachten valt dat gemeenten er in de toekomst in zullen slagen om het w-deel van de specifieke uitkering voor werk en bijstand in zijn geheel op een nuttige wijze te besteden. Anderzijds bieden de afspraken in het kader van de recente participatietop (szw 2007b) wellicht aanknopingspunten om de inspanningen van gemeenten te intensiveren om bijstandsontvangers en andere niet-werkenden aan de slag te helpen en om het instrument 'participatiebanen' verder op te tuigen.

Indicatoren

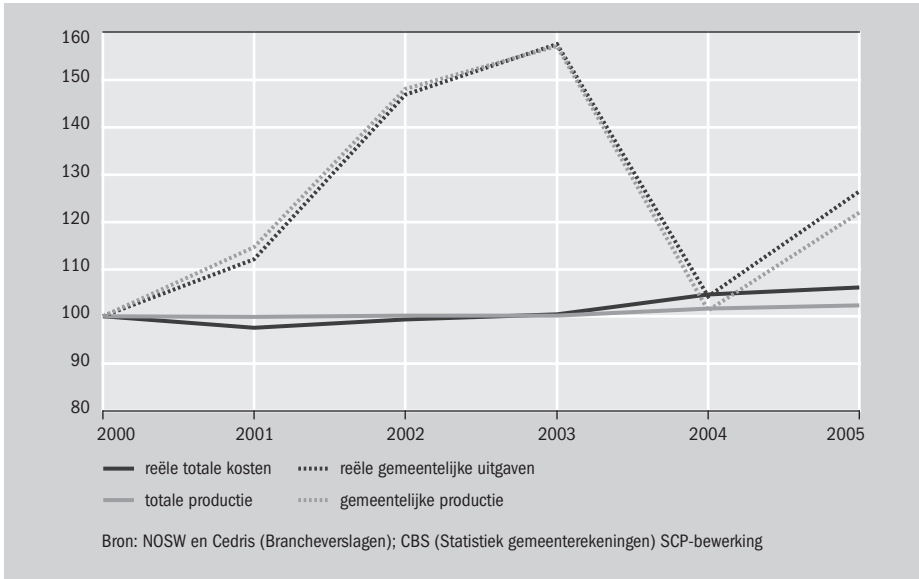
Bij de sociale werkplaatsen geldt het aantal werknemers als maatstaf voor de productie, om de redenen die zijn toegelicht in de inleiding. Bij de Wiw- en ID-banen is het aantal banen als productindicator gekozen. Vanwege de veel hogere kosten zijn de ID-banen in de samengestelde productindicator tweemaal zo zwaar gewogen (zie de toelichting in *Maten voor gemeenten 2006*: 83). Het deel van deze gelden dat is bestemd voor re-integratiedoelinden is niet expliciet geoormerkt. Pas vanaf 2002 is er enig zicht op de productie die samenhangt met deze uitgaven, in de vorm van het aantal gestarte, lopende en in positieve zin afgeronde re-integratietrajecten (zie bv. Hagoort en Van der Linden 2006). Als indicator is hier het gemiddeld aantal lopende re-integratietrajecten gekozen.

Kengetallen

Figuur 2.22 geeft een beeld van kengetallen met betrekking tot de sociale werkplaatsen. De (reële) totale exploitatiekosten zijn praktisch constant. Dat geldt ook voor de 'productie' van sociale werkplaatsen, gemeten via het aantal werknemers. In tegenstelling tot veel andere voorzieningen is bij dit onderdeel nauwelijks sprake van stijgende reële kosten per product. De gemeentelijke uitgaven, die corresponderen met het gemeentelijk aandeel in de kosten, vertonen een sterke fluctuatie. De aan gemeenten toegerekende productie vertoont een vergelijkbare ontwikkeling.²¹ Hoewel gemeenten een rol spelen bij de dekking van tekorten (recentelijk in de orde van 60 miljoen euro per jaar), lijken deze forse fluctuaties toch eerder het gevolg te zijn van jaarlijkse verschillen in boekingswijze.

Figuur 2.22

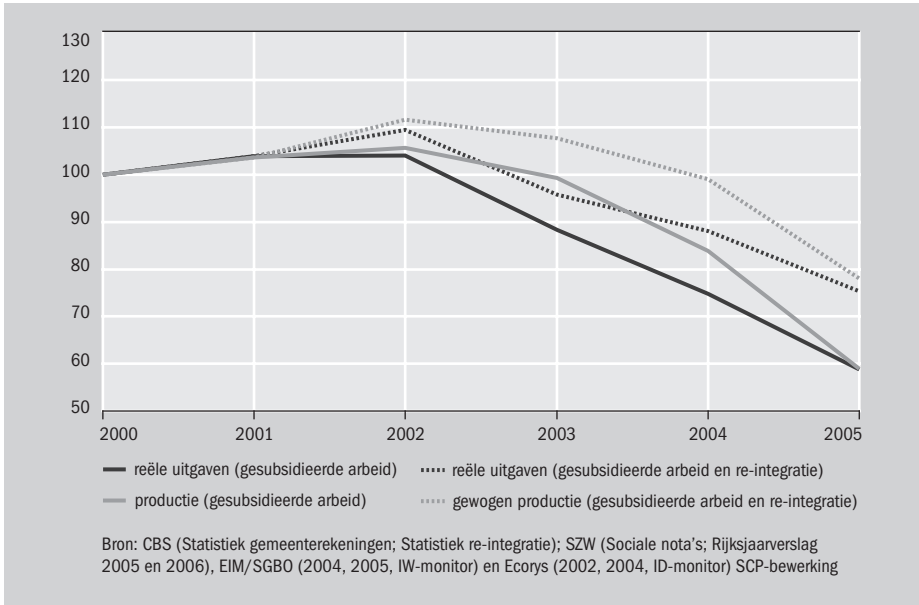
Kengetallen voor sociale werkplaatsen, 2000-2005 (indexcijfers, 2000 = 100)



Figuur 2.23 geeft een beeld van de kengetallen met betrekking tot de gesubsidieerde banen en re-integratie. Zowel de reële uitgaven als de productie vertonen een stijging in de beginjaren gevolgd door een sterke daling die te maken heeft met de afbouw van het aantal Wiw- en ID-banen, de vermindering van de rijksbijdrage bij de invoering van de Wet werk en bijstand in 2004 en de onderuitputting daarvan in de jaren 2004 en 2005. Uit het verloop van de voor het re-integratievolume gecorrigeerde kerngetallen valt op te maken dat de uitgaven en productie op het onderdeel re-integratie de afgelopen jaren zijn toegenomen, maar niet zodanig dat de daling van de gesubsidieerde banen hierdoor wordt gecompenseerd. Verder suggereert de grafiek dat in deze sector, bij wijze van uitzondering, de reële uitgaven achterblijven bij het verloop van de productie. Hier spelen mogelijk twee factoren: er zijn aanwijzingen dat re-integratietrajecten de afgelopen jaren goedkoper zijn geworden (zie de bron vermeld in noot 21) en de reële kosten van gesubsidieerde arbeid kunnen iets zijn gedaald doordat de lonen de afgelopen jaren de inflatie niet geheel hebben bijgehouden.

Figuur 2.23

Kengetallen voor gesubsidieerde arbeid, 2000-2005 (indexcijfers, 2000 = 100)



Kwaliteit

De sociale werkvoorziening wordt steeds meer afhankelijk van de eigen inkomsten en dit kan ertoe leiden dat bij de aanstelling de voorkeur wordt gegeven aan meer zelfredzame en productieve werknemers (NOSW 2000). In tabel 2.2 is te zien dat deze vrees in de praktijk niet wordt bewaarheid: het aandeel wsw-werknemers dat ernstig gehandicapt is, neemt zelfs aanzienlijk toe. Daartegenover staat dat ook het aandeel licht verstandelijk gehandicapten iets toeneemt. Dit gaat ten koste van de matig gehandicapten.

Tabel 2.2

Samenstelling van de WSW-werknemers en WSW-wachlijst naar handicap

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
werknemers							
licht	1	2	2	3	3	3	3
matig	98	96	93	90	88	87	87
ernstig	1	2	5	7	9	10	10
wachlijst							
licht		16	12	12	11	11	7
matig		54	56	56	56	58	64
ernstig		30	32	32	33	31	29

Bron: NOSW en Cedris (Brancheverslagen 2000-2005); Divosa (2004-2006)

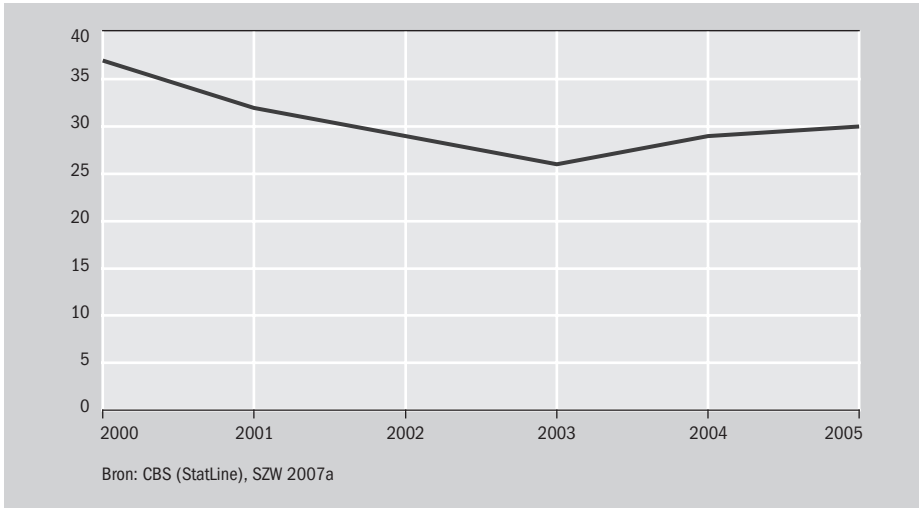
Ook de samenstelling van de wachlijst geeft een indicatie van het aanstellingsbeleid van de sociale werkplaatsen. Opvallend is het relatief hoge percentage ernstig gehandicapten. Dit vormt de verklaring voor de snelle stijging van hun aandeel onder de werknemers.

Op 1 januari 2004 is de Wet werk en bijstand (wwb) ingevoerd. De Wiw- en ID-banen worden afgebouwd en daarvoor in de plaats zijn de loonkostensubsidies gekomen. In de registraties wordt per 1 januari 2005 geen uitsplitsing meer gegeven naar verschillende vormen van gesubsidieerde arbeid. Wel zijn er gegevens bekend over de uitstroom van huishoudens uit de wwb (figuur 2.24). Als gevolg van de stagnerende economische groei, neemt ook de uitstroom af tussen 2001 en 2003. Vanaf 2004 neemt de uitstroom weer toe (szw 2007a). Het is niet bekend wat de precieze invloed van de inspanningen van gemeentelijke diensten is op deze uitstroom. De instroom in de wwb is in de afgelopen jaren wel sterk afgenomen (zie § 2.8).

Er is ook informatie over de uitstroom naar werk na een re-integratietraject. Van de bijstandsgerechtigden die in 2002 aan een re-integratietraject begonnen, heeft 10% na maximaal 24 maanden een reguliere werkplek. De uitstroom is na maximaal 36 maanden toegenomen tot 14%. Van de bijstandsgerechtigden die in 2003 aan een re-integratietraject begonnen, is na 24 maanden 15% uitgestroomd naar een reguliere baan. Voor het derde cohort (begonnen in 2004) is de uitstroom zelfs 18%. Dit is een aanwijzing dat de re-integratietrajecten van gemeenten steeds effectiever lijken te worden.

Figuur 2.24

Uitstroom uit de WWB als percentage van totaal aantal WWB-ers, 2000-2005



In de SCP-enquête Kwaliteit Quartaire Sector 2006 is aan uitkeringsontvangers gevraagd hoe tevreden ze zijn over de inspanningen van de uitkeringsinstelling in het kader van re-integratie.²² Van de ondervraagden vindt 54% dat de instanties voldoende doen om ze weer aan het werk te krijgen. In 2002 was dit nog 44%. Er wordt met name vaak gesproken over de manieren waarop de persoon het snelst weer aan het werk komt (48%). Dit gebeurt aanmerkelijk vaker dan in 2002 (29%). Er wordt ook vaker dan in 2002 een gesubsidieerde arbeidsplaats, werkervaringsplaats of gewone baan aangeboden, maar dit gebeurt nog steeds in een minderheid van de gevallen (respectievelijk 9%, 11% en 9%). In 2006 wordt relatief vaak een re-integratietraject aangeboden (39%). Ruim 37% vindt dat het aanbod voor werk of opleiding goed aansluit bij zijn/haar opleiding of werkervaring.

In Utrecht nam tussen 2004 en 2006 15% van de uitkeringsontvangers en 27% van de niet-werkende werkzoekenden deel aan een re-integratietraject. WW-ers en bijstandsonvangers worden met re-integratietrajecten beter bereikt dan arbeidsongeschikten (respectievelijk 27%, 23% en 6%) (Utrechtse reïntegratiemonitor 2006).

2.8 Bijstand en sociale dienst

Inleiding

De gemeentelijke sociale dienst houdt zich bezig met de verstrekking van reguliere uitkeringen in het kader van de bijstand, de verlening van bijzondere bijstand en met overig inkomensbeleid. Het leeuwendeel van de uitgaven heeft betrekking op reguliere bijstandsuitkeringen. In 2000 waren er volgens de Sociale Nota's van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gemiddeld 400.000 cliënten en in 2005 380.000 cliënten (inclusief de IOAW en IOAZ²³). Door de verslechterende conjunctuur is er de afgelopen jaren eerst een toename geweest, die de laatste twee jaren echter weer omslaat in een daling. Niet de conjunctuur, maar de invoering van de Wet werk en bijstand en het inzetten van een strakkere handhaving, gekoppeld aan extra inspanningen om mensen zoveel mogelijk aan het werk te krijgen, lijkt de oorzaak van deze daling.

De gemeentelijke uitgaven voor de bijstand en de sociale dienst zijn in deze periode gestegen van 5,6 miljard euro in 2000 naar 6,4 miljard euro in 2005. In dat jaar beliepen de uitgaven voor bijstand en sociale dienst 17% van de totale uitgaven. Hiervan was 4,3 miljard euro gemoed met reguliere bijstandsuitkeringen die grotendeels door het Rijk werden bekostigd en 290 miljoen euro aan IOAW- en IOAZ-uitkeringen (BZK 2005). Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor de verlening van bijzondere bijstand en voor andere vormen van gemeentelijk armoedebeleid. Aan de bijzondere bijstand werd in 2005 naar schatting circa 220 miljoen euro uitgegeven (CBS, StatLine). Voorts was er sprake van armoedebestrijding en schuldhulpverlening (tot een geschat totaal van 230 miljoen euro) (Deloitte/Cebeon 2004 en CBS, StatLine). Hierbij laten we dan nog 100 miljoen euro aan kwijtgescholden gemeentelijke heffingen (een soort belastinguitgaven) buiten beschouwing.

Met betrekking tot de uitvoeringskosten spreekt een aantal bronnen elkaar overigens tegen: het ministerie van SZW komt in de Sociale Nota tot een geschatte 270 miljoen euro aan uitvoeringskosten van de bijstandsuitkering in 2002.²⁴ Recentere bronnen (Weggemans en Hunderman 2002; SGB0 2002a en ongepubliceerde gegevens van Stimulanz over 2005) gaan echter uit van een veelvoud hiervan aan uitvoeringskosten. Op basis van deze informatie, die in eerste instantie betrekking heeft op de personeelssterkte en op personeelskosten, kunnen de uitvoeringskosten in 2005 worden geschat op 1085 miljoen euro.²⁵ Dit correspondeert met circa 17.000 fte's. Deze uitgaven worden grotendeels uit eigen middelen bekostigd. Op basis van deze informatie is een schatting gemaakt van het verloop van de uitvoeringskosten in de periode 1995-2005. Volgens deze reconstructie is het aandeel van de uitvoeringskosten tussen 2000 en 2005 opgelopen van 11% tot 15%.

Beleidsmatige ontwikkelingen

De Wet werk en bijstand (WWB) vervangt met ingang van 1 januari 2004 de Algemene bijstandswet, de IOAW, de IOAZ, de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) en het Besluit instroom-/doorstroombanen.

De wwB beoogt meer bijstandsgerechtigden tot betaald werk te brengen. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor hun re-integratie en ook voor de arbeidsinpassing van ontvangers van nabestaandenuitkeringen en niet-uitkeringsgerechtigden. Kernelementen van de wwB zijn:

- Iedere bijstandsontvanger heeft de plicht werk te zoeken, algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden en aangeboden re-integratievoorzieningen te benutten.
- Categorieale verlening van bijzondere bijstand is niet langer mogelijk: het recht op deze aanvullende voorzieningen voor bijzondere kosten moet individueel worden beoordeeld.
- Mensen die ten minste vijf jaar onafgebroken op het niveau van het sociaal minimum leven, kunnen jaarlijks een langdurigheidstoeslag aanvragen.
- De gemeente heeft zorgplicht voor mensen die niet zelfstandig aan een baan kunnen komen, de cliënt kan aanspraak maken op ondersteuning door de gemeente bij re-integratie.
- Gemeenten krijgen de kosten van de wwB vooraf volledig gebudgetteerd. Het budget is in twee delen gesplitst. Het ‘inkomensdeel wwB’ (I-budget) is bestemd voor de bijstandsuitkeringen aan mensen jonger dan 65 jaar. De gemeente kan een overschot van het inkomensdeel vrij besteden, maar moet voor een tekort een oplossing zoeken op de eigen begroting. Het ‘werkdeel wwB’ (W-budget) kan de gemeente naar eigen inzicht inzetten om haar inwoners te ondersteunen bij het zoeken naar reguliere of gesubsidieerde arbeid.

Met de komst van de wwB is een aantal belangrijke ontwikkelingen te signaleren. Meer verwevenheid: de sociale diensten werken steeds meer samen in diverse ketens. Het werk raakt daarmee steeds meer verweven, niet alleen met CWI en UWV, maar evenzeer met re-integratiebedrijven of met omliggende gemeenten, waarmee samenwerking wordt gezocht in verband met schaalgrootte en noodzaak tot kwaliteitsverhoging. Deze ontwikkeling krijgt zijn fysieke weerslag in het toenemend aantal bedrijfsverzamelgebouwen (inmiddels circa 60). Daar ontmoeten steeds meer partijen elkaar, waaronder de regionale branches, werkgevers en bijvoorbeeld beroepsonderwijs. Bij steeds meer gemeenten wordt de publieksdienstverlening gecentraliseerd in een klantcontactcentrum, terwijl ook de dienstverlening steeds meer online wordt gezet. Inmiddels is men tevens gestart met het online zetten van intelligente e-formulieren (die anders dan pdf-formulieren contextspecifiek bevragen, terwijl informatie ook gemakkelijk elektronisch uit te lezen is uit deze documenten).

Tot slot: de ontwikkelingen staan nog lang niet stil. De Wmo, de inburgeringswet, de modernisering van de wsw: het betreft allemaal ontwikkelingen die nieuwe uitdagingen inhouden voor de sociale diensten, die zichzelf overigens steeds vaker tooien met namen waarin de begrippen werk en inkomen tegelijkertijd terugkomen.

Belangrijke instrumenten die een rol spelen bij de volumereductie zijn *work first*, klantmanagement en (risicogestuurd) handhaven. Met *work first* wordt de aanpak bedoeld waarbij steeds meer gemeenten iedere bijstandzoekende direct werk aan-

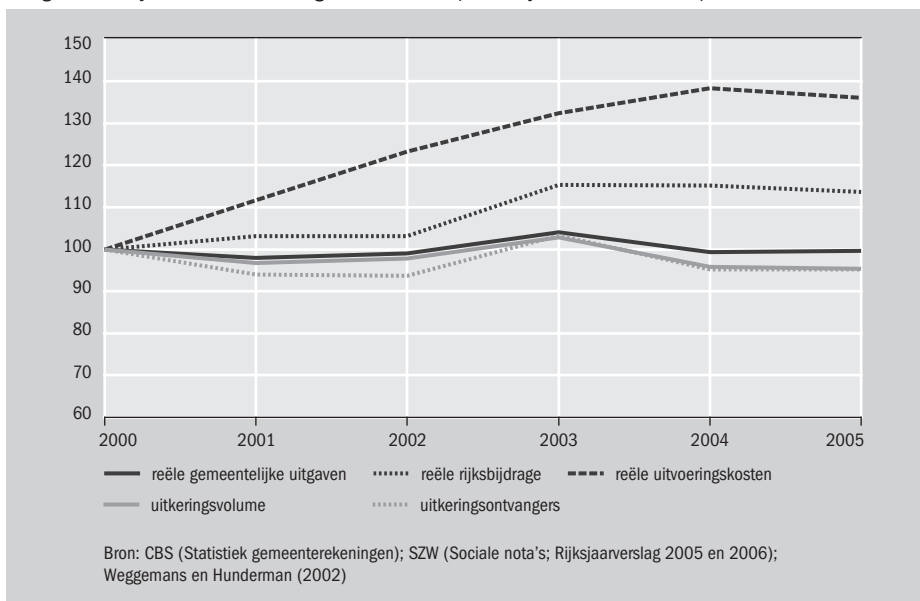
bieden. Daarvan gaat duidelijk een preventieve werking uit. Klantmanagement leidt ertoe dat medewerkers van de sociale dienst zich veel meer en breder verdiepen in de situatie van de hun toegewezen cliënten. *Work first* en klantmanagement worden ook wel gecombineerd met huisbezoeken: klanten krijgen dan bij aanvang van de aanvraag een huisbezoek. In sommige gemeenten gebeurt dat voor alle potentiële klanten, in andere gemeenten is dat risicogestuurd. Daarmee worden nieuwe aanpakken rond handhaven ingezet, zodanig dat fraude meer en systematischer wordt aangepakt, meestal ook preventief.

Indicatoren en kengetallen

Figuur 2.25 laat de kengetallen voor de sociale diensten zien. De productie van de uitvoeringsorganisatie wordt gemeten via het aantal ontvangers van bijstandsuitkeringen en overige door de gemeentelijke overheid verzorgde uitkeringen (IOAW/IOAZ). De uitkeringen zelf (algemene en bijzondere bijstand) worden gewaardeerd op de koopkracht van de ontvangers. De uitkeringsbedragen worden daarom gedeïfereerd met het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie. Dit impliceert dat de koopkrachtstijgingen van de uitkeringen en de verruiming van de bijzondere bijstand in de jaren 2000-2002 worden geïnterpreteerd als volumestijging, maar de dalingen van de koopkracht van uitkeringsontvangers, zoals die in de jaren 2003 en 2004 is opgetreden, als volumedaling.

Figuur 2.25

Kengetallen bijstandsverstrekking, 2000-2005 (indexcijfers, 2000 = 100)



De aantallen uitkeringsontvangers vertonen aanvankelijk een licht dalend verloop, vooral als gevolg van de economische voorspoed. In 2003 treedt, als gevolg van de verslechterde conjunctuur, een stijging op en in 2004 een hernieuwde daling, vermoedelijk als uitvloeisel van strengere wetgeving en gemeentelijke successen bij de fraudebestrijding en arbeidstoeleiding. Het uitkeringsvolume, berekend als de reële uitkeringsom, loopt redelijk in de pas met het aantal uitkeringen. De totale reële uitgaven van gemeenten blijven vrijwel constant. De reële rijksbijdrage stijgt sneller dan de gemeentelijke uitgaven vooral doordat in 2003 besloten is dat het Rijk vanaf dat jaar de totale kosten van de reguliere bijstandsuitkeringen zou dragen. De uitvoeringskosten zijn indirect uit de beschikbare gegevens afgeleid en vertonen een gestage groei. Deze stijging kan vermoedelijk worden verklaard uit de intensivering van de fraudebestrijding en de intensievere begeleiding van cliënten.

Kwaliteit en effectiviteit

In de enquête *Kwaliteit Quartaire Sector 2006* is aan ontvangers van uitkeringen gevraagd naar hun ervaringen met de uitkeringsverstrekkers. Bijna 93% is tevreden met de wijze waarop de uitkering wordt verstrekt. Ten opzichte van 2002 is dit vrijwel onveranderd. In 2006 komt het minder vaak voor dat de telefoon niet wordt opgenomen door de uitkeringsinstantie (6%, een daling van 3% ten opzichte van 2002) en komt het ook minder vaak voor dat men wel eens onaangenaam wordt behandeld (8%, daling van 2%). Uitkeringsontvangers worden het vaakst geconfronteerd met een fout bij de bepaling van het uitkeringsbedrag (15%) of met een onbegrijpelijke brief van de uitkeringsverstrekker (14%).

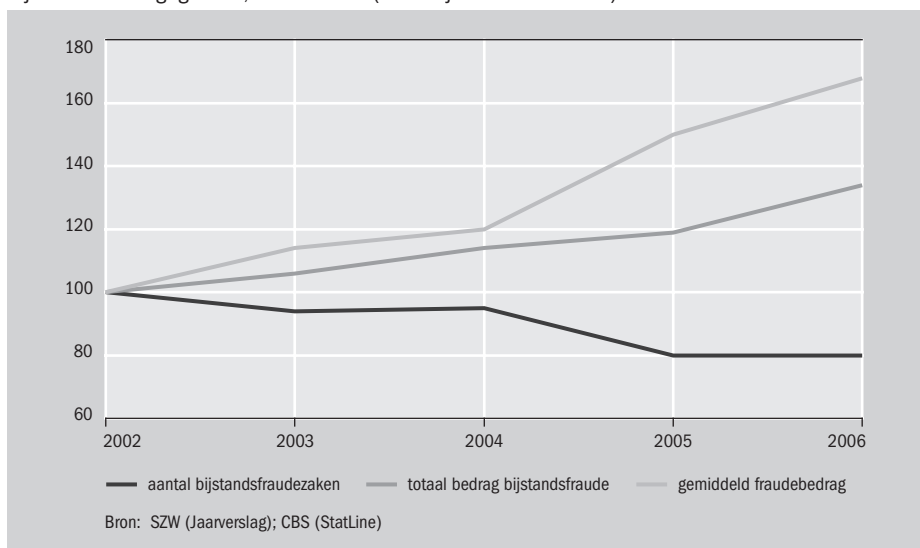
Uit niet-gepubliceerde cijfers uit de benchmark *wwb 2006* van *SGBO* blijkt dat cliënten van de *wwb* de dienstverlening van de sociale dienst met een 7,0 waarderen. Het meest tevreden is men over de stiptheid waarmee de uitkering maandelijks wordt betaald (8,0), het minst over de telefonische bereikbaarheid en de informatievoorziening (6,6). Verder is men ook minder te spreken over de begeleiding door andere instanties dan de sociale dienst, zoals re-integratiebedrijven of scholings- en opleidingsinstituten (6,2). Van de cliënten vindt 88% dat de medewerkers van de sociale dienst zich in het algemeen stipt aan de afspraken houden en 89% vindt dat de medewerkers de privacy van cliënten respecteren. Iets minder cliënten vinden dat de sociale dienst in het algemeen snel en efficiënt werkt (69%).

Uit het *Jaarverslag szw* (*szw 2005*) en *StatLine* is er informatie bekend over het aantal bijstandsfraudezaken, het totaal bedrag aan bijstandsfraude en het gemiddeld fraudebedrag. Deze gegevens zijn weergegeven in figuur 2.26. Gegevens van voor 2002 zijn door een definitiewijziging niet vergelijkbaar. Het blijkt dat het aantal bijstandsfraudezaken weliswaar afneemt, maar dat het gemiddeld fraudebedrag sterk toeneemt: van 2280 euro in 2002 naar 3830 euro in 2006. Ook het totaalbedrag aan bijstandsfraude neemt toe (van 100 miljoen euro naar 134 miljoen euro). De bestrijding van bijstandsfraude lijkt dus vooral tot een afname van de 'kleinere' fraudes te leiden.

De invoering van de wwB heeft ertoe geleid dat veel gemeenten actiever zijn gaan optreden als poortwachter bij de instroom naar een uitkering (szw 2006, gemeenten en de wwB). Gemeenten leggen de nadruk op de *work first* methodiek, waarbij mensen niet direct in aanmerking komen voor een uitkering. Ook een strengere controle van de aanvragen en huisbezoeken leiden tot een lagere instroom. Deze aanpak heeft ertoe geleid dat de instroom in de wwB is gedaald van 110.000 personen in 2004 naar 99.000 in 2005 (szw 2007a). Er zijn echter wel signalen dat deze afname in de bijstand heeft geleid tot een toename van (door het Rijk gefinancierde) Wajong-regeling (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten) (*de Volkskrant* 29 augustus 2007).

Figuur 2.26

Bijstandsfraudegegevens, 2002-2006 (indexcijfers 2002 = 100)



Uit het Klanttevredenheidsonderzoek 2006 van de Twenterand blijkt dat de sociale dienst door cliënten wordt gewaardeerd met een 6,9. Dit is een half punt lager dan in 2004. Hoewel men vindt dat de telefonische bereikbaarheid is verbeterd, is men aan de andere kant minder tevreden dan in 2004 over de manier van omgaan door medewerkers en de afhandelingstermijn van de aanvraag.

2.9 Maatschappelijke en sociale dienstverlening

Inleiding

De maatschappelijke en sociale dienstverlening omvat in de hier gevolgde afbakening de taakvelden maatschappelijke begeleiding en advies, sociaal-cultureel werk en kinderopvang. Vooral de eerstgenoemde categorie is zeer heterogeen en omvat een aantal afzonderlijke voorzieningen, te weten: algemeen maatschappelijk werk, maatschappelijke opvang, zorg voor houders van verblijfsvergunningen, inburgering en de bestrijding van maatschappelijke achterstanden. Sommige van de genoemde voorzieningen, zoals de maatschappelijke opvang en de kinderopvang omvatten op hun beurt weer een aantal afzonderlijke werkvelden.

Met het totaal van de genoemde voorzieningen was in 2005 circa 2,2 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. Het merendeel hiervan heeft betrekking op maatschappelijke begeleiding en advies (1,1 miljard euro) en sociaal-cultureel werk (0,7 miljard euro). De gemeentelijke uitgaven voor kinderopvang zijn vanaf 2004 als gevolg van een stelselwijziging sterk teruggelopen. Ook bij maatschappelijke begeleiding en advies zijn de uitgaven met name in 2004 teruggelopen. De meeste andere deel terreinen worden gekenmerkt door een betrekkelijk gelijkmatig verloop, met uitzondering van het onderdeel inburgering waarvoor de uitgaven sterk zijn gegroeid.

Beleidsmatige ontwikkelingen

De in 1987 van kracht geworden Welzijnswet is in 1994 gewijzigd, waarbij de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de drie overheidslagen nogmaals werd bekrachtigd. Dat houdt in dat in de wet staat omschreven welke overheid voor welke voorziening beleidsmatig en financieel verantwoordelijk is. Kort gezegd komt die verdeling van verantwoordelijkheden erop neer, dat het Rijk verantwoordelijk is voor de landelijke infrastructuur, de provincie voor de steunfunctie en de gemeenten voor het uitvoerende welzijnswerk. In de praktijk betekent dit dat gemeenten een grote mate van beleidsvrijheid bezitten. Financiering van het lokale welzijnsbeleid, sinds 1997 lokaal sociaal beleid geheten, loopt via de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Het welzijns- of sociale beleid van gemeenten richt zich, naast de instandhouding van algemene voorzieningen, in het bijzonder op jongeren, ouderen, minderheden en kwetsbare groepen en op de wijkaanpak. Daartoe is veel afstemming en overleg met andere sectoren nodig. De noemer 'lokaal sociaal beleid' impliceert dat integratie van beleid wordt nagestreefd.

In dit verband is het relevant te memoreren, dat op welzijnsterrein tal van subsidie- en uitkeringsregelingen van kracht zijn. Een inventarisatie leerde dat er in 2000 ongeveer 25 regelingen van kracht waren. Belangrijkste en meest benutte regelingen zijn die voor peuterspeelzaalwerk, kinderopvang, breedtesport, algemeen maatschappelijk werk, voorschoolse en vroegschoolse educatie, vrijwilligerswerk en maatschappelijke opvang. Uitkeringen worden aan gemeenten verstrekt krachtens artikel 40 van het Bekostigingsbesluit welzijnsbeleid, dat weer gebaseerd is op artikel 9 e.v. van de Welzijnswet. Daarnaast ontvangen gemeenten uitkeringen

krachtens aanverwante regelgeving, zoals de Wet collectieve preventie, het onderwijs in allochtone levende talen, het gemeentelijk onderwijsachterstandsbeleid, de Wet inburgering nieuwkomers en het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing.

Het staat de gemeenten vrij om van deze regelingen gebruik te maken, maar uit informatie van het departement van Volksgezondheid Welzijn en Sport (vws) blijkt dat veel gemeenten dat ook daadwerkelijk doen. Ook uit onderzoek van het SCP blijkt dat gemeenten sterk reageren op deze financiële prikkels, vooral omdat dergelijke regelingen op lokaal niveau instellingen en belangengroepen motiveren om het onderwerp op de politieke agenda te krijgen (Kwekkeboom et al. 2002: 46; Gilsing 2005: 320).

In de afgelopen decennia is er in de samenleving een ontwikkeling opgetreden in de richting van een grotere verzelfstandiging en zelfredzaamheid van mensen. Ook in de gezondheidszorg en aanpalende welzijnsdiensten is dit zichtbaar. Al in de jaren tachtig van de vorige eeuw begint de extramuralisering: buiten de muren van de instellingen zorg verlenen aan onder anderen ouderen, gehandicapten en psychiatrische patiënten. De gedachte hierbij was dat deze extramuralisering zou kunnen bijdragen aan een grotere participatie en integratie van mensen met beperkingen. Aanvankelijk reageren de instellingen hierop door zeer versnipperd externe diensten aan te bieden. Weer later ontstaat het idee dat dit niet of slecht mogelijk is als het geheel tot de zorg beperkt blijft. Maatschappelijke integratie kan niet slagen zonder dat ook de algemene gezondheidszorg (bv. huisartsen), woningbouwcoöperaties, arbeidsbureaus, belangenbehartigingsorganisaties en andere informele netwerken hieraan een bijdrage leveren. Ook lijkt samenwerking tussen zorginstellingen een cruciale factor. Naar het inzicht van het huidige kabinet kan deze afstemming het best onder regie van gemeenten plaatsvinden. Tegen deze achtergrond is de Wet maatschappelijke ondersteuning uitgewerkt, die per 1 januari 2007 is ingevoerd. Hierin is niet alleen de Welzijnswet maar ook de Wet voorzieningen gehandicapten en een deel van de thuiszorg, dat eerst onder de Algemene Wet Bijzondere Bijstand (Awbz) viel, ondergebracht.

In het Bestuursakkoord *Nieuwe Stijl* (BANS, BZK 2001), waarvan de looptijd inmiddels is verstreken, heeft het Rijk afspraken gemaakt met de VNG over het te voeren jeugdbeleid. Dat beleid leek enigszins in het slop geraakt, maar uit onderzoek blijkt dat in 2001 80% van de gemeenten enigerlei vorm van jeugdbeleid had geformuleerd (Gilsing 2003: 189). De meeste gemeenten hadden inmiddels weer een redelijk aanbod van (jeugd)voorzieningen, vooral waar het gaat om algemene en recreatieve voorzieningen.

In hoeverre gemeenten meer geld besteden aan het jeugdbeleid, met name aan de 0-4-jarigen, zoals afgesproken in het BANS-jeugd, valt moeilijk vast te stellen. Beweringen van zegslieden dat zulks wel het geval is, zijn cijfermatig niet te onderbouwen. Doorlichting van gemeentelijke begrotingen en rekeningen bleek dermate ingewikkeld dat geen betrouwbare tijdreeksen aan de hand van bepaalde bestedingscategorieën konden worden gereconstrueerd. Uit onderzoek van KPMG,

dat in opdracht van de VNG is verricht, bleek dat gemeenten slechts een deel van de toegezegde bedragen hebben gevoteerd (Kwekkeboom et al. 2002: 35).

Na een lange aanloopperiode, waarvan de basis al in 1994 is gelegd, toen het kabinetsstandpunt Regie op de Jeugdzorg verscheen, is per 1 januari 2005 de Wet op de jeugdzorg in werking getreden. De wet richt zich op de zorg voor jongeren met opvoedingsproblemen die niet kunnen worden opgevangen in de algemene voorzieningen zoals het onderwijs, de huisarts, de jeugdgezondheidszorg of het algemeen maatschappelijk werk. Met de invoering van de wet is een centrale rol weggelegd voor de Bureaus Jeugdzorg als indicatieorgaan voor de toegang tot een aantal zorgaanbieders. Gemeenten hebben met de invoering van de wet een preventieve en signalerende rol gekregen. Een deel van de specifieke uitkeringen voor deze taak gaat naar grootstedelijke gebieden en wordt als zodanig verantwoord op de gemeenterekening.

Bij de kinderopvang waren de gemeenten tot eind 2004 in belangrijke mate betrokken. De toename van formele opvang werd mede mogelijk gemaakt door het stimuleringsbeleid van de rijksoverheid. De rijksoverheid streefde eind jaren negentig echter naar een meer vraaggerichte benadering en een heldere financieringsstructuur. Met de invoering van de nieuwe Wet kinderopvang in 2005 zijn de ouders de spil geworden in de kinderopvangvoorziening en moet de markt haar werking doen. Ieder gezin heeft vanaf 2005 recht op een rijksbijdrage en de nieuwe wet veronderstelt daarnaast een inbreng van zowel de werkgever van de man als die van de vrouw. Maar de wet stelt de bijdrage van de werkgever niet verplicht. Een gevolg is dat veel werkgevers die vóór de wetsverandering het gehele werkgeversdeel betaalden (een derde), nu nog maar de helft bijdragen, terwijl de morele pressie om werkgevers die voorheen weigerden nu over te halen wel mee te doen nauwelijks zoden aan de dijk zet, omdat een op de drie werkgevers een bijdrage weigert. Al met al betaalt een gemiddeld gezin 30 tot 35% van de kosten zelf, wat de toegankelijkheid van de voorziening niet ten goede komt. De rijksoverheid heeft inmiddels extra middelen vrijgemaakt om de kosten voor huishoudens te verminderen en zal in de toekomst de bijdrage van de werkgevers via een verplichte heffing veiligstellen. De nieuwe wet kent allerlei waarborgen voor kwaliteit en hierop wordt door de GGD toezicht uitgeoefend.

Sinds 1996 hanteert de overheid inburgeringstrajecten als instrument om buitenlanders die zich in Nederland vestigen te helpen om hun weg in de Nederlandse maatschappij te vinden (SCP/WODC/CBS 2005). Vanaf 1998 is de Wet inburgering nieuwkomers van kracht en vanaf 1999 zijn er ook trajecten tot stand gekomen voor 'oudkomers', (voormalige) buitenlanders die al langer in Nederland wonen. Voor nieuwkomers zijn deze trajecten verplicht, voor oudkomers vooralsnog niet. De uitvoering van de inburgeringsactiviteiten is in handen van gemeenten. Deze rapporteren aan het ministerie van Justitie. In dit verband zijn ook twee monitors van belang, gericht op respectievelijk nieuwkomers en oudkomers. Trajecten voor nieuwkomers richten zich op onderwijs in Nederlands, maatschappij- en beroepenoriëntatie. Een deel van de uitgaven wordt onder de functie 'overig' onderwijs geboekt.

Op inburgeringsgebied bereiden de gemeenten zich voor op de komst van de Wet inburgering. Invoering van deze wet was voorzien per 1 januari 2007, maar doordat de Raad van State bezwaar heeft aangetekend tegen bepaalde aspecten van deze wet, wordt deze datum mogelijk niet gehaald. De Wet inburgering eist dat iedereen die zich duurzaam wil vestigen in ons land, actief moet deelnemen aan de samenleving en zich de Nederlandse taal moet eigen maken, zich bewust moet zijn van de Nederlandse waarden, en de normen moet naleven. Door de komst van de wet verandert de rol van de gemeenten bij de inburgering. De regierol van de gemeenten is momenteel geregeld in de Wet inburgering nieuwkomers en in de oudkomersregelingen. In de nieuwe wet krijgen de gemeenten eveneens een spilfunctie. De uitvoering van de nieuwe wet vergt van de gemeenten een reeks van handelingen: informeren; oproepen; controleren; innen eigen bijdragen; beschikkingen vaststellen; ontheffingsbeschikkingen; beschikkingen voor het aanbieden van voorzieningen; handhavingsbeschikkingen; beschikkingen voor verlenging van termijnen; boetebeschikkingen; behandeling van bezwaarschriften en het voeren van verweer in beroepsprocedures. Gemeenten zullen met de IND gegevens moeten uitwisselen over de verblijfsstatus van potentiële inburgeringsplichtigen. Ook de handhaving van de inburgeringsplicht wordt opgedragen aan gemeenten. De gemeenten zullen moeten gaan controleren of de inburgeringsplichtigen hun inburgeringsexamen hebben gehaald. Als dwangmiddel kunnen gemeenten boeten opleggen tot 500 euro als iemand niet binnen de voorgeschreven termijn van maximaal drieënhalve of vijf jaar aan de inburgeringsplicht voldoet. In bijzondere gevallen kan de gemeente ontheffing verlenen van de inburgeringsplicht.

Tegenover deze nieuwe taken zal een groot aantal taken in het kader van de Wet inburgering nieuwkomers en van de oudkomersregelingen komen te vervallen. Gemeenten blijven alleen inburgeringsvoorzieningen inkopen voor bijzondere groepen inburgeringsplichtigen. Deze bijzondere groepen zijn: personen zonder inkomen uit arbeid of uitkering (met name vrouwen in een achterstandssituatie), bepaalde groepen bijstands- en uitkeringsgerechtigden en geestelijke voorgangers. Gemeenten zijn onder de Wet inburgering vrij in het kiezen van aanbieders. De gedwongen winkelnering bij het ROC voor nieuwkomers wordt afgeschaft. De regering hoopt dat met het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid er naast de bestaande institutionele markt ook een consumentenmarkt tot ontwikkeling komt.

Veruit de belangrijkste ontwikkeling op het gebied van de maatschappelijke en sociale dienstverlening is de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) per 1 januari 2007. Deze wet heeft ingrijpende gevolgen voor de organisatie en financiering van de maatschappelijke dienstverlening. De Wmo kent negen prestatievelden (zie kader 2.1), die in drie clusters kunnen worden ingedeeld:

- het bevorderen en ondersteunen van sociale samenhang (prestatievelden 1 en 4b);
- het ondersteunen van mensen met beperkingen (prestatievelden 3, 4a, 5 en 6); en
- het ondersteunen van kwetsbare groepen (prestatievelden 2 en 7-9).

De Wmo legt in beginsel de zorg voor hulpbehoevenden bij de personen zelf en hun directe omgeving, zoals de familie. Voor degenen die geen beroep op hun directe omgeving kunnen doen wordt de gemeente het eerste aanspreekpunt. Het gaat om mensen met beperkingen door ouderdom of handicap, een chronisch psychisch probleem, een psychosociaal probleem en ouders en kinderen met opvoedproblemen. Ook de opvang van verslaafden en vrouwen valt onder de Wmo. De verdeling van verantwoordelijkheden voor deze groep hulpbehoevenden tussen Rijk, provincies en gemeenten is hiermee vervallen. Het Rijk stelt per prestatieveld wel wettelijke kaders (systeemverantwoordelijkheid), maar laat zeer veel ruimte aan de gemeenten om maatwerk te leveren (prestatieverantwoordelijkheid).

Kader 2.1 Prestatievelden van de WMO

- 1 bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten;
- 2 op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden;
- 3 geven van informatie, advies en cliëntondersteuning;
- 4 ondersteunen van a) mantelzorgers en b) vrijwilligers;
- 5 bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem;
- 6 verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijk verkeer;
- 7 bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang;
- 8 bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen;
- 9 bevorderen van verslavingsbeleid.

Mensen die langdurige en intensieve zorg nodig hebben, zoals chronisch zieken en zwaar gehandicapten blijven hun zorg én ondersteuning uit de Awbz ontvangen. Met de komst van de Wmo is echter een deel van de onder de Awbz gefinancierde zorg (met name de huishoudelijke verzorging) voor de genoemde doelgroepen via een zogeheten integratie-uitkering overgeheveld naar de gemeenten. De gemeenten zijn nu het loket geworden voor een breder spectrum aan zorgdiensten.

In totaal is per 1 januari 2007 een extra bedrag van 1,26 miljard euro overgeheveld naar de gemeenten, waarvan 1,12 miljard voor huishoudelijke verzorging, 0,08 miljard voor enkele kleine Awbz- en Wvg-voorzieningen en 0,07 miljard voor uitvoeringskosten.

De Wmo voorziet niet alleen in een wettelijke grondslag voor huishoudelijke verzorging, maar voor alle ondersteunende voorzieningen die nodig zijn om kwetsbare groepen van burgers op een waardige manier aan de samenleving te laten deel-

nemen. De gemeente is daarbij gehouden aan de wettelijke verplichting tot levering van diensten aan hulpbehoevende personen met functionele beperkingen op basis van het compensatiebeginsel. Het compensatiebeginsel vervangt de zorgplichtregeling en verplicht de gemeente om burgers met beperkingen in staat te stellen om normaal maatschappelijk te functioneren. De aanspraken die burgers met een beperking of chronisch probleem kunnen maken op de Wmo zijn geregeld in gemeentelijke verordeningen. Deze aanspraken hebben betrekking op het zich verplaatsen in en om de woning, het zich lokaal verplaatsen per vervoermiddel en het ontmoeten van medemensen om sociale verbanden aan te gaan. Hiervoor kan de gemeente voorzieningen inzetten die tot voor kort deel uitmaakten van de Wvg (zie paragraaf 2.10) en de Awbz (huishoudelijke verzorging).

De Welzijnswet en de Wet voorzieningen voor gehandicapten (Wvg) zijn per 1 januari 2007 eveneens opgegaan in de Wmo. De Welzijnswet wordt gefinancierd uit de eigen middelen van de gemeenten en de Wvg maakt deel uit van de middelen die gemeenten ontvangen uit het gemeentefonds. Deze wijze van financiering blijft met de invoering van de Wmo ongewijzigd. Wel is de vergoeding van dure woonvoorzieningen door het Rijk overgeheveld naar het gemeentefonds, maar het gaat hier om relatief kleine bedragen. Het is de bedoeling dat de extra Wmo-middelen voor huishoudelijke verzorging, die nu via een integratie-uitkering naar de gemeenten gaan, te zijner tijd ook integraal in het gemeentefonds worden opgenomen.

In 2003 werd aan het geheel van voorzieningen die nu onder de Wmo vallen een kleine 5 miljard euro uitgegeven, waarvan 59% voor welzijn, 21% voor voorzieningen voor gehandicapten, 19% voor huishoudelijke verzorging voor mensen met beperkingen en ruim 2% voor overige voorzieningen (vws 2005: 60). In dit verband is het opmerkelijk dat welzijn in de negen gedefinieerde prestatievelden een bescheiden positie inneemt, met name waar het persoonlijke ontwikkeling betreft (muzikale vorming, vormingswerk, sociaal-cultureel werk).

Indicatoren

Van belang voor de informatievoorziening op het terrein van zorg en welzijn is het uit 1999 daterende initiatief van het departement van vws om voor zijn gehele werkterrein zogenoemde brancherapporten te laten opstellen die passen binnen het traject van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB). Het ministerie heeft ervoor gekozen vier rapporten uit te brengen over volksgezondheid (preventie, cure, care en over de GGZ en maatschappelijke zorg) en één over welzijn en sport. Dit laatste rapport werd opgesteld door het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW). In november 2002 verscheen het eerste Brancherapport Welzijn en Sport (NIZW 2002) over de jaren 1998 tot en met 2001. Een tweede is niet meer verschenen. Dit toont al aan dat het met de verschijningsfrequentie van deze rapporten droevig is gesteld. Het rapport steunt in belangrijke mate op CBS-gegevens en trendrapporten en monitors die door andere organisaties zijn ontwikkeld. Ook op dit front is eerder sprake van een verslechtering dan een verbetering van de informatie. Zo kampt de Monitor Maatschappelijke Opvang (Trimbos 2004) met problemen om de omvang

van dienstverlening consistent en landelijk representatief in beeld te brengen.

Het voert te ver om hier alle voor de betreffende taakvelden gebruikte product-indicatoren aan de orde te stellen. Zie internetbijlage D voor een meer uitgewerkt overzicht.

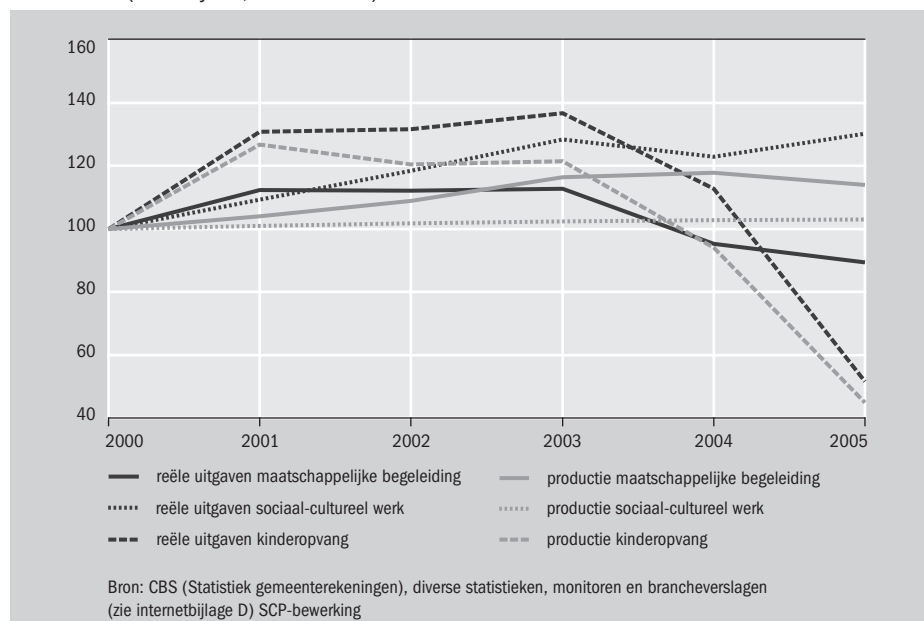
De gegevens zijn afkomstig van het Gegevensbestand quartaire sector van het SCP, dat op zijn beurt is gebaseerd op CBS-gegevens, brancherapporten en monitors (bv. Statistiek Kindercentra (CBS), Monitor Maatschappelijke Opvang (Trimbos 2004) en de Monitor Oudkomers en de Monitor Nieuwkomers (Significant 2004, 2005)). De productindicatoren zijn veelsoortig en omvatten naast echte prestatie-indicatoren ook gebruiksindicatoren. Bij verzorgingshuizen is het gebruik gecorrigeerd voor de (sterk toenemende) zorgzwaarte. In het bijzonder voor de onderdelen sociaal-cultureel werk (jeugdwerk en club- en buurthuizen) en bestrijding maatschappelijke achterstanden zijn normeringsindicatoren (de omvang van relevante leeftijds- en bevolkingsgroepen) gebruikt.

Kengetallen

Figuur 2.27 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven en bijbehorende productie voor de drie belangrijkste deelterreinen.

Figuur 2.27

Gemeentelijke uitgaven en productie voor maatschappelijke en sociale dienstverlening, 2000-2005 (indexcijfers, 2000 = 100)



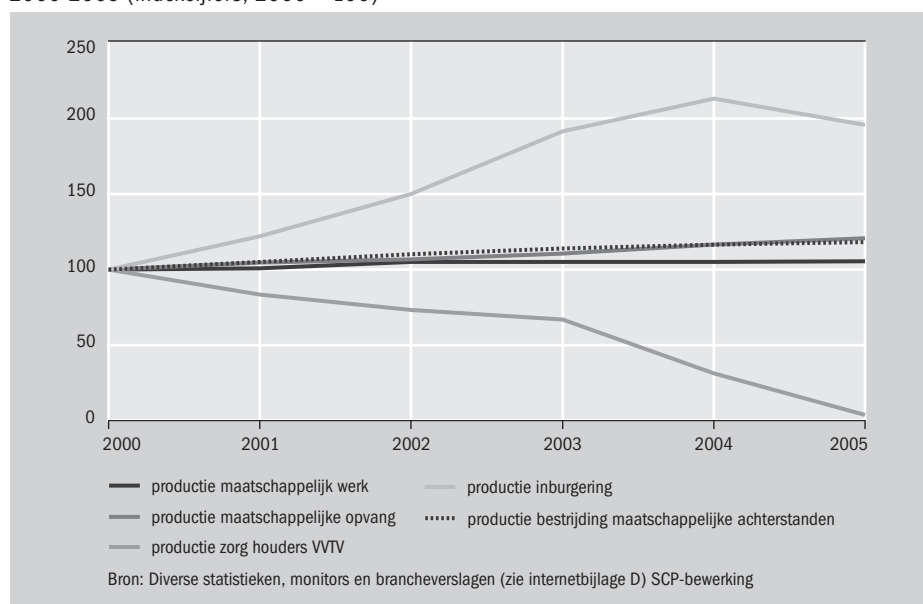
Aanvankelijk vertonen de reële uitgaven voor de kinderopvang de snelste groei, op de voet gevolgd door de bijbehorende productie. Vanaf 2004 is er echter een sterke

terugval, die te maken heeft met een verminderde rol van gemeenten in de financiering van de kinderopvang. De uitgaven voor maatschappelijke begeleiding nemen eerst toe, maar vallen met name in 2004 beduidend terug. Intussen blijft de productie, en met name die op het terrein van de inburgering, groeien. Een verklaring voor deze discrepantie is vooralsnog niet gevonden. Mogelijk betreft het alleen verschillen in boekingswijze van uitgaven.²⁶ De uitgaven voor sociaal-cultureel werk stijgen aanzienlijk (met gemiddeld ruim 5% per jaar). Dit komt nauwelijks tot uitdrukking in het verloop van de productie, die overigens bij gebrek aan empirische gegevens met onbevredigende normeringsindicatoren is gemeten.

Figuur 2.28 geeft enige aanvullende informatie over de afzonderlijke voorzieningen achter deze aggregaten. Een extreem snelle groei (een verdubbeling in vijf jaar) treedt tot 2004 op bij de gemeentelijke activiteiten op het gebied van de inburgering. De zorg voor houders van voorlopige verblijfsvergunningen neemt juist sterk af. Een bescheiden groei kenmerkt het maatschappelijk werk, de maatschappelijke opvang en de bestrijding van maatschappelijke achterstanden. Voor de laatste categorie is er overigens nauwelijks een empirische basis voor deze constatering: de productie is hier geschat via een normeringsindicator: het aantal niet-westerse allochtonen. Van de andere twee voorzieningen is de laatste jaren nauwelijks tot geen informatie beschikbaar over de omvang van het gebruik. Overigens spoort het verloop hiervan met de (eveneens globaal ingeschatte) uitgavenontwikkeling. De gemeentelijke rol bij de opvang van vreemdelingen is de laatste jaren sterk gereduceerd.

Figuur 2.28

Productie van enkele voorzieningen op het taakveld maatschappelijke en sociale dienstverlening, 2000-2005 (indexcijfers, 2000 = 100)



Kwaliteit

Uit Wolf et al. (2006) blijkt dat de kwaliteit van vrouwenopvang verbeterd kan worden door de zorg beter te laten aansluiten op de behoeften die de zich meldende vrouwen hebben. Het gaat hier om vrouwen met een uiterst zwakke maatschappelijke positie, die vaak een slechte lichamelijke gezondheid hebben, gecombineerd met psychische problemen. Deze vrouwen hebben behoefte aan meer praktische hulp, psychologische hulp bij traumaverwerking en het versterken van de weerbaarheid. De traditionele nadruk op zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid past niet goed bij de huidige doelgroep.

Bij maatschappelijke opvang neemt het aantal afwijzingen wegens plaatsgebrek toe (Trimbos 2003). Bij residentiële vrouwenopvang is er tussen 1999 en 2001 een stijging van het aantal afwijzingen van 30%, bij begeleid wonen en woonbegeleiding vrouwenopvang zijn de afwijzingen zelfs verdubbeld. Ook bij algemene crisisopvang (+50%) en bij overige opvang (verdriedubbeling) is de toename fors. Helaas ontbreken recentere gegevens.

Landelijk onderzoek naar de kwaliteit van de kinderopvang wordt onder meer uitgevoerd door het Nederlands Consortium kinderopvang Onderzoek (NCKO). Dit heeft de proceskwaliteit van de kinderopvang vastgesteld voor de jaren 1995, 2001 en 2005 (Vermeer et al. 2005). De proceskwaliteit omvat zaken als de leidster-kindcontacten, de hygiëne, de persoonlijke zorg en de materialen en activiteiten waarmee kinderen te maken krijgen. In 1995 werd geconstateerd dat de proceskwaliteit van de Nederlandse kindercentra op een hoog (internationaal) niveau was, maar dat dit niveau in 2001 iets was gedaald en in 2005 substantieel was gedaald. Zo werd in 1995 geen enkel kindercentrum met een onvoldoende beoordeeld. In 2001 betrof dit echter 6% van de instellingen en in 2005 liefst 36% van de instellingen. De kwaliteit bleek vooral achteruit te zijn gegaan in de domeinen 'taal' en 'activiteiten'.

Oordelen van gebruikers van kinderopvang zijn onder andere gemeten in de enquête Kwaliteit Quartaire Sector 2006. Van de ouders is 88% tevreden over de totale kwaliteit van de kinderopvang. Het meest tevreden is men over de vriendelijkheid van het personeel (95%) en de bereikbaarheid met de auto (89%). Aanmerkelijk minder tevreden is men over de prijs (33%) en de bereikbaarheid met het openbaar vervoer (64%).

Ten slotte is er onderzoek uitgevoerd naar de administratieve lasten die burgers ervaren met betrekking tot kinderopvang (Van der Linden et al. 2006). Er zijn diverse instanties waarmee ouders te maken (kunnen) krijgen, zoals de kinderopvangorganisatie, belastingdienst, werkgever, intermediair(s), gemeente en het UWV. De gemiddelde lastendruk is het hoogst als men te maken heeft met de gemeente: gemiddeld 9,5 uur in 2005. Ook de *out-of-pocket*-uitgaven (bv. portokosten, kopieerkosten en reiskosten) per huishouden zijn bij de gemeente het hoogst (€ 7,57). Voor vier van de vijf andere instanties liggen de *out-of-pocket*-uitgaven per huishouden niet boven de € 1.

Uit de *Monitor Oudkomers* (Significant 2005a, 2006a) en de *Monitor Nieuwkomers* (Significant 2005b, 2006b) is informatie bekend over de uitval bij inburgeringscursussen. Voor oudkomers lag dit in 2005 op 5% en voor nieuwkomers op 8%.

2.10 Voorzieningen gehandicapten

Inleiding

De Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) is in 1994 in werking getreden. Als gevolg daarvan hebben gemeenten een verantwoordelijkheid gekregen voor de toekenning en verstrekking van woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en rolstoelen. Het betreft voorzieningen die de zelfredzaamheid bevorderen van zelfstandig wonende mensen met beperkingen. Voorheen vielen deze voorzieningen onder de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) en werden de aanvragen onder meer behandeld door de Gemeenschappelijke Medische Dienst die was gelieerd aan de bedrijfsverenigingen. Ook gold in de Wvg de vROM-regeling (Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu) voor geldelijke steun bij de huisvesting van gehandicapten. Door de gerichtheid op personen met beperkingen omvat de doelgroep vooral ouderen: circa 70% is 65-plusser. Van de 65-plussers maakte in 1999 bijna 20% gebruik van de Wvg.

Voor de bekostiging van deze regeling zijn middelen toegevoegd aan het gemeentefonds. Hierbij is uitgegaan van een cumulatieve groei in de eerste jaren die correspondeert met een geleidelijke afbouw van AAW-gefinancierde voorzieningen. Van de gebruikers van deze voorzieningen wordt een (beperkte) inkomensafhankelijke eigen bijdrage verlangd. Uit cijfers van het ministerie van BZK (afkomstig uit de gemeentebegrotingen) valt af te leiden dat de eigen bijdragen gemiddeld circa 7% van de uitgaven belopen. Volgens SGB0 (2003) is dit percentage aanmerkelijk lager, namelijk rond de 2.

Met ingang van 1996 vallen ook de vervoersvoorzieningen voor bewoners van woonvoorzieningen voor mensen met beperkingen onder de regeling. Met ingang van 2000 valt ook een categorie dure woonvoorzieningen onder de Wvg die voorheen werden bekostigd door de zorgverzekeraars.

Met de uitvoering van de Wvg was in 2005 0,9 miljard euro aan uitgaven gemeoid.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Bij de start van het tweede kabinet-Balkenende is de overgang van de verantwoordelijkheid voor de Wvg van het ministerie van SZW naar dat van vws gerealiseerd. De voornaamste reden daarvoor was dat op die manier de samenhang beter zou zijn te bewerkstelligen tussen de Wvg, de Welzijnswet, de Awbz en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) die per 1 januari 2007 van kracht is geworden. De Wmo voorziet in een wettelijke grondslag voor ondersteunende voorzieningen die nodig zijn om kwetsbare groepen van burgers op een waardige manier aan de samenleving te laten deelnemen. Het gaat daarbij niet alleen om die voorzieningen zelf maar ook om ondersteuning van degenen die hulp bieden aan kwetsbare mensen. De

Wvg is momenteel opgenomen in de prestatievelden 5 en 6 van de wmo, die betrekking hebben op het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met beperkingen of een chronisch probleem (prestatieveld 5) en het verlenen van voorzieningen aan deze mensen (prestatieveld 6).

Indicatoren

In 2002 hebben gemeenten nog niet te maken met de Wmo, maar alleen met de Wvg. Een handzame bron over de uitvoering van de Wvg is de publicatie *Kerncijfers Wet voorzieningen gehandicapt* (zie bv. SGBO 2003). Deze cijfers zijn gebaseerd op een jaarlijkse enquête onder alle gemeenten, waarbij de respons ongeveer 80% bedraagt. De uitkomsten worden opgehoogd naar het totaal van de gemeenten.

De informatie in het genoemde rapport laat een meer geavanceerde benadering via fysieke indicatoren toe. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen:

- woonvoorzieningen, onder te verdelen in woningaanpassingen en overige;
- vervoersvoorzieningen, onder te verdelen in individuele voorzieningen in natura en geld en collectieve voorzieningen;²⁷
- rolstoelen.

Als indicator voor de lasten van woningvoorzieningen is uitgegaan van de kosten op transactiebasis, voor de overige voorzieningen van de kosten op kasbasis. In het eerstgenoemde geval is uitgegaan van het aantal nieuw toegekende voorzieningen, in het tweede geval van het jaargemiddelde van de in totaal uitstaande voorzieningen.

Kengetallen

In totaal is het aantal voorzieningen in de periode 2000-2005 gestegen van 769.000 naar 927.000 (+21%). De voor kosten per eenheid gewogen productie is in die periode slechts met 11% gestegen, wat impliceert dat de goedkopere voorzieningen een snellere stijging hebben doorgemaakt dan de duurder. De kosten zijn in dezelfde periode gestegen van 834 miljoen naar 928 miljoen euro. Dit impliceert een reële kostenstijging van 5%. Dit impliceert weer een daling van de reële kosten per product met 6%.

Figuur 2.29 geeft een beeld van de ontwikkeling van de reële uitgaven en het voorzieningengebruik voor de drie onderscheiden hoofdcategorieën.

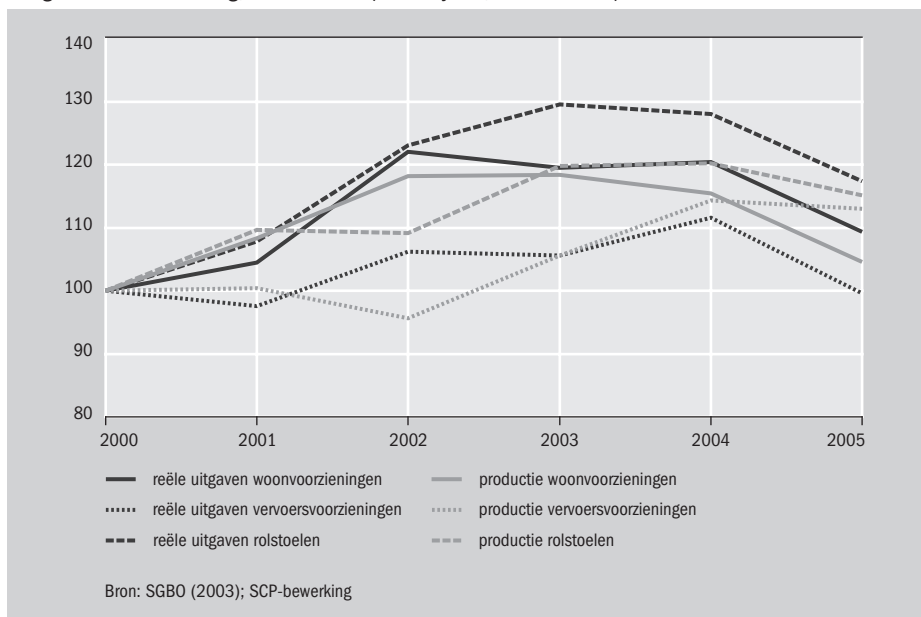
De lijnen met de zwarte symbolen in figuur 2.29 hebben betrekking op de reële kosten, die met witte symbolen op de productie. Bij woningvoorzieningen lopen de reële uitgaven en de productie redelijk in de pas. Ze nemen eerst vrij snel toe, maar vertonen na 2002 een stabilisatie en daarna een lichte daling. Per saldo bedraagt de gemiddelde jaarlijkse groei 1,8% respectievelijk 0,9%. Ook de reële uitgaven en productie van rolstoelen lopen over de gehele periode bezien redelijk in de pas, met een gemiddelde jaarlijkse groei van respectievelijk 3,3% en 2,9%. Ook hier lopen beide

indicatoren na een aanvankelijke groei in 2005 terug. De vervoersvoorzieningen vertonen een grillig verloop, waarbij weinig verband lijkt te bestaan tussen de ontwikkeling van de reële uitgaven en de productie. In 2003 en 2004 stijgt de productie sterk, met name bij de collectieve voorzieningen. In 2005 blijft de productie gelijk. De reële uitgaven stijgen eerst, maar vallen in 2005 weer terug. Het is onduidelijk of het achterblijven van de kosten ligt aan een toename van de efficiëntie of aan hogere eigen bijdragen. Deze discrepantie is hoe dan ook de oorzaak van de daling van de reële uitgaven per product op het niveau van het totale taakveld Wvg.

De gegevens uit de SGB0-rapporten sporen voor het totaal van de uitgaven aan Wvg-voorzieningen goed met de gegevens uit de gemeentebegrotingen, zoals die door het ministerie van BZK beschikbaar zijn gesteld²⁸ en met de CBS-cijfers in de gemeenterekeningen 2004 en 2005.

Figuur 2.29

Kengetallen voor de Wvg, 2000-2005 (indexcijfers, 2000 = 100)

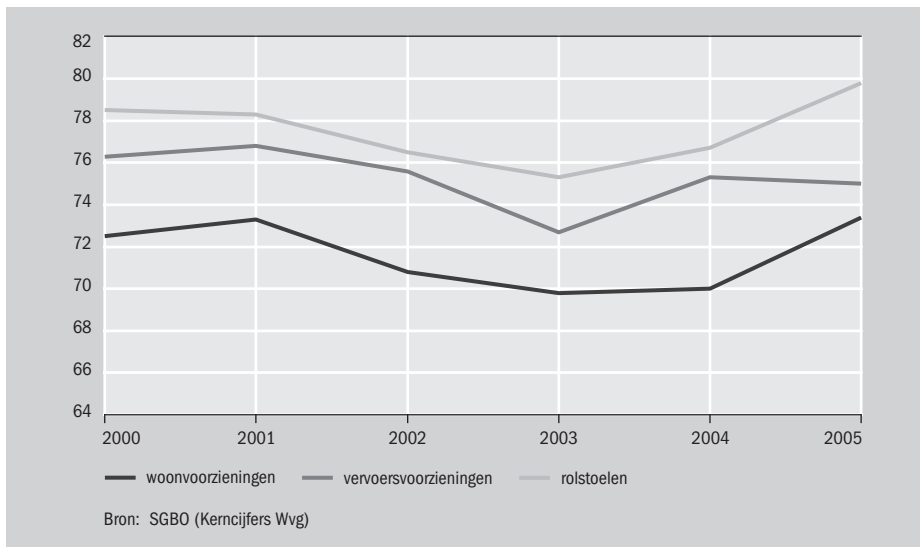


Kwaliteit en effectiviteit

Aanvragen voor woonvoorzieningen worden in ongeveer 74% van de gevallen toegewezen (zie figuur 2.30).

Figuur 2.30

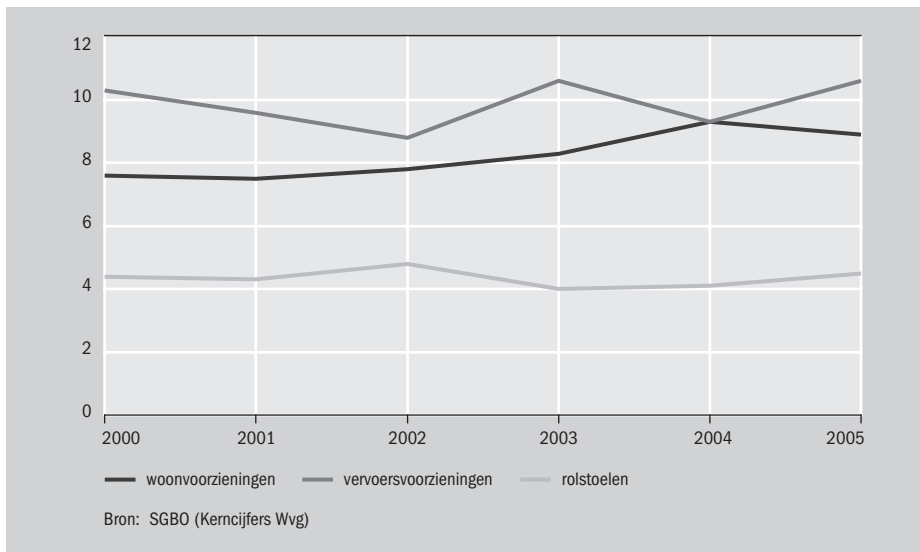
Toegekende aanvragen voor voorzieningen gehandicapten, 2000-2005 (in procenten)



Het aantal afwijzingen (zie figuur 2.31) is toegenomen van 8% in 2000 naar 9% in 2005. Ook vervoersvoorzieningen en rolstoelen worden in ongeveer driekwart van de gevallen toegekend. Het aantal afwijzingen ligt bij vervoersvoorzieningen rond de 11%, terwijl dit bij rolstoelen ligt op slechts 5%.²⁹

Figuur 2.31

Afgewezen aanvragen voor voorzieningen gehandicapten, 2000-2005 (in procenten)

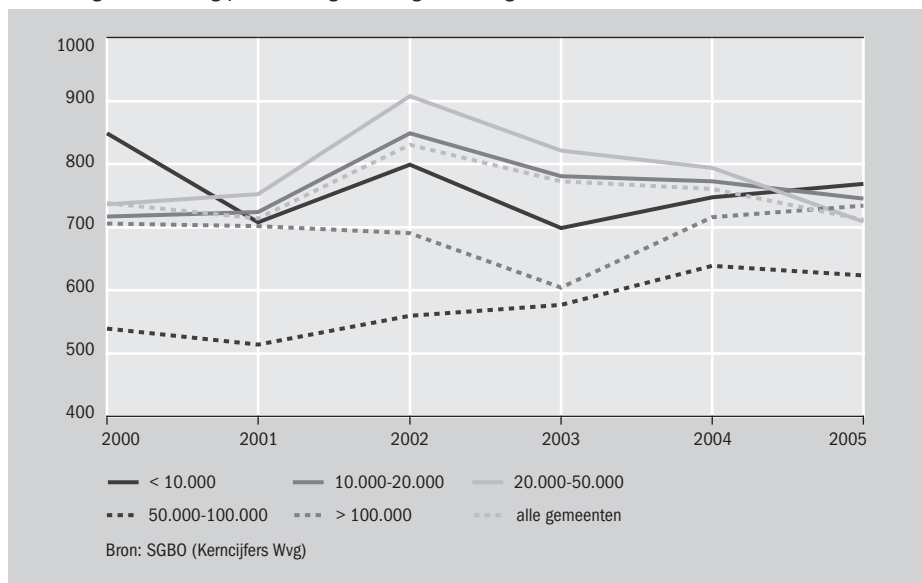


De uitvoeringskosten (figuur 2.32) zijn toegenomen van 167 miljoen euro tot 200 miljoen euro in de periode 2000-2005. De relatieve omvang van deze kosten is gelijk gebleven (20,7%).

De uitvoeringskosten zijn tussen 2000 en 2005 voor gemeenten van verschillende omvang sterk naar elkaar toegegroeid. Gemeenten tussen 50.000 en 100.000 inwoners zijn gedurende de gehele periode het meest efficiënt. Kleine gemeenten zijn in 2000 en in 2005 het minst efficiënt, maar hebben de uitvoeringskosten per aanvrager sterk kunnen terugdringen, waardoor de uitvoeringskosten in 2005 maar iets boven het gemiddelde liggen. De andere grootteklassen liggen in 2005 iets onder het gemiddelde.

Figuur 2.32

Uitvoeringskosten Wvg per aanvrager naar gemeentegrootte, 2000-2005



Uit niet-gepubliceerde cijfers van het SGBO uit de Landelijke Benchmark Wvg blijkt dat de meeste cliënten in 2006 (zeer) tevreden zijn over de verschillende Wvg-voorzieningen. Het minst tevreden is men over de autoaanpassing en de tegemoetkoming in de vervoerskosten (74%). Bij de tegemoetkoming is er wel sprake van een verbetering, want in 2004 was nog maar 69% tevreden. Voor autoaanpassing zien we geen verandering. Het meest tevreden is men over de woonvoorziening en de scooter-mobiel (90%). Bij de woonvoorziening was dit in 2004 nog 92% en voor de scooter-mobiel 87%. Van alle cliënten dient tussen 2004-2006 jaarlijks ongeveer 10% een klacht in. Er is geen informatie bekend over de aard van de klachten, maar wel over de afhandeling. Zowel op de snelheid waarmee als de manier waarop de klachten

worden afgehandeld, scoren de gemeenten een voldoende (6,0). Dit is een verbetering ten opzichte van 2004, toen de gemeenten daarvoor respectievelijk een 5,6 en een 5,4 scoorden. Wel moet worden aangetekend dat de gegevens slechts voor twintig gemeenten bekend zijn.

In De Klerk en Schellingerhout (2006) staan wel landelijke representatieve gegevens over de tevredenheid van gebruikers van vervoersvoorzieningen van de Wvg. Gebruikers geven aan dat ze door het aanvullend vervoer op iedere bestemming in de regio kunnen komen (92%) en dat ze door dit vervoer minder afhankelijk zijn van anderen (77%). Wel vindt 50% dat het aanvullende vervoer vaak niet op tijd is.

Cliënten uit Wervershoof die gebruikmaken van Wvg-voorzieningen geven deze dienst een 7,8 (Burgerjaarverslag 2006). 7% heeft in de afgelopen twee jaar een klacht ingediend. Gemiddeld geven zij een 8,3 voor de wijze waarop de klacht is afgehandeld. De snelheid wordt gewaardeerd met een 7,4.

2.11 Volksgezondheid

Inleiding

Gemeenten verrichten van oudsher taken op het terrein van de bevordering van gezondheid en ziektepreventie. Een centrale rol hierin spelen de gemeentelijke geneeskundige en gezondheidsdiensten (GGD'en). Met deze GGD'en was in 2005 circa 0,5 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. Overigens was dit slechts een deel van de totale kosten van de GGD'en van 0,7 miljard euro; dat komt doordat veel activiteiten (deels) uit andere bronnen worden gefinancierd, waaronder eigen betalingen van gebruikers (bv. voor inentingen). De activiteiten in het kader van de Wet collectieve preventie volksgezondheid die worden gefinancierd door de overheid hebben onder meer betrekking op jeugdgezondheidszorg, infectieziektebestrijding en openbare geestelijke gezondheidszorg. Sinds 2003 strekt de verantwoordelijkheid van gemeenten zich ook uit tot de consultatiebureaus voor jonge kinderen. Vanaf 2005 zijn deze op de gemeenterekening terug te vinden als de functie Jeugdgezondheidszorg.³⁰ De uitgaven hiervoor belopen in 2005 250 miljoen euro. Ten slotte is er een taakveld ambulancezorg, dat in veel gemeenten overigens tot de verantwoordelijkheid van de GGD wordt gerekend, waarmee in 2005 50 miljoen euro aan gemeentelijke uitgaven was gemoeid. In totaal ging in 2005 0,8 miljard euro naar gemeentelijke uitgaven voor het taakveld volksgezondheid.

Beleidsmatige ontwikkelingen

De Wet collectieve preventie volksgezondheid (WCPV) uit 1989 is in 1996 aangescherpt naar aanleiding van het rapport van de commissie Versterking Collectieve

Preventie. Per 1 januari 2003 is de wet wederom gewijzigd en is de taakverdeling tussen Rijk en gemeenten verduidelijkt. Het Rijk is vooral betrokken bij de organisatie en financiering van de curatieve zorg. Gemeenten richten zich op voorlichting, ziektepreventie en gezondheidsbescherming. Op grond van de WCPV heeft de gemeente een aantal taken uit te voeren gericht op preventie, het vroegtijdig opsporen en het beperken van de gevolgen van ziekten. De wet noemt voor gemeenten zes basistaken: het zorgen voor epidemiologisch onderzoek, technische hygiënezorg, openbare geestelijke gezondheidszorg, infectieziektebestrijding, jeugdgezondheidszorg en medisch-milieukundige zorg. Als algemene taak noemt de wet het bevorderen van 'de totstandkoming en de continuïteit van en de samenhang binnen collectieve preventie alsmede de onderlinge afstemming tussen deze collectieve preventie en de curatieve gezondheidszorg'. Bekostiging van de WCPV loopt voor het merendeel via het gemeentefonds.

Kenmerkend voor de WCPV is dat het een wet is die gemeenten een grote vrijheid laat om zelf invulling en uitvoering te geven aan het gezondheidsbeleid. Er zijn wel basistaken die iedere gemeente moet uitvoeren, maar daarbinnen en daarbuiten bestaat eigen invulling. De wet schrijft wel voor dat gemeenten eens in de vier jaar een *Nota Gemeentelijk Volksgezondheidsbeleid* opstellen, te beginnen op 1 juli 2003. De bedoeling van zo'n vierjarige beleidsnota volksgezondheid is aan te geven voor welke prioriteiten wordt gekozen, welke middelen daarvoor worden ingezet en wat de samenhang in het beleid is, zowel tussen de verschillende onderdelen van het volksgezondheidsbeleid als met andere beleidsterreinen, zoals maatschappelijke dienstverlening en welzijn.

In 2001 is door de ministeries van VWS en BZK, de VNG en GGD-Nederland een convenant ondertekend waarin afspraken zijn vastgelegd die beogen de openbare gezondheidszorg te verstevigen. Het waarborgen van het kwaliteitsniveau en de daaraan verbonden kosten bleek een terugkerend discussiepunt tussen betrokken partijen. Afsgesproken was dat er een systematiek zou worden uitgewerkt voor de kostenberekening. Daartoe zijn enkele modellen ontwikkeld. In het contract zijn afspraken gemaakt die liggen in de sfeer van het invoeren van benchmarkinstrumenten bij alle GGD'en en het inzetten van kwaliteitsprojecten voor alle basistaken. Dit laatste is nodig omdat de minister van VWS de *Kwaliteitswet Zorg* van toepassing heeft verklaard op de WCPV.

De afgelopen jaren zijn er ook ontwikkelingen geweest met betrekking tot de jeugdgezondheidszorg. Tot en met 2002 bestond er in de jeugdgezondheidszorg de zogenoemde knip. De zorg voor 0-4-jarigen werd uitgevoerd door consultatiebureaus van in totaal ongeveer zestig thuiszorgorganisaties, en gefinancierd uit de Awbz. De gezondheidszorg voor 4-19-jarigen behoort tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid, wordt uitgevoerd door de GGD'en en (met uitzondering van het Rijksvaccinatieprogramma) gefinancierd uit het gemeentefonds. In het kader van het streven naar een ongedeelde gezondheidszorg (zie bv. VWS 1999) behoren met ingang van 2003 ook de consultatiebureaus tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Daartoe is een bedrag van 160 miljoen euro overgeheveld vanuit de Awbz naar de VWS-begroting en

vandaar via een specifieke uitkering naar gemeenten. In 2003 zijn ook gelden van de Tijdelijke Regeling Vroegsignalering (16 miljoen euro, BZK 2002a) aan het gemeentefonds toegevoegd.

Indicatoren

Financiële gegevens van de GGD'en worden jaarlijks door het CBS gepubliceerd. Daarnaast is er informatie over de overheidsuitgaven voor basisgezondheidszorg uit begrotingen en rekeningen. Bij de analyses kon in overleg met GGD-Nederland gebruikgemaakt worden van de *GGD Benchmark begroting 2003* (GGD-Nederland 2004). Dit rapport geeft een overzicht van de taken van de GGD'en en de daarmee gemoeide kosten. Het onderscheidt twintig taakvelden, waarvan de helft verband houdt met de WCPV. Vooral deze laatste taken worden gefinancierd uit collectieve middelen. De beschikbare historische gegevens laten een zeer snelle stijging van de kosten zien, die maar moeilijk valt te relateren aan een mogelijke groei van de taken.³¹ Omdat de invalshoek in dit rapport niet de GGD'en zelf zijn, maar de taken die worden gefinancierd uit gemeentelijke middelen, is de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven hier als maatgevend beschouwd. De ontwikkelingen van deze uitgaven zijn vervolgens gerelateerd aan de WCPV-taken.

Op basis van de Benchmark en de geraadpleegde jaarverslagen kan men zich een beeld vormen van de producten van de GGD. Zo stelt de GGD Amsterdam (2003) per productgroep ramingen op van activiteiten en resultaten.

- Bij infectieziektebestrijding gaat het om bezoekers aan het vaccinatiebureau, ziektemeldingen, consulten en hiv-tests in soa-klinieken, tbc-screening en vaccinaties en laboratoriumonderzoeken.
- Producten bij de openbare geestelijke gezondheidszorg zijn aantallen behandelde cliënten, cliëntencontacten, aantallen verstrekkingen van methadon en palfium.
- Producten bij de jeugdgezondheidszorg zijn zuigelingen, kleuters en schoolkinderen onder zorg en inentingen (te koppelen aan aantal geboorten).
- Producten bij de ambulancevoorzieningen zijn het aantal alarmmeldingen en het aantal ritten ambulancezorg.

Helaas is er nog geen meting, laat staan een landelijk representatieve meting, beschikbaar van het volume van dit type producten. Daarom is vooralsnog uitgegaan van normeringsindicatoren: het aantal kinderen van 4-17 jaar (schoolarts), de aantallen meldingen van infectieziekten en de opnamen in psychiatrische ziekenhuizen (als indicator voor de druk op de openbare geestelijke gezondheidszorg). De overige producten worden gerelateerd aan de omvang van de totale bevolking. De kosten-aandelen voor deze producttypen, die als wegingsfactoren kunnen worden gebruikt, zijn afgeleid uit genoemde Benchmark en bedroegen in 2003 respectievelijk: 47, 26, 7 en 20%.

Voor de consultatiebureaus voor jonge kinderen zijn van oudsher goede productiegegevens verzameld door het CBS: de aantallen kinderen onder zorg (naar leeftijd) en de daarmee gemoeide aantallen contacten. In deze cijfers wordt ook het bereik van

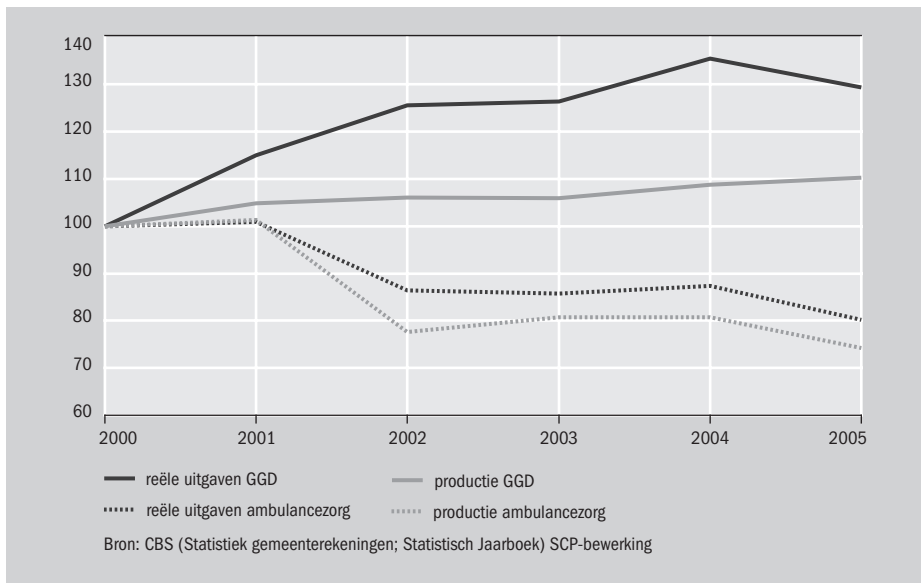
de consultatiebureaus in beeld gebracht: het percentage van de kinderen per leeftijdsgroep dat deze zorg geniet.

De ambulancezorg is apart in het rekenschema opgenomen. Daarbij worden de kosten van de meldkamer toegerekend aan de ambulancedienst zelf. Als productindicator fungeert het aantal ritten. Overigens zijn GGD'en slechts voor een deel verantwoordelijk voor de ambulancezorg. Daarnaast zijn er particuliere dienstverleners in deze branche werkzaam. In 1999 werd circa 40% van het ambulancevervoer door GGD'en verzorgd; nieuwere cijfers over dit aspect zijn niet beschikbaar.

Kengetallen

Enkele kengetallen voor het taakveld volksgezondheid zijn opgenomen in figuur 2.33. Bij de basisgezondheidszorg (overeenkomend met de WCPV-taken van GGD'en) stijgen de gemeentelijke uitgaven met 5% per jaar, terwijl de productie een groei van 2% vertoont. De reële kosten per product stijgen dus met 3% per jaar.

Figuur 2.33
Kengetallen gezondheidszorg, 2000-2005 (indexcijfers, 2000 = 100)



Overigens is het, door het noodgedwongen hanteren van normeringsindicatoren, heel wel mogelijk dat taakuitbreidingen of-verzwaringen buiten beschouwing zijn gelaten. De reële uitgaven aan ambulancediensten lijken af te nemen, mogelijk als gevolg van verzelfstandigings- en privatiseringsprocessen. Het verloop van de productie spoort redelijk met dat van de uitgaven. Verder is er, zoals gezegd, met ingang van 2003 een nieuw gemeentelijk taakveld bij gekomen: de jeugdgezondheidszorg die de consultatiebureaus van 0-4-jarigen omvat. Deze nieuwe taak, die in termen

van uitgaven ongeveer een derde van het taakveld volksgezondheid omvat, blijft in de figuur buiten beschouwing, maar is wel in het totaalbeeld van gemeentelijke prestaties, inkomen en uitgaven verwerkt.

Kwaliteit

Over de kwaliteit van GGD'en is weinig informatie beschikbaar. In Lodder et al. (2006) wordt een eerste aanzet gegeven tot een benchmark van de GGD'en. De analyses hebben een sterk kwalitatief karakter en er wordt vooral gekeken naar de inrichting en procedures van de best presterende GGD'en. Uit het rapport komt dan ook geen informatie naar voren hoe (in)efficiënt de GGD'en opereren.

Volgens gegevens van het CBS (StatLine) wordt een zeer aanzienlijk deel van de kinderen van 0-4 jaar jaarlijks bereikt door de jeugdgezondheidszorg via een bezoek aan een consultatiebureau. Dit bereik vertoont een vrij constant niveau in de periode 2000-2006. Gemiddeld bezoekt 90% van de 0-4-jarigen jaarlijks een consultatiebureau. Dit percentage was iets lager in 2000 (88%) en iets hoger in 2002 (91%), maar vertoont geen stijgende of dalende trend. Ook het gemiddeld aantal contacten per bezoeker van 0-4 jaar is opmerkelijk stabiel: drie bezoeken per jaar. Alleen in 2006 is het aantal contacten een stuk lager dan gemiddeld (2,2). De oorzaak van deze daling is vooralsnog onduidelijk.

Een ambulance dient bij spoedeisende hulp (in geval van een levensbedreigende situatie) binnen vijftien minuten na melding ter plaatse te zijn. Aan deze norm voldoet het leeuwendeel van de ambulancediensten (Kommer et al. 2003; Kostalova 2005). In 1999 kon ruim 7% van de bevolking niet binnen vijftien minuten worden bereikt na een spoedeisende melding. Vooral in dunbevolkte gebieden wordt niet voldaan aan deze norm. In 2001 was het percentage inwoners dat niet op tijd kon worden bereikt gedaald naar 6,8% en in 2005 bleek nog maar 5,6% van de inwoners buiten de vijftien-minutennorm te vallen. Mede door de onvolledige dekking van de ambulancevoorziening op basis van de vijftien-minutennorm, maar ook door congestie op de wegen en beperkingen van het aanbod, vinden er overschrijdingen van deze norm plaats. Zo voldeed in 2001 8,2% van de spoedeisende ritten niet aan de vijftien-minutennorm. De meeste overschrijdingen vonden plaats in Noord-Holland Noord (20,1%) en Arnhem (19,0%) en de minste in de Gooi- en Vechtstreek (1,2%) en Haaglanden (1,3%).

Naast het ambulancevervoer fungeert vanaf 1995 een nagenoeg landelijk dek-kend systeem van traumahelikopters. De vier traumahelikopters (met standplaatsen in Amsterdam, Rotterdam, Groningen en Nijmegen) kunnen in beginsel in een straal van vijftig kilometer binnen vijftien minuten ter plaatse zijn. De randgebieden (Zeeuws-Vlaanderen, Zuid-Limburg en Twente) worden door het buitenland bediend. Dit neemt niet weg dat er nog enkele witte vlekken zijn, zoals de Hollandse en Friese waddeneilanden en delen van West-Friesland en Zuid-Overijssel.

2.12 Milieubeheer, reiniging en riolering

Inleiding

Met de milieugerichte taakvelden was in 2005 3,5 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. Hiervan had 1,8 miljard betrekking op de gemeentelijke reinigingsdiensten, 1,1 miljard op de riolering en 0,6 miljard op milieubeheer. Reinigingsdiensten leverden in dat jaar een bescheiden positief saldo op, de riolering was voor 92% en milieubeheer slechts voor 33% kostendekkend. In 1995 was de kostendekkendheid nog beduidend lager: 92% voor reinigingsdiensten, 83% voor de riolering en 21% voor milieubeheer.

Per 1 januari 2004 beheren de gemeenten 80.000 km vrijvervalriolering en 20.000 km druk- en persriolering (Rioned 2005b). In totaal zijn ruim 6,7 miljoen huishoudens op het riool aangesloten. Driekwart daarvan is aangesloten op het gemengde systeem waar afval- en regenwater in één buis terecht komen. De vervangingswaarde van het totale stelsel bedraagt 58 miljard euro (prijsspeil 2004).

Beleidsmatige ontwikkelingen

Milieubeheer: De inhoudelijke mogelijkheden van gemeenten om een actieve bijdrage te leveren aan het terugdringen van milieuproblemen zijn beperkt. Milieuverontreiniging stopt niet aan de gemeentegrens. Deze problemen dienen vaak in intergemeentelijk verband of op het niveau van de provincies te worden aangepakt. Nieuwe problemen, zoals de luchtkwaliteit (met name de hoeveelheid fijnstof), vragen zelfs om oplossingen in nationaal en Europees verband. De rol van de gemeenten concentreert zich daarmee vooral op de (administratieve) controle van milieubepalingen. Al verschillende jaren worden deze ontwikkelingen gekenmerkt door de roep om administratieve lastenverlichting voor burgers en bedrijven. Met name in de vergunningverlening worden de gevolgen steeds meer voelbaar. Er is een trend ingezet om het aantal algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) op dit terrein op te schonen. Het ministerie van VROM en het ministerie van Economische Zaken (EZ) trekken beide hard aan de herijking van de regelgeving op dit vlak.

Daarnaast zorgt de komst van de omgevingsvergunning per 1 januari 2008 voor veel beroering. Het wetsvoorstel voor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO) zal gemeenten ertoe dwingen om niet alleen vergunningstrajecten rondom de inrichting en het gebruik van de fysieke leefomgeving in een procedure te combineren, maar ook het terugbrengen van de fatale termijnen naar 8 en 22 weken wordt een aanzienlijke organisatorische opgave voor de gemeenten. Daarnaast geeft de WABO de keus om aanvragen digitaal of ouderwets op papier in te dienen. Gemeenten moeten daarom de komende jaren een digitaal loket realiseren om deze digitale aanvragen ook daadwerkelijk in behandeling te kunnen nemen. Met de komst van de WABO zullen de milieuvergunningaanvragen door de integratie met de bouwvergunning ook onder het legesbeleid van de gemeente komen te vallen. Dit heeft mogelijk ook consequenties voor de gehanteerde indeling van de gemeentebegroting rondom deze gecombineerde vergunningstelsels.

Ook op het gebied van de milieuhandhaving is er beweging. Hier geldt de opkomst van de principes van integrale en programmatische handhaving. Mede door de komst van de WABO worden handhavingsacties tussen vergunningstelsels en daarmee tussen afdelingen binnen de gemeente en tussen de gemeente en andere overheden sterk gestimuleerd. Dit is niet mogelijk zonder ook meer planmatig te handhaven. In het beleid wordt nu al geroepen om integrale handhavingssystemen, terwijl steeds meer gemeenten hun handhavingsactiviteiten ook organisatorisch bundelen. In de afgelopen jaren is de personeelsinzet van gemeenten voor deze handhavingsactiviteiten sterk toegenomen.

Reiniging: Op 4 december 2002 is het Convenant Verpakkingen III ondertekend. Als onderdeel van dit convenant is ook het Deelconvenant Zwerfafval ondertekend. Hierin hebben het Rijk, de VNG en het bedrijfsleven afspraken gemaakt over het terugdringen van de hoeveelheid zwerfafval. De voor gemeenten relevante doelstellingen van het Deelconvenant Zwerfafval zijn:

- De rijksoverheid, de VNG en het bedrijfsleven zorgen er gezamenlijk voor dat in 2005 het overige zwerfafval met ten minste 45% ten opzichte van het jaar 2002 is verminderd. Dat betekent van 95.000 ton naar ruim 52.000 ton.
- Op 1 januari 2006 is het Besluit Verpakkingen in werking getreden. Hierin staat onder andere dat bedrijven verplicht zijn om hun bedrijfs- en consumentenverpakkingen gescheiden in te zamelen en te recyclen. Bedrijfsleven en overheid willen dat de gemeenten verantwoordelijk blijven voor het inzamelen. Zij moeten hiervoor een vergoeding ontvangen van het bedrijfsleven. Over de hoogte hiervan wordt nog onderhandeld.

Uit onderzoek is gebleken dat de eerdere doelstellingen op het vlak van vermindering van het zwerfafval niet worden gehaald en er zelfs sprake is van 15% meer zwerfafval dan op het moment dat de verminderingssafspraken zijn gemaakt. Dit heeft er onder andere toe geleid dat het Rijk het voor gemeenten mogelijk wil maken een bestuurlijke boete op te leggen ter handhaving van de zwerfvueldoelstellingen.

*Riolering:*³² Eind 2005 moest de basisinspanning voor waterkwaliteit gerealiseerd zijn. Gemeenten moesten vanuit waterkwaliteitsoogpunt aan een referentiestelsel voldoen. Bij gemengde riolen komt bij hevige regenval regenwater verontreinigd met afvalwater via overstorten ongezuiverd in het oppervlaktewater. Deze hoeveelheden moesten worden verminderd. Dit heeft geleid tot het bouwen van zogeheten bergbezinkvoorzieningen (grote betonnen bakken) en het afkoppelen van regenwater (in bestaand gebied apart inzamelen van regenwater dat voorheen op het gemengde riool geloosd werd).

Per 1 januari 2004 hadden gemeenten voor bijna 1 miljoen m³ aan bergbezinkvoorzieningen gebouwd. Volgens planning zou nog 600.000 m³ gerealiseerd moeten worden, voornamelijk in 2004 en 2005. Per woning op een gemengd stelsel is dat 320 liter waterberging. De totale investering hiervoor bedroeg minimaal 2 miljard euro.

Naar het zich laat aanzien zijn deze voornemens grotendeels gerealiseerd.

Voor het afkoppelen van regenwater hebben gemeenten tot en met 2005 circa 1 miljard euro uitgegeven. Voor de periode 2006-2010 hebben de gemeenten ook nog 1 miljard euro aan afkoppelmaatregelen gepland. Hiervoor koppelen zij in totaal 10% af van het oppervlak dat op het gemengde rioolstelsel aangesloten was. Ook dit valt tot uitvoering van de basisinspanning te rekenen, omdat waterschappen uitstel geven indien de basisinspanning wordt uitgevoerd door het afkoppelen van regenwater. Afkoppelen is namelijk alleen betaalbaar indien dit gelijktijdig met rioolvervangings- of wijkrenovatie plaatsvindt.

Gemeenten zijn verplicht om ook in het buitengebied riolering aan te leggen, tenzij de provincie daarvoor ontheffing geeft. Per 1 januari 2004 waren nog 100.000 percelen niet aangesloten. Volgens planning zou dat eind 2005 nog voor 46.000 percelen gelden. Een kwart daarvan krijgt een hoogwaardige individuele zuivering. In totaal heeft deze operatie vanaf 2004 ongeveer 0,5 miljard euro gekost. Daarmee is 99,3% van alle woningen in Nederland op de riolering aangesloten. Gemeenten vervingen of renoveerden in 2003 en 2004 gemiddeld 0,72% van hun vrijvervalriolering. De planning voor 2005 en 2006 was 0,90% per jaar. Dat is vrijwel gelijk aan de geraamde noodzakelijke vervanging per jaar voor de periode 2005-2010, die 0,92% bedraagt. Dit relatief lage percentage heeft te maken met de leeftijdsopbouw van riolering: slechts 30% is aangelegd of voor het laatst gerenoveerd voor 1970. Op dit moment geven gemeenten ongeveer 0,6 miljard euro per jaar uit aan vervanging en renovatie van de riolering. Na 2010 zullen de investeringen vanwege de leeftijdsopbouw van het rioolnet sterk toenemen. Dat zal leiden tot navenante stijging van de rioolheffing. Eerste aanleg is veelal bekostigd uit de grondexploitatie, maar de vervangingsinvesteringen worden uit de rioolheffing betaald.

Naast toenemende vervanging zullen ook de uitvoering van de Europese Kaderrichtlijn water, het Nationaal Bestuursakkoord water en de invoering van de grondwaterzorgplicht tot forse extra inspanningen en investeringen leiden. Met de verbreding van hun watertaken krijgen de gemeenten vanaf 2008 een vernieuwd financieringsinstrument, de rioolheffing, die het rioolrecht vervangt.

Indicatoren

Een indicator voor de productie van de gemeentelijke reinigingsdiensten is het opgehaalde afval. Eventueel kan de maat worden verfijnd door rekening te houden met verschillende soorten afval (glas, papier, GFT, huishoudelijk restafval, afval van bedrijven). In dit rapport is gebruikgemaakt van het totale door de gemeentelijke reinigingsdiensten verwerkte afval in miljoenen kilo's.

Voor de riolering moet een keuze worden gemaakt tussen een aantal potentiële productindicatoren. Een optie is bijvoorbeeld het aantal kilometers riool of het aantal bediende huishoudens. In het verleden is in Maten voor gemeenten de hoeveelheid afgevoerd water als productindicator gebruikt. In overleg met de Stichting Rioned is dit jaar overgestapt op een andere indicator: de kosten gedefteld met de prijsindex voor rioolaanleg.

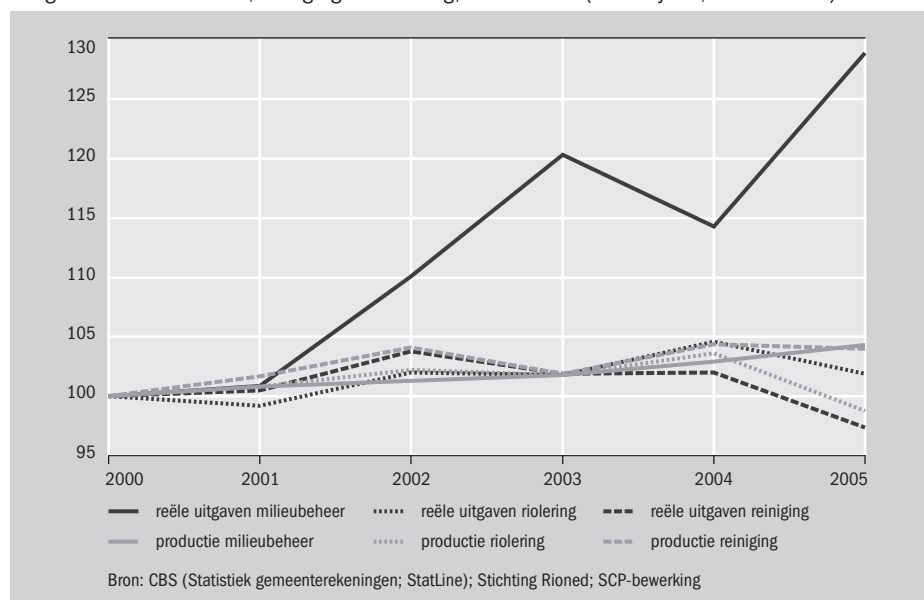
Bij milieubeheer hebben de gemeentelijke taken betrekking op beleidsontwikkeling, voorlichting, vergunningverlening en handhaving (zie bv. de werkljst producten van AEF 2004). Voor deze activiteiten is geen goede productindicator beschikbaar. Daarom is uitgegaan van een normeringsindicator, te weten het aantal woonruimten plus vijfmaal het aantal bedrijfsvestigingen. Daarmee wordt de functie 'wonen' tweemaal zo zwaar gewogen als de functie 'werken'.³³

Kengetallen

Figuur 2.34 geeft enkele kengetallen voor de betrokken taakvelden.

Figuur 2.34

Kengetallen milieubeheer, reiniging en riolering, 2000-2005 (indexcijfers, 2000 = 100)



De meeste kengetallen in deze figuur vertonen een vrij vlak verloop. Bij wijze van uitzondering neemt de productie op het taakveld reiniging sneller toe dan de gemeentelijke uitgaven; dit impliceert dat de relatieve kostprijs licht afneemt. Bij de gemeentelijke uitgaven voor riolering nemen de reële uitgaven iets sneller toe dan de productie. Ook de productindicator bij milieubeheer vertoont een vrij vlak verloop (gemiddelde jaarlijkse groei van 0,8%); dit zegt echter niet zoveel omdat hier een zeer globale normeringsindicator wordt gehanteerd. De reële uitgaven voor milieubeheer groeien wel vrij snel, namelijk met 5% per jaar.

Kwaliteit

Uit de enquête Kwaliteit Quartaire Sector 2006 blijkt dat 84% van de Nederlanders tevreden is over de dienstverlening door de gemeentereiniging, een daling met 6%

ten opzichte van 2002. Slechts 3% beoordeelt de kwaliteit als slecht. In 2006 vindt 60% van de burgers de prijs van gemeentereiniging te hoog. Voor 2002 zijn hierover geen gegevens bekend.

Over de punten waar grofvuil ingeleverd kan worden (de gemeentewerf) zijn burgers redelijk tevreden: gemiddeld worden deze gewaardeerd met een 7,2 (EZ 2002).

In Oegstgeest was het scheidingspercentage grofvuil in 2006 ruim 76%. Het aantal bezoekers aan de milieustraat ligt 20% hoger dan in 2005 (Burgerjaarverslag Oegstgeest 2006.)

In de *Rioleringsatlas van Nederland* (Rioned 2005a) wordt een overzicht gegeven van de staat van het Nederlandse rioleringsstelsel. Aan het onderzoek werkten 355 gemeenten mee, een respons van 76%. Dit is beduidend meer dan de kleine veertig gemeenten die aan het eerste rapport meewerkten (Rioned 2003). Het percentage van de riolen dat in 2004 in goede staat is, ten opzichte van wat verwacht mag worden op basis van stelselkenmerken en ouderdom van de riolen, ligt gemiddeld rond de 40% (Rioned 2005b). Dit is hetzelfde als in 2001. De indruk bestaat dat er sprake is van personele onderbezetting in de gemeentelijke rioleringszorg. Dit kan leiden tot druk op de kwaliteit van de dienstverlening. Gemiddeld waren er in 2004 72 klachten per 10.000 inwoners, terwijl dat er in 2001 81 per 10.000 inwoners waren. De gemiddelde reactietijd ligt onveranderd op 1,2 dag.

2.13 Cultuur, sport en groen

Inleiding

Gemeenten geven van oudsher meer geld uit op deze terreinen dan de centrale overheid: het zijn typisch lokale aandachtsgebieden. Het betreft een uiterst heterogeen taakveld, waartoe onder meer openbare bibliotheken, creativiteitscentra, muziek scholen, musea, monumenten, zwembaden en andere sportaccommodaties en recreatieve voorzieningen behoren. Aan culturele voorzieningen werd in 2005 1,3 miljard uitgegeven, aan sportvoorzieningen 1,0 miljard, aan oudheid (musea en monumenten) 0,4 miljard en aan groenvoorzieningen 1,8 miljard euro. Deze laatste categorie omvat (conform de afbakening in de systematiek van het gemeentefonds) recreatie en natuurbescherming, groene sportvelden en begraafplaatsen.

Van de totale uitgaven op het terrein van kunst en cultuur nemen de gemeenten het grootste deel voor hun rekening: zo'n 65% (Rijk 30%, provincies 5%). Binnen de gemeentelijke begroting neemt deze post echter maar een bescheiden plaats in.

Is het cultuurbeleid vooral een zaak van de grotere gemeenten, het sport- en recreatiebeleid is ook een belangrijk onderdeel op de begroting van middelgrote en kleine gemeenten.

Nederland telt bij benadering 7500 sportaccommodaties, 45.000 sportverenigingen, 1,1 miljoen vrijwilligers en ruim 5 miljoen sporters. Van de sportverenigingen is 86% voor een belangrijk deel afhankelijk van vrijwilligers (SCP 2003b).

Beleidsmatige ontwikkelingen

Cultuur: In de jaren negentig zijn de bestuurlijke verhoudingen herijkt en sinds 1997 neergelegd in zogenoemde tripartiete cultuurconvenanten tussen Rijk, provincies en de in cultureel opzicht belangrijkste steden. Alleen Amsterdam, Rotterdam en Den Haag hebben een bilateraal convenant gesloten met het departement van OCenW. Naast deze drie zijn er in totaal vijf bestuursovereenkomsten voor de rest van Nederland gesloten. Deze convenanten kennen een looptijd van vier jaar, die parallel loopt aan de periode van de desbetreffende cultuurnota van het Rijk. Ze zijn vooral bedoeld om aan te geven welke overheid voor welk deel van de culturele infrastructuur verantwoordelijk is. Het is een manier om door middel van een zo goed mogelijke allocatie van bestaande financieringsstromen een impuls aan de cultuur te geven.

Gemeentelijk cultuurbeleid is vooral een zaak van de dertig grote steden: zij geven er het meeste geld aan uit en investeren in nieuwe accommodaties. Zo stelde de toenmalige staatssecretaris Van der Ploeg in 2000 het Actieplan Cultuurbereik op: aan dertig gemeenten die geacht werden een alomvattend cultuurbeleid te voeren werd door het ministerie van OCenW rechtstreeks geld toegekend.

Deze twee bestuurlijke instrumenten, het cultuurconvenant en het Actieplan Cultuurbereik, vormen de belangrijkste instrumenten van het Rijk in het kader van het stimuleren van lokaal cultuurbeleid.

Wat het gemeentelijke kunst- en cultuurbeleid betreft, is er veel diversiteit. De grotere gemeenten ontleen aan de aanwezigheid van culturele voorzieningen binnen hun grenzen hun identiteit en trachten de stad ook in economische zin te promoten met behulp van die culturele identiteit. In de revitalisering van de steden spelen culturele voorzieningen een rol, ook bij het aantrekken van bedrijven en bij het aantrekkelijk maken van een stad voor toekomstige (en huidige) bewoners. Leefbaarheid en citymarketing zijn de sleutelbegrippen.

Het Actieplan Cultuurbereik 2005-2008³⁴ is een voortzetting in gewijzigde vorm van het Actieplan 2001-2004. Meest kenmerkend voor het tweede Actieplan Cultuurbereik is dat er voor de deelnemers – de dertig grotere gemeenten en alle provincies – meer ruimte is om eigen keuzes te maken binnen het raamwerk zoals dat is vastgesteld door OCW, Interprovinciaal Overleg (IPO) en VNG. In tegenstelling tot de vorige periode kent het Actieplan Cultuurbereik 2005-2008 één breed geformuleerde centrale (outcome-)doelstelling, gericht op het realiseren van een maatschappelijk effect: ‘Versterken van het cultureel bewustzijn van burgers door het vergroten van zowel het publieksbereik als de actieve participatie in kunst en cultuur.’

De inzet van het Actieplan 2005-2008 is meer mensen, van alle leeftijden en verschillende afkomst, in contact te brengen met cultuur in al haar uitingsvormen. Van podiumkunsten tot cultureel erfgoed en beeldende kunst en vormgeving. Niet alleen als toeschouwer maar ook actief, als deelnemer.

Het Actieplan beoogt méér te zijn dan een reeks losse projecten. De meerwaarde van het Actieplan is het realiseren van samenwerking: tussen cultuurdisciplines, met andere sectoren, tussen overheden en tussen instellingen.

Sport: De budgettaire crisis in de jaren tachtig noodzaakte veel gemeenten bezuinigingen door te voeren op de sportbegroting. We zien dat gemeenten langs twee wegen trachtten de financiële problemen te beheersen: enerzijds door te bezuinigen op de uitgaven en de inkomsten te verhogen, anderzijds door een meer zakelijke benadering van de sport- en recreatievoorzieningen.

De aanleg van nieuwe voorzieningen werd uitgesteld (of geschrapt), tarieven werden verhoogd, beheerstaken werden overgedragen aan particuliere ondernemers en in veel gemeenten werden buitenzwembaden gesloten vanwege de hoge exploitatielasten. Overigens werd dat laatste ook gestimuleerd door de verscherpte wetgeving ten aanzien van hygiëne en veiligheid in zwembaden.

In de jaren negentig heeft de verzakelijking doorgezet en zien we initiatieven om de uitvoering van het sportbeleid te verzelfstandigen dan wel over te laten aan particuliere, commerciële organisaties.

Was in 1991 nog 60% van de zwembaden en overdekte accommodaties in gemeentelijk beheer, thans is twee derde in beheer bij particuliere exploitanten. Ook bij openluchtaccommodaties groeide dit percentage, maar hier is nog ruim driekwart in gemeentelijk beheer. Globaal gesproken zijn er nu drie vormen van beheer te onderscheiden: gemeentelijke sportvoorzieningen, intern verzelfstandigde voorzieningen en geprivatiseerde voorzieningen. In hoeverre deze verzakelijking c.q. privatisering van sportvoorzieningen een positief effect heeft gehad op de gemeentelijke uitgaven is moeilijk te zeggen. In 1990 waren de gemeentelijke uitgaven op een dieptepunt beland (620 miljoen euro), maar sindsdien zijn deze gestegen, tot 1235 miljoen euro in het jaar 2003. In 2004 trad, als gevolg van bezuinigingen, een lichte terugval op.

Gemeenten hebben naast hun verantwoordelijkheid voor accommodaties, in de afgelopen jaren op verschillende manieren de sport ondersteund en activiteiten gestimuleerd. Te denken valt aan specifieke doelgroepen, het ondersteunen van de verenigingen en de daar werkzame vrijwilligers, verschillende sportstimuleringsprojecten, en de breedtesport (zie verderop). Terwijl het aantal zwembaden (750) en openlucht sportaccommodaties (ruim 4000) de afgelopen tien jaar vrijwel constant bleef, groeide het aantal overdekte accommodaties van ruim 500 naar 2200. Het gaat hier vooral om multifunctionele accommodaties en tennishallen en ijsbanen (SCP 2003b).

Het gemeentelijk sport- en recreatiebeleid kent drie belangrijke instrumenten: het accommodatiebeleid, het subsidiebeleid en het sportstimuleringsbeleid. Het gemeentelijke budget voor sport gaat voor 80% à 90% op aan het eerste onderdeel: het realiseren, beheer en onderhoud van sportaccommodaties. Wat het gemeentelijke sportsubsidiebeleid betreft, is een onderscheid te maken tussen directe en indirecte subsidie. Beide zijn overigens over het algemeen bescheiden van omvang. Voor de directe subsidies hanteren gemeenten subsidieverordeningen waarin onder meer

de methode van subsidieberekening is geëxpliciteerd. De verscheidenheid daarin is groot en de grondslag voor subsidie varieert sterk. Soms wordt subsidie vertrekt ter leniging van het exploitatietekort, soms op basis van het aantal leden, of de geleverde prestaties en soms wordt een vast budget gegeven. De directe subsidieregelingen vormen zo'n 10% à 20% van het totale gemeentelijke sportbudget.

Met de indirecte subsidie wordt bedoeld dat gemeenten sportaccommodaties beneden de kostprijs ter beschikking stellen aan sportverenigingen (= verschil huur op basis van kostprijs en het tarief dat de gemeente de vereniging in rekening brengt). Ook hier zien we weer dat de grondslag voor tarifiering per gemeente verschilt. Uit onderzoek van de Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO 1996) komt naar voren dat gemeenten in 1996 275 miljoen euro huurinkomsten hadden (tegenover 725 miljoen euro aan uitgaven)

Het ministerie van vws heeft in 1998 beleid ontwikkeld dat gericht is op het stimuleren van de breedtesport door de lokale sportsector te ondersteunen. Daartoe is een tijdelijke regeling ontworpen die op 1 oktober 1999 in werking is getreden en op 1 oktober 2008 afloopt. De regeling staat open voor alle gemeenten met meer dan 10.000 inwoners (of samenwerkende kleinere gemeenten); zij worden gestimuleerd geld aan te vragen voor een periode van drie tot zes jaar waarbij uitdrukkelijk ook van gemeenten zelf een financiële bijdrage wordt gevraagd. De indruk is dat deze regeling veel gemeenten een beleidsmatige impuls heeft gegeven.

Monumentenzorg: Op 1 februari 2006 is de nieuwe subsidieregeling voor instandhouding van rijksmonumenten in werking getreden. Dit Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten (Brim) zet goed en planmatig onderhoud van monumenten centraal. Het Brim vervangt de twee huidige regelingen, het Brom (Besluit rijkssubsidiëring onderhoud monumenten) en het Brm 1997 (Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten 1997). De taken van gemeenten met betrekking tot de beoordeling van subsidieaanvragen en het verstrekken van subsidie voor rijksmonumenten zullen daardoor in een periode van uitfasering de komende jaren teruglopen.

Indicatoren

In de systematiek van het gemeentefonds wordt naast het cluster cultuur en sport een apart cluster oudheid onderscheiden dat monumentenzorg en musea omvat. De groene sportvelden worden conform de gebruikelijke clusterindeling van het gemeentefonds van de overige sport afgescheiden en opgenomen in het cluster groen.

Het CBS heeft de rapportages over de productindicatoren voor de taakvelden cultuur en sport, oudheid en groen het afgelopen jaar sterk verbeterd. Over bibliotheken is nu informatie beschikbaar over 2005, over kunstzinnige vorming en zwembaden geldt dit voor 2003. Over zwembaden worden slechts eens in de twee à drie jaar gegevens verzameld. De informatie over musea en podiumkunsten (aantal bezoekers) is vollediger, omdat hiermee ook belangen van het ministerie van OCW zijn gemoeid. Ontbrekende informatie is via extrapolatie bijgeschat.³⁵ Verder zijn gedetailleerde

gegevens over de ledenaantallen van sportverenigingen beschikbaar uit een onafhankelijke bron, jaarrapportages van NOC*NSF. Bij monumentenzorg is de productie geschat door de uitgaven te defleren met het prijsindexcijfer voor woningonderhoud. Zie internetbijlage D voor verdere details over de keuze van productindicatoren.

Voor het taakveld groen, dat natuur- en recreatiegebieden, groene sportvelden en begraafplaatsen omvat, komt eens in de circa vijf jaar informatie beschikbaar over de oppervlakte van de betrokken gebieden (CBS bodemstatistiek). Het SCP heeft ook inzage gehad in een opstelling van de gemeente Almelo voor activiteiten in het taakveld groen. Hier worden tientallen prestatie-indicatoren onderscheiden als aantal gesnoeide rozenstruiken en bomen, en het aantal gemaaide hectaren grasveld. Dergelijke informatie is landelijk niet aanwezig. Een andere optie is om die productie via het gebruik te meten: aantal leden van sportverenigingen dat gebruikmaakt van groene sportvelden (beschikbaar) of aantallen bezoekers aan recreatieparken (niet beschikbaar). Hier is gekozen voor nog weer een andere invalshoek, namelijk het defleren van waardebedragen met een relevant prijsindexcijfer. Men zou dat voor werkzaamheden op het gebied van plantsoenaanleg of -onderhoud willen gebruiken. Dat is echter niet beschikbaar, zodat in plaats daarvan gebruik is gemaakt van het prijsindexcijfer voor wegenonderhoud.

Kengetallen

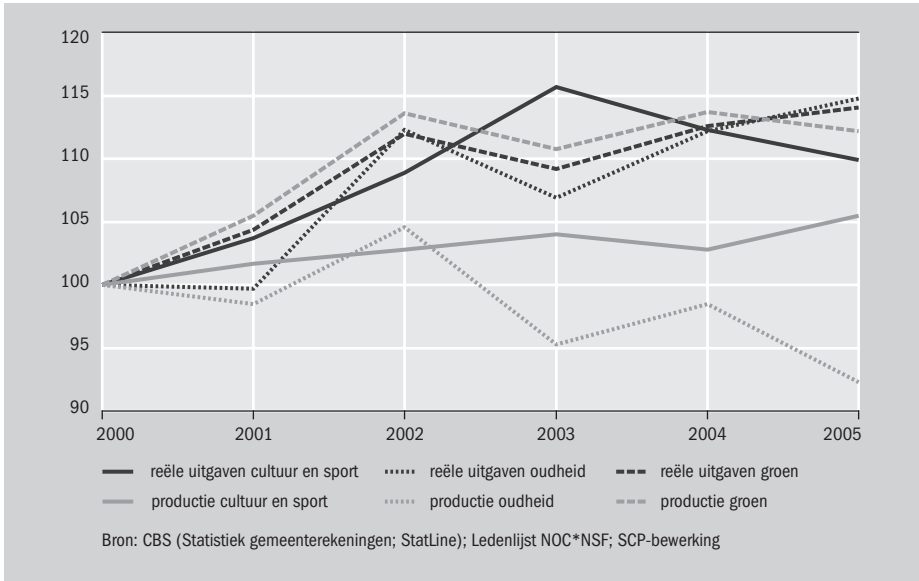
Kengetallen voor de betrokken taakvelden zijn opgenomen in figuur 2.35. De reële gemeentelijke uitgaven voor de drie deelterreinen vertonen alle een gemiddelde jaarlijkse groei van 2% à 3%. Over het algemeen wordt de periode tot 2002 of 2003 gekenmerkt door toenemende uitgaven, daarna zet een daling in.

De productie bij groen houdt min of meer gelijke tred met de reële gemeentelijke uitgaven.³⁶ De productie op het taakveld cultuur en sport vertoont een vrij vlak verloop: de aantallen gebruikers, bezoekers en clubleden stijgen met circa 1% per jaar. Voor dit taakveld blijft de productie gemiddeld met ongeveer 1% per jaar achter bij de reële uitgaven. Bij oudheid daalt de productie met gemiddeld 1,5% per jaar en blijft deze ruim 4% per jaar achter bij de groei van de uitgaven.

Figuur 2.36 geeft een beeld van de productie voor afzonderlijke voorzieningen. Het gebruik van bibliotheken neemt fors af (-4% per jaar), het bezoek aan musea in mindere mate (-2% per jaar). De productie op het terrein van monumenten fluctueert sterk, terwijl het bezoek aan culturele accommodaties sterk groeit (+6% per jaar). De overige voorzieningen worden gekenmerkt door een productiegroei in de orde van 1% à 2% per jaar.

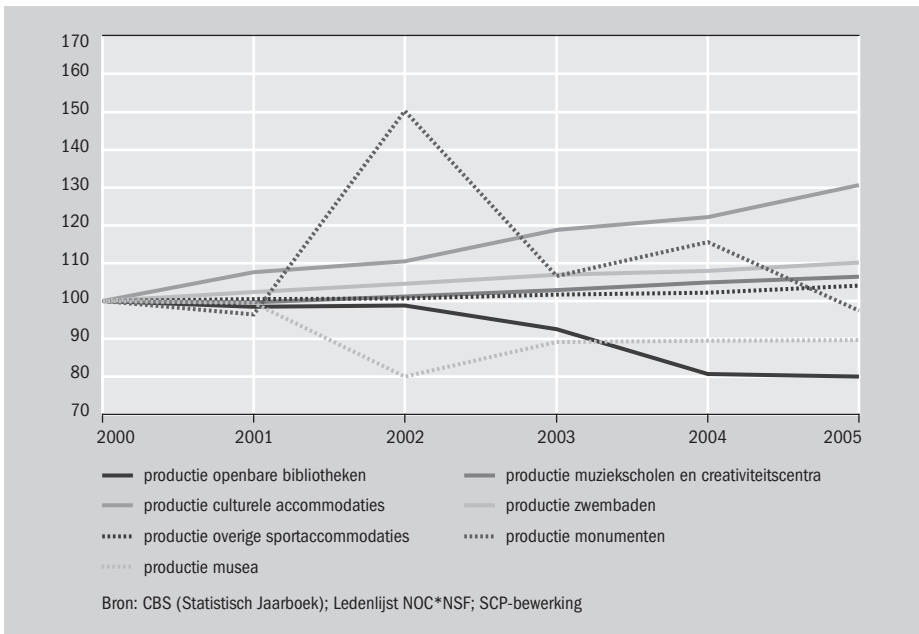
Figuur 2.35

Kengetallen cultuur en sport, oudheid en groen, 2000-2005 (indexcijfers, 2000 = 100)



Figuur 2.36

Productie van voorzieningen op het terrein van cultuur, sport en oudheid, 2000-2005 (indexcijfers, 2000 = 100)



Kwaliteit

Musea krijgen volgens de *Museummonitor* een rapportcijfer van gemiddeld een 7,8 (Ranshuysen 2006). In dit onderzoek werden ruim 10.000 bezoekers van 39 musea naar hun oordeel gevraagd. In slechts 2% van de gevallen krijgt een museum een onvoldoende. Verder blijkt dat musea goed scoren op klantvriendelijkheid, de algemene sfeer en informatieverstrekking bij de kassa. Bezoekers zijn minder te spreken over de bewegwijzering naar het museum, parkeergelegenheid en geschiktheid voor kinderen. Vooral kunstmusea scoren op dit laatste punt slecht. De uitkomsten wijken niet af van die uit eerdere jaren (Ranshuysen 2003, 2004).

Uit de Rapportage Stadsenquête Den Haag 2006 blijkt dat inwoners van Den Haag tevreden zijn over het totale cultuuraanbod in hun stad. Zij waarderen dit met een 7,4, net als in de voorgaande jaren. Driekwart van de Haagse bevolking vindt ook dat de gemeente (ruim) voldoende investeert in cultuur. Het Gemeentemuseum is koploper wat betreft het aantal bezoekers, gevolgd door het Museon en het Haagsfilmhuis.

Burgers geven in 2006 de sportvoorzieningen gemiddeld het cijfer 7,1. Ook het aanbod aan verenigingen en clubs krijgt van de bevolking een 7. Deze cijfers zijn hetzelfde als die in 2005 (www.watdoetjegemeente.nl).

In het *Jaarboek Grotestedenbeleid* (Ecorys 2002, 2003b, 2004, 2005) wordt gerapporteerd over het oordeel van de burger over gemeentelijke groenvoorzieningen. Van de bewoners van de dertig grote steden is gemiddeld ongeveer 71% tevreden over de groenvoorzieningen in zijn woonplaats. Dit percentage is vrijwel onveranderd gebleven tussen 1998 en 2005. In de enquête *Kwaliteit van Quartaire Diensten 2006* is aan een steekproef van de gehele Nederlandse bevolking gevraagd naar tevredenheid over het onderhoud van openbare groenvoorzieningen. Hieruit blijkt dat 58% hierover tevreden is, een stijging van 2% ten opzichte van 2002.

2.14 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing

Inleiding

Met de gemeentelijke taken op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing was in 2005 2,9 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. Deze uitgaven waren over vier deelterreinen verdeeld: woningexploitatie (0,6 miljard euro), overige volkshuisvesting (1,0 miljard euro), ruimtelijke ordening (0,7 miljard euro) en stedelijke vernieuwing (0,6 miljard euro). Het overgrote deel van deze uitgaven is overigens gedekt door rijksbijdragen en inkomsten van derden. Alleen bij de ruimtelijke ordening is dat niet het geval. Van de genoemde terreinen is

dat van de overige volkshuisvesting het meest diffuus. Volgens de werklíjst van producten van Cebeon (2003) gaat het hierbij onder meer om bouw- en woningtoezicht, woonruimteverdeling, vastgoedregistratie, regulering woonschepen, woonwagena-zaken en gemeentegaranties (bij koopwoningen).

Beleidsmatige ontwikkelingen

Woningbouw en -exploitatie: In 1995 is op initiatief van de toenmalige staatssecretaris Heerma van Volkshuisvesting de zogenoemde bruteringsoperatie doorgevoerd. Dat hield in dat in één klap de subsidies die het Rijk aan de woningcorporaties was verschuldigd werden weggestreept tegen de leningen die diezelfde corporaties bij het Rijk hadden uitstaan. De woningwetleningen die het Rijk bij de verhuurders had uitstaan werden verrekend met de subsidies waarop de corporaties nog twintig jaar recht hadden. Hiermee werden de financiële banden tussen de overheid en de sociale verhuurders vrijwel doorgesneden. De woningcorporaties kregen de verantwoorde-lijkheid voor een sluitende exploitatie van hun bezit (SCP 1998: 518, 522). Door deze bruteringsoperatie en door het afschaffen van generieke objectsubsidies liepen de overheidsuitgaven in korte tijd snel terug. Door deze operatie kwam de weg vrij voor een ander volkshuisvestingsbeleid waarin de individuele huursubsidie een kernelement werd.

De daarmee afgenomen directe bemoeienis van de rijksoverheid met de volkshuisvesting heeft bij het Rijk wel de behoefte doen ontstaan aan prestatieafspraken op lokaal niveau tussen gemeenten en woningcorporaties. Afspraken die vooral tot doel hadden het handelen van gemeenten en woningcorporaties op elkaar af te stemmen over te leveren kwantitatieve prestaties. Naar het oordeel van de minister gaat het dan niet alleen om herstructurering en nieuwbouw maar ook over de verkoop van woningen of het huisvesten van specifieke groepen.³⁷

Uit onderzoek van het RIGO (Kromhout en Van Grinsven 2004) blijkt dat er op de onderscheiden negen prestatievelden (zoals bevordering eigen woningbezit, beperking woonlasten, verhoging kwaliteit van de leefomgeving) verschillende soorten afspraken zijn gemaakt: over het proces, intenties, handelingen, garanties en transacties. RIGO is nagegaan over welk prestatieveld welke afspraak is gemaakt en of die kwantitatief dan wel kwalitatief van aard is. Belangrijkste conclusie voor het jaar 2003 is dat 40% van de corporaties met 36% van de gemeenten prestatieovereenkomsten heeft gesloten. Dat geldt voor driekwart van de dertig grootste gemeenten. De meeste afspraken zijn algemeen van aard en betreffen vooral afspraken over samenwerking en de behandeling van beleidsthema's. Nieuwbouw en herstructurering vormen daarin belangrijke onderwerpen.

Ondanks de doelstellingen om jaarlijks 100.000 woningen te bouwen, is de woningproductie met 70.650 nieuwe woningen in 2000 teruggevallen naar een dieptepunt van 60.000 woningen in 2003.³⁸ In het tweede kabinet-Balkenende is door specifieke woningbouwafspraken en de inzet van locatiesubsidies in 2006 het productieniveau weer iets opgelopen tot 72.400 nieuwe woningen. Door overige toevoegingen en onttrekkingen is de woningvoorraad in de periode 2000-2006 toegenomen

met gemiddeld slechts 54.000 woningen per jaar. Motto ten opzichte van de Nota Wonen uit 2000 is dat er eerst voldoende aanbod moet zijn om de woningmarkt te 'ontspannen', voordat beleid met betrekking tot de woonkwaliteit effectief kan zijn. Voor de komende jaren hoopt de regering daarom gemiddeld 80.000 woningen per jaar aan de woningvoorraad te kunnen toevoegen. Het realiseren van een dergelijk hoge productie lijkt haalbaar (TNO 2007), maar zal ook in de toekomst veel vragen van gemeenten en corporaties.

Op het vlak van de overige volkshuisvesting zit er heel wat nieuwe wet- en regelgeving in het vat. Met name rondom de vergunningverlening gaan veel veranderingen plaatsvinden waarop gemeenten zich beginnen voor te bereiden. In samenwerking met de VNG en het ministerie van EZ is breed ingezet op het reduceren van het aantal gemeentelijke vergunningen. De belangrijkste exponent van het streven naar vereenvoudiging van de vergunningverlening is de invoering van de omgevingsvergunning op 1 januari 2009. De omgevingsvergunning moet een groot aantal vergunningsprocedures met betrekking tot de fysieke omgeving combineren in één procedure, met één loket, één bevoegd gezag en met één beschikking waarop bezwaar kan worden aangetekend. De invoering van de omgevingsvergunning zal de komende jaren hoge eisen stellen aan het organisatievermogen van gemeenten, temeer daar ook de wettelijke termijn voor de meeste vergunningen wordt beperkt tot maximaal 8 of 22 weken. In hoeverre de voorgenomen veranderingen rondom de vergunningverlening van invloed zullen zijn op de prestaties van gemeenten is op dit moment nog moeilijk te voorspellen. Aan de ene kant wordt voorzien dat gemeenten minder vergunningen gaan verstrekken, aan de andere kant zullen de resterende vergunningen heel wat eisen van de gemeentelijke organisaties en staat niet bij voorbaat vast dat een en ander leidt tot een efficiëntere gemeente.

Ook de invoering van het stelsel van basisregistraties zal het nodige vergen van de vastgoedafdelingen bij gemeenten. Zo zal iedere gemeente naast het beheer van de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) ook een Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) moeten opzetten, waarop alle andere overheden zullen gaan aansluiten. De invoering van de BAG is voorzien in 2009.

Daarnaast zal de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (Wkpb) een grote uitdaging worden voor de gemeenten in de komende periode. De Wkpb voorziet in een betere toegankelijkheid van publieke informatie voor burgers en bedrijven over beperkingen waaraan onroerende zaken zijn onderworpen. Gemeenten kunnen in geval van verkeerde informatie over publiekrechtelijke beperkingen direct aansprakelijk worden gesteld door gedupeerden. De wet is per 1 juli 2007 in werking getreden. Vanaf dat tijdstip zijn gemeenten verplicht een registratie van publiekrechtelijke beperkingen voor onroerende zaken ingevoerd en operationeel te hebben. Wel geldt er voor de inschrijving van oude beperkingen (voor de invoering van de wet) een overgangstermijn van twee jaar. Waterschappen, provincies en ministeries worden geacht de originele besluiten aan te leveren aan het Kadaster. Burgers en bedrijven kunnen vanaf dat moment op het gemeentehuis of bij het Kadaster een informatie-

systeem raadplegen, waarmee voor elk perceel in Nederland is op te vragen welke beperkende overheidsbesluiten erop rusten.

Ruimtelijke ordening: Al sinds 23 mei 2003 is het voorstel voor de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) bij het parlement in behandeling. Na begin 2006 te zijn goedgekeurd door de Tweede Kamer wordt verwacht dat de wet op 1 juli 2008 in werking zal treden. De wet leidt met name tot een andere taakverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten wat betreft de kaders bij het vaststellen van bestemmingsplannen. Daarnaast zal de behandeling bouwaanvragen die afwijken van vastgestelde bestemmingsplannen anders gaan verlopen. De plicht om bestemmingsplannen actueel te houden krijgt een wettelijke basis. Ten slotte is het de bedoeling dat procedures korter en sneller verlopen.

De stedelijke vernieuwing wordt op rijksniveau aangestuurd via onder andere het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), waarbij steden eens in de vijf jaar geld kunnen aanvragen voor hun vernieuwingsplannen. De basis voor de toetsing van de toekenning van ISV-gelden is vastgelegd in de in 2000 ingevoerde Wet stedelijke vernieuwing. Via het ISV stimuleert de rijksoverheid de stedelijke vernieuwing in Nederland. Enerzijds loopt dit vanuit het Rijk als onderdeel van het grotestedenbeleid (GSB) naar de dertig rechtstreekse gemeenten (G30), anderzijds via de provincies naar programma- en projectgemeenten elders in Nederland. Uit een begin 2006 in opdracht van het ministerie van VROM uitgevoerd evaluatieonderzoek (Ecorys 2006) naar de besteding van het investeringsbudget in de periode 2000-2005 (IVS-1) blijkt het grotestedenbeleid de afgelopen jaren succesvol te zijn geweest. Van alle doelstellingen van het ISV-1 is tussen 2000 en 2005 58% volledig gerealiseerd en 23% gedeeltelijk. Tussen 2000 en 2005 hebben de steden zich positief ontwikkeld. Ten opzichte van de rest van het land wonen er in de steden nu meer hoger opgeleiden en de inkomenspositie is verbeterd. Het aandeel koopwoningen in de totale productie neemt in de steden sneller toe dan landelijk. De binnenlandse migratiebalans wordt beter: per saldo trekken minder mensen de stad uit dan in de periode voor 2000. Ook de beleving van de bewoners lijkt zich gunstig te ontwikkelen. De waardering voor de (fysieke) leefbaarheid in de steden is de afgelopen jaren gestegen. Dit blijkt uit een hoger rapportcijfer voor de woonomgeving en een grotere tevredenheid over de groenvoorzieningen in de G30. Bewoners vinden ook dat de verloedering is afgenomen. Inmiddels is de volgende investeringsperiode begonnen (IVS-2: 2005-2009), waaruit nu ook andere gemeenten geld kunnen putten. Omdat het proces van stedelijke vernieuwing lijkt te stagneren zijn inmiddels nieuwe aanvullende initiatieven op wijkniveau gestart, waaronder de 56-wijkenaanpak (geprioriteerde wijken in het kader van het actieprogramma Herstructurering) en het actieplan van het huidige kabinet-Balkenende-IV om van veertig geselecteerde aandachtswijken in achttien steden weer veertig 'krachtwijken' te maken. Dit actieplan is gericht op de thema's wonen, werken, leren, opgroeien, integreren en veilig zijn. Hierbij wordt ook een grotere inzet van bewoners en betrokken organisaties verwacht, waaronder woning-

corporaties, ondernemers, scholen en de politie. Hiervoor worden achttien afzonderlijke 'charters' getekend tussen de rijksoverheid en de betrokken gemeenten, waarin de te leveren prestaties in de wijkactieplannen van de gemeenten zijn opgenomen.

Indicatoren

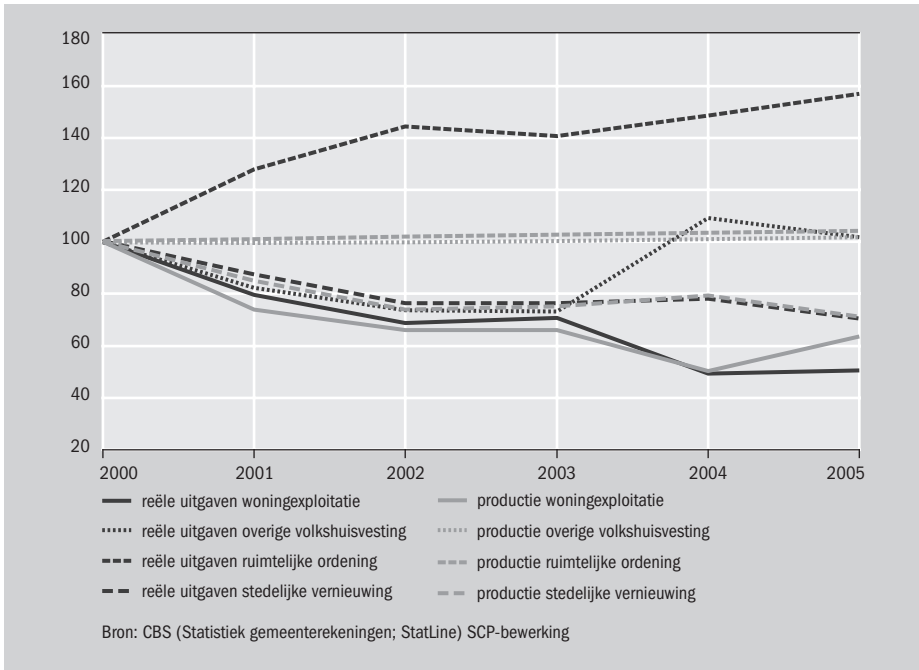
Voor de taakvelden woningexploitatie en stedelijke vernieuwing worden waarde-indicatoren gehanteerd. In het eerste geval worden de opbrengsten gedeleeft met het prijsindexcijfer van woninghuur, in het tweede geval worden de uitgaven gedeleeft met het prijsindexcijfer voor woningonderhoud. Bij overige volkshuisvesting is het denkbaar fysieke productindicatoren te hanteren, zoals het aantal verordeningen van bouw- en woningtoezicht, het aantal woonvergunningen en het aantal verleende gemeentegaranties. Met uitzondering van de laatste indicator zijn deze gegevens echter niet landelijk beschikbaar. Daarom wordt volstaan met een normeringsindicator: het aantal woonruimten in de sociale sector. Na nader onderzoek bij individuele gemeenten is het wellicht mogelijk om (naar analogie van Burgerzaken en de GGD'en) nog enkele verfijningen in de aanpak aan te brengen. Ruimtelijke ordening, waarvan de activiteiten uitmonden in structuur- en bestemmingsplannen, is bij uitstek een voorbeeld van voorwaardenscheppend beleid. Ook op dit onderdeel is gebruikgemaakt van een normeringsindicator: het aantal woonruimten (zie ook Cebeon/VB Groep 1993).

Kengetallen

Figuur 2.37 geeft enkele kengetallen voor de vier genoemde taakvelden. In het verloop van de eerder besproken bruteringsoperatie zijn veel gemeentelijke woonbedrijven verzelfstandigd. Daardoor is de directe betrokkenheid van gemeenten bij het taakveld woningexploitatie in de periode 2000-2005 gehalveerd (nadat ook van 1995 tot 1999 al een reductie tot minder dan een derde van de oorspronkelijke uitgaven was opgetreden). Dit is te zien zowel aan de teruggang van de gemeentelijke uitgaven als aan die van de daarmee corresponderende productie. De reële uitgaven en productie op het terrein van de stedelijke vernieuwing is in die periode met 7% teruggelopen, terwijl de reële kosten van overige volkshuisvesting een fluctuerend verloop kennen en de productie een vlak verloop (per saldo beide een 0-groei). Daarentegen zijn de reële uitgaven voor ruimtelijke ordening met gemiddeld 9% per jaar toegenomen, het sterkst in de jaren 2001 en 2002. Hiermee groeien de uitgaven veel sneller dan de groei van de gekozen normeringsindicator (0,8% per jaar). Er mag worden aangenomen dat deze toename van de relatieve kostprijs samenhangt met de strengere eisen die aan bestemmings- en structuurplannen worden gesteld.

Figuur 2.37

Kengetallen volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing, 2000-2005
(indexcijfers, 2000 = 100)



Kwaliteit

In *De sociale staat van Nederland 2003* (SCP 2003a) wordt een nieuwe maat gepresenteerd voor de kwaliteit van de fysieke woonomgeving. Deze is gebaseerd op aspecten als (het oordeel over) fysieke verloederings, dichtheid van bewoning, milieuhinder en voorzieningenniveau. Volgens deze maatstaf is de gemiddelde kwaliteit van de fysieke woonomgeving in de periode 1994-2002 afgenomen. Wordt de score in het jaar 1994 op 100 gezet dan bedroeg deze in 1998 97 en in 2002 87. Dit ligt vooral aan fysieke verloederings en aan de afname van het voorzieningenniveau (door schaalvergroting). Wijken met weinig woonomgevingskwaliteit zijn vooral in de grote steden (zowel de G4 als de G21) te vinden. Dit spoort met informatie uit het *Jaarboek Grootstedenbeleid 2002* (Ecorys 2003b) In *De leefsituatie in de grote stad 1997-2004* (Boelhouwer et al. 2006) wordt er nader gekeken naar de kwaliteit van de leefomgeving in de grote steden op wijkniveau. Hieruit komt naar voren dat de leefsituatie in grote steden vanaf 1999 aan het verbeteren is, net als leefbaarheid en veiligheid in de wijken. Desondanks blijven de ontwikkelingen in de vier grote steden achter bij de rest van Nederland.

Gemiddeld geven burgers de sociale kwaliteit van de woonomgeving in 2004/2005 het rapportcijfer 6,2. Over de tijd gezien varieert dit cijfer nauwelijks.

Assen heeft in 2005 een tienjarig programma opgesteld voor stedelijke vernieuwing (Investeringsvisie Assen). Om te voorkomen dat woonwijken te eenzijdig worden, wil Assen deze opwaarderen door huurwoningen te verkopen, strategische nieuwbouw te plaatsen en de infrastructuur, woonomgeving, bedrijvigheid en het milieu in samenhang te verbeteren.

2.15 Openbaar vervoer

Inleiding

In 1996 kwam er een einde aan de reguliere informatievoorziening over het stad/streekvervoer door Koninklijk Vervoer Nederland. Op basis van bronnen als de OV-monitor van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer, gegevens uit de Rijksbegroting Verkeer en Waterstaat, de zogenoemde WROOV-plus jaarboeken van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en gegevens van het CBS is informatie beschikbaar over reizigerskilometers, opbrengsten en kwaliteitsindicatoren van het stad/streekvervoer. Vanaf de tweede helft van de jaren negentig is de informatie van het CBS steeds beperkter geworden en het ziet er niet naar uit dat met name informatie over personeel en kosten voor de jaren na 1999 nog beschikbaar zal komen.

Een bijkomend probleem is dat de informatie van het CBS over reizigerskilometers, die is gebaseerd op een enquête naar het mobiliteitsgedrag van de bevolking (het mobiliteitsonderzoek van het Adviescentrum voor Verkeer en Vervoer), niet spoort met de informatie die is gebaseerd op een analyse van de opbrengsten van de vervoersbedrijven (de zogenoemde WROOV-enquête die jaarlijks op verzoek van het ministerie van Verkeer en Waterstaat door het onderzoeksinstituut NEA wordt gehouden). De CBS-cijfers laten een gemarkeerde daling van het aantal reizigerskilometers zien, die niet is terug te vinden in de gegevens van NEA. Hoewel het CBS op StatLine nog steeds alleen de uitkomsten van het eerstgenoemde onderzoek vermeldt, wordt daarbij wel aangegeven dat de uitkomsten van de tweede bron betrouwbaarder zijn. Daarom is in dit rapport definitief op die bron overgestapt.

Nog lastiger is het om het gemeentelijk aandeel binnen het stad/streekvervoer te identificeren. Ruwweg lijken zowel de inkomsten en uitgaven van de gemeentelijke rijksbijdragegerechtigden als de kaderwetgebieden op de gemeenterekening te worden verantwoord, maar er treden in deze boekhouding scherpe fluctuaties op die geen relatie lijken te hebben met ontwikkelingen in opbrengsten of reizigerskilometers bij de rijksbijdragegerechtigden. De enig mogelijke verklaring is dat de inkomsten en uitgaven van één of meer kaderwetgebieden in sommige jaren niet en in andere jaren wel op de gemeenterekening worden verantwoord.³⁹

Conform de aanpak elders in dit rapport (zie ook kader C.2 in bijlage C) is ervoor gekozen de kosten en reizigerskilometers van het stad/streekvervoer in zijn geheel in kaart te brengen. Vervolgens laten de gemeentelijke uitgavencijfers zien welk (fluctuerend) deel hiervan in elk afzonderlijk jaar op de gemeenterekening wordt verant-

woord. Ten slotte wordt een evenredig deel van het totaal aantal reizigerskilometers als productie aan gemeenten toegerekend.⁴⁰ Deze reizigerskilometers vertonen dus een vergelijkbare – door financieringsverschuivingen veroorzaakte – fluctuatie.

In 2005 en voorgaande jaren bedroegen de totale kosten van het stad/streekvervoer rond de 1,7 miljard euro. Een afnemend aandeel hiervan wordt verantwoord op de gemeenterekening (1,3 miljard in 2003, slechts 0,8 miljard in 2004, maar wederom 1,0 miljard in 2005). Dit houdt verband met privatisering (Utrecht) en financiële verzelfstandiging (Amsterdam) van openbaarvervoerbedrijven.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Lang niet alle gemeenten in Nederland zijn actief betrokken bij de organisatie van het openbaar vervoer. Een groot aantal gemeenten wordt louter ‘bediend’ door een regionale busmaatschappij, maar op frequentie van de ritten en het aantal halteplaatsen kan de gemeente in kwestie nauwelijks invloed uitoefenen. Met bijdragen van gemeenten (al dan niet via een gemeentelijk samenwerkingsverband en met steun van de provincie) kunnen louter alternatieve vormen van openbaar vervoer worden gerealiseerd, zoals buurt- of belbussen.

Tot en met 1995 werd bij het stad/streekvervoer een onderscheid gemaakt tussen lokaal vervoer door gemeentelijke vervoerbedrijven, lokaal vervoer op contractbasis en streekvervoer. De zogenoemde BOV-gemeenten waren verantwoordelijk voor het eerste, de BOS-gemeenten voor het tweede en de provincies voor het derde segment. In 1996 werd overgegaan op een andere systematiek waarin een rol wordt gespeeld door 35 OV-autoriteiten, namelijk de provincies (12), de middelgrote gemeenten (16) en zogenoemde kaderwetgebieden (7). Deze laatste omvatten een aantal grootstedelijke gebieden. Deze afbakening spoort slechts ten dele met de eerdere driedeling. Sindsdien is een proces op gang gekomen van aanbesteding en privatisering van de sector dat voor 2009 (busvervoer) en 2017 (railvervoer) moet zijn afgerond. Er is wel onzekerheid over de openbare aanbesteding van het openbaar vervoer in de vier grote steden, aangezien een Kamermeerderheid zich medio 2007 bij motie tegen verplichte openbare aanbesteding heeft uitgesproken.

De rol van gemeenten bij de organisatie en financiering van het openbaar vervoer is beperkt. Recent is er sprake van een initiatief waarbij gemeenten meer nadrukkelijk worden betrokken. In de *Nota Mobiliteit (VenW 2005)* is het streven opgenomen om de verschillende vormen van openbaar vervoer beter op elkaar af te stemmen, zowel wat de trajecten betreft als de aankomst- en vertrektijden van bussen, trams en treinen. Op basis van deze nota hebben de rijksoverheid, provincies, stadsregio's en gemeenten afgesproken om gezamenlijk netwerkanalyses te maken voor een gebiedsgerichte aanpak. In die analyses komt de bereikbaarheid binnen een hele regio, zowel met eigen vervoer als met het openbaar vervoer aan de orde. Het uiteindelijke streven is de bereikbaarheid van deur tot deur te verbeteren, waarbij rekening wordt gehouden met de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. Inmiddels is een groot aantal analyses uitgevoerd en zijn plannen voor verbetering van de bereikbaarheid opgesteld. Aangezien deze plannen van recente datum zijn, is van enig zicht-

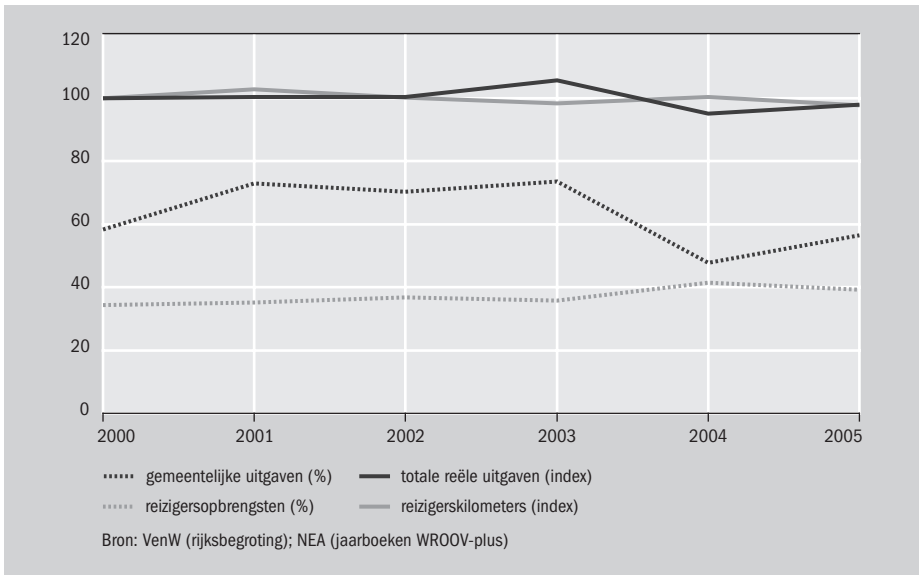
baar effect op de investeringen door gemeenten in het openbaar vervoer voorlopig nog geen sprake.

Indicatoren en kengetallen

Als productindicator voor het stad/streekvervoer geldt het aantal reizigerskilometers. Zoals is gesteld in de inleidende alinea's is hierbij gebruikgemaakt van de gegevens over reizigerskilometers die op basis van gegevens over de kaartverkoop zijn berekend door het onderzoeksinstituut NEA. De informatie hierover is samengevat in figuur 2.38. Het aantal reizigerskilometers blijft in de periode 2000-2005 vrijwel constant (circa 6,5 miljard). Overigens laten de achterliggende cijfers zien dat dit een resultante is van een stijgend gebruik door studenten met een OV-jaarkaart en een lichte daling van het gebruik door de overige reizigers. Daarnaast geeft de figuur het verloop van de reële totale exploitatiekosten weer.⁴¹ Ook deze blijven over de betreffende periode vrijwel gelijk. De nettobijdragen van gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen zijn overigens verhoudingsgewijs klein (minder dan 5% van het totaal). De kostencijfers zijn omgerekend in reële kosten in prijzen van het jaar 2003 met behulp van het prijsindexcijfer van het bbp.

Figuur 2.38

Kengetallen stad/streekvervoer, 2000-2005 (indexcijfers en procenten)



Uit de figuur blijkt dat de kostprijs van het openbaar vervoer min of meer gelijke tred houdt met de prijsontwikkeling van het bbp. In dit opzicht wijkt het openbaar vervoer af van veel andere publieke voorzieningen die worden gekenmerkt door een gestage stijging van de relatieve kostprijs. Het aandeel van de gemeentelijke uitgaven

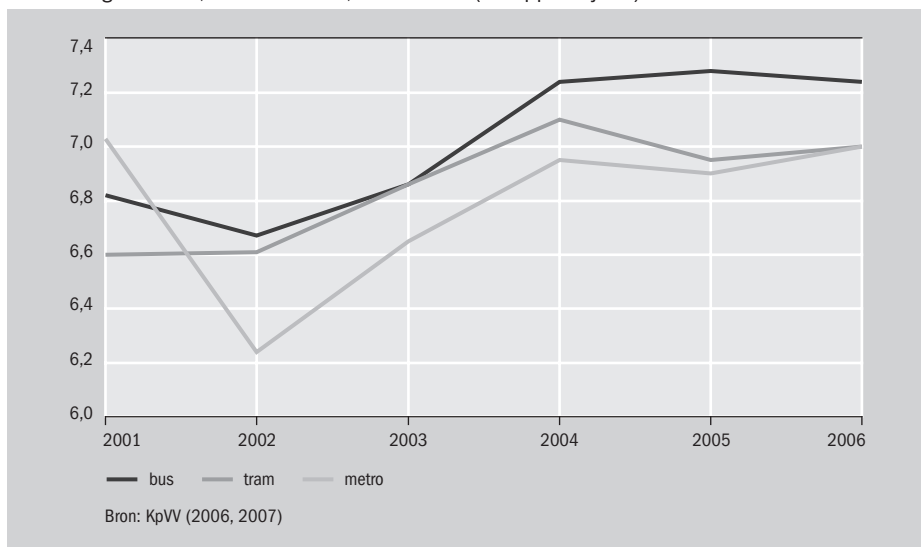
in de totale exploitatiekosten vertoont aanzienlijke fluctuaties. In de beginperiode lag dit percentage rond de 60, maar rond 2003 op ruim 70. In 2004 trad echter een scherpe daling op tot circa 50%. Deze fluctuaties zijn vermoedelijk niet gerelateerd aan veranderingen in productie en kosten, maar eerder aan de mate waarin de kosten van bepaalde kaderwetgebieden al dan niet worden verantwoord op de gemeenterekening. Als laatste geeft de figuur het aandeel van de reizigersopbrengsten in de kosten van het stad/streekvervoer. Dit stijgt van 35% naar 40%. Daarmee lijkt de beleidsdoelstelling van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (zie bv. VenW 2005) om dit aandeel op te trekken naar 40% daadwerkelijk te zijn gelukt.

Kwaliteit

Gegevens over de kwaliteit van het stad/streekvervoer kunnen worden ontleend aan de klantenbarometer van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (figuur 2.39). Gegevens van voor 2004 zijn afkomstig uit de OV-monitor van de Adviesdienst voor Verkeer en Vervoer. De waardering voor de metro kent een scherpe afname in 2002, om daarna weer toe te nemen. Ook over het busvervoer is men in 2002 minder tevreden, maar de dip is hier minder sterk. De jaren erna neemt de waardering steeds toe. Het cijfer dat gemiddeld wordt gegeven aan de tram kent een opgaande lijn tot aan 2004. In 2005 is de waardering licht afgenomen voor tram en metro en in 2006 voor bus.

Figuur 2.39

Waardering voor bus, tram en metro, 2001-2006 (in rapportcijfers)



In 2006 is men behoorlijk tevreden over de zitplaats (8,5), het gemak van in- en uitstappen (8,2) en het kaartje kopen (7,9). Zeer ontevreden is men over de informatie bij vertragingen (4,1) en het tarief (5,0). Op het vlak van veiligheid scoort het open-

baar vervoer ook goed, zowel op de veiligheid van de rit (8,0) als van de instaphalte (7,7).

Over vertragingen in het stad/streekvervoer is, anders dan bij de spoorwegen, geen informatie beschikbaar.

2.16 Economische zaken

Inleiding

Economische zaken is een uitermate heterogeen taakveld, waaronder volgens de Cebeon-productenlijst (Cebeon 2003) onder meer vallen: economisch beleid, stimulering toerisme, commerciële kredietverlening, markten en standplaatsen, ontwikkeling en exploitatie van bedrijfsterreinen en kantoorlocaties. Tegen de achtergrond van deze veelheid van taken zijn er met dit taakveld betrekkelijk weinig middelen gemoeid (gemeentelijke uitgaven circa 0,6 miljard euro in 2005). Hier tegenover stond circa 0,4 miljard euro aan inkomsten van derden.

De verklaring hiervoor is dat gemeenten op dit terrein primair een faciliterende rol vervullen. Ze kunnen beleid ontwikkelen om het vestigingsklimaat te bevorderen of om de toeristische aantrekkelijkheid te versterken.

Beleidsmatige ontwikkelingen

De economische stagnatie van de afgelopen jaren heeft ertoe geleid dat gemeenten meer pogingen zijn gaan ondernemen om het vestigings- en ondernemersklimaat te versterken. Naast de verdergaande ontwikkeling van bedrijventerreinen, zijn initiatieven ter versterking van buurteconomie te noemen. Hiervan is met nadruk sprake binnen het kader van het grotestedenbeleid.⁴² Onder meer hebben sommige gemeenten fondsen ingesteld waarop startende ondernemers in bepaalde wijken of buurten aanspraak kunnen maken. Ook creëren gemeenten bedrijfsverzamelgebouwen waarvan kleine of startende ondernemers tegen relatief lage huurkosten gebruik kunnen maken. Tevens worden startende ondernemers begeleid en van advies voorzien door gemeenten. Vermeldenswaard zijn ook de experimenten met innovatieve ICT-toepassingen.⁴³

Op stedelijk niveau gaan sommige gemeenten intensieve samenwerkingsovereenkomsten aan met de lokale ondernemersorganisaties en de regionale Kamer van Koophandel. Op basis hiervan wordt gestructureerd gewerkt aan verkenning van economische mogelijkheden, het onderscheiden en gezamenlijk uitwerken van kansrijke commerciële initiatieven.

Indicatoren

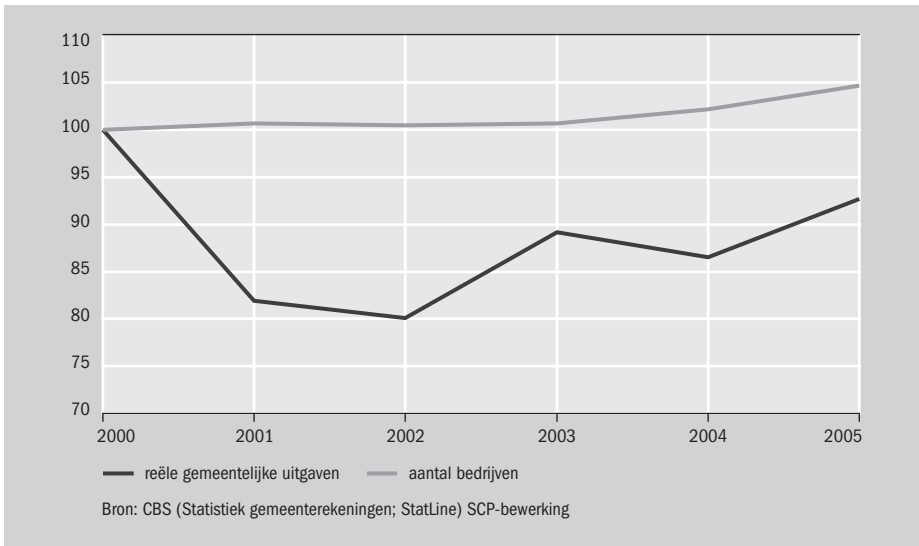
Dit taakveld heeft betrekking op een veelheid van producten, waarvoor – met uitzondering van de toeristenbelasting – geen landelijke indicatoren beschikbaar zijn. Daarom wordt hier een globale normeringsindicator gehanteerd: het aantal bedrijven.

Kengetallen

De summere cijfers zijn weergegeven in figuur 2.40. De reële gemeentelijke uitgaven nemen vooral van 2000 op 2001 sterk af. Als eerdere jaren in de beschouwing worden betrokken, blijkt 2000 een eenmalig piekniveau te vertegenwoordigen.⁴⁴ Daarna fluctueren de uitgaven sterk, maar vertonen ze per saldo een stijging. De genormeerde productie (het aantal bedrijven) vertoont een stabiele toename met eveneens 1% per jaar.

Figuur 2.40

Kengetallen economische zaken, 2000-2005 (indexcijfers, 2000 = 100)



Kwaliteit

Aangezien de rol van gemeenten op het vlak van 'economische zaken' voornamelijk faciliterend is, is het lastig om de kwaliteit van de inspanningen te beoordelen. Een van de zaken waarmee gemeenten zich bezighouden, is het stimuleren van een kwalitatief hoge en veelzijdige middenstand. Het oordeel van burgers over het totale winkelaanbod geeft aan in welke mate de gemeenten hieraan voldoen – waarbij natuurlijk aangetekend moet worden dat het voor kleinere gemeenten veel lastiger is om hier goed te presteren. Gemiddeld geven burgers in 2006 een 6,8 en in 2005 en 2004 een 6,6 (www.watdoetjemeente.nl). Er is ook een rapportcijfer bekend over de horeca en uitgaansgelegenheden: hier scoren gemeenten gemiddeld een 6,0 in zowel 2005 als 2006. Aan ondernemers is gevraagd om het ondernemingsklimaat van de gemeente te beoordelen. Gemiddeld geven ze in 2005 een 6,5. Dat was in 2002 een 6,6.

Noten

- 1 Zie onder meer: Het Vierde Jaarbericht van de begeleidingscommissie dualisme en lokale democratie: *Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*, Den Haag 2006; Stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur: *Aangelegd om in vrijheid samen te werken*, Den Haag 2004.
- 2 Rapportage gepubliceerd op de website van de Stichting De Lokale Rekenkamer (juni 2006): www.delokalerekenkamer.nl
- 3 Brief van de Raad voor de financiële verhoudingen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 21 oktober 2004.
- 4 Hoewel het meer dan aannemelijk is dat een bepaalde aansturende of ondersteunende activiteit niet in gelijke mate betrekking heeft op alle taakvelden, moet hierbij toch van evenredigheid worden uitgegaan bij gebrek aan informatie over de feitelijke verdeel-sleutel.
- 5 De geschatte parameterwaarden hebben betrekking op het jaar 1995 en bedragen 170.000 euro per gemeente en 16 euro per inwoner.
- 6 Ook bij de nettoanalyse is de totale productie van de overige taakvelden als uitgangspunt genomen voor de berekening van de indirecte productie geassocieerd met algemene ondersteuning. Deze middelen zijn namelijk besteed aan de ondersteuning van alle diensten en niet alleen van die diensten die met eigen middelen van gemeenten worden gefinancierd.
- 7 http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Marz/INF/Verklaring_E-overheid_18-04-2006.pdf
- 8 Omdat aangenomen mag worden dat betrokkenen gedurende enige jaren, maar niet voor onbepaalde tijd afhankelijk zijn van gemeentelijke ondersteuning, zijn hierbij de in de afgelopen jaren verstrekte aantallen verblijfsvergunningen opgeteld. Tamelijk wille-keurig is hierbij een periode van vijf jaar aangehouden.
- 9 De twee worden als representatief gezien voor de diensten van de afdeling Burgerzaken. Paspoorten worden dus buiten beschouwing gelaten.
- 10 Het aantal moorden is wel sterk gedaald (van 180 in 2000 naar 128 in 2006), maar dit behelst slechts een zeer klein onderdeel van het totaal aantal geweldsdelicten.
- 11 Deze gegevens zijn op ons verzoek ter beschikking gesteld uit de *Parkeermontitor*, een onderzoek dat beheerd wordt door het bureau Goudappel Coffeng.
- 12 In 2002 is gelijktijdig met de invoering van de euro een prijsstijging opgetreden van ruim 8%. Ook in 2003 is, in lijn met de ontwikkeling bij andere gemeentelijke heffingen, een prijsstijging van ruim 6% gerealiseerd.
- 13 Een deel van deze restpost is pro rata verdeeld over de overige onderwijscategorieën.
- 14 Hierbij kan nog worden opgemerkt dat ook leerlingen van particulier onderwijs over het algemeen betalen per cursusjaar of per gevolgde les.
- 15 Hiervoor zouden gegevens voor afzonderlijke scholen voor een reeks van jaren beschikbaar moeten worden gesteld; als aan deze voorwaarde zou kunnen worden voldaan, is minimaal een arbeidsjaar nodig voor de analyse van deze cijfers.
- 16 Bij gegevens 'tijdens basisschool' van 35% naar 4% en bij gegevens 'eind basisschool' van 21% naar 3%.
- 17 De overzichten van 2004 en 2005 zijn nooit in druk verschenen. Wel is het mogelijk om onderhands informatie op te vragen bij het ministerie van BZK.
- 18 WiW staat voor Wet inschakeling werkzoekenden, ID voor Instroom-/Doorstroombanen.
- 19 De informatie over de gemiddelde kosten van re-integratietrajecten is overigens uiterst summier. De enige bron die wij konden vinden was een artikel in *NRC Handelsblad* (2005), waarin onder meer uitspraken over dit onderwerp worden aangehaald van

- mw. E. Vogelaar in haar toenmalige functie als directeur van de koepelorganisatie van re-integratiebureaus. Op basis hiervan zijn wij in dit rapport uitgegaan van geschatte gemiddelde kosten van 4.000 euro per traject van twee jaar.
- 20 Cumulatief zelfs van circa 600 miljoen euro als rekening wordt gehouden met een soortgelijk overschot in 2004. Een groot deel van deze overschotten mag worden overgeboekt naar een volgend kalenderjaar.
 - 21 Gegeven het verloop van de totale exploitatiekosten en de gemeentelijke uitgaven is dit niet verrassend, aangezien conform de methodiek in kader C.2 in internetbijlage C een aan de totale uitgaven evenredig deel van de totale productie aan gemeenten wordt toegerekend.
 - 22 Het gaat hier om mensen die geen pensioen of vut-uitkering ontvangen.
 - 23 Het betreft de Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werkloze werknemers (IOAW) en de Inkomensvoorziening voor Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte (gewezen) Zelfstandigen (IOAZ).
 - 24 In 1996 bedroegen de uitvoeringskosten volgens deze bron 340 miljoen euro bij een bedrag van 5 miljard euro aan uitkeringen. Voor 1994 gelden vergelijkbare cijfers. Voor dat jaar zijn ook voor de laatste maal gedetailleerde gegevens uit de statistiek gemeenterekeningen bekend: 380 miljoen euro aan uitvoeringskosten, waarvan 280 miljoen personeelskosten.
 - 25 Dit bedrag spoort redelijk met het bedrag dat de gemeente Zevenaar volgens een webbericht per cliënt uitgeeft aan uitvoeringskosten: 2100 euro in 2003 tegen een gemiddelde van 2400 voor andere gemeenten van vergelijkbare grootte.
 - 26 Met name de toerekening van de uitgaven voor grotestedenbeleid is lastig, omdat deze functieoverstijgend zijn. Overigens moet hier ook worden vermeld dat de meting van de productie voor een aantal van de voorzieningen die behoren tot het taakveld Maatschappelijke en sociale dienstverlening zeer gebrekkig is: bij maatschappelijk werk en maatschappelijke opvang ontbreken recente cijfers, bij de bestrijding van achterstanden moest gebruik worden gemaakt van een normeringsindicator.
 - 27 Hieronder vallen: aanpassingen eigen auto, taxikosten, collectieve busvoorzieningen voor gehandicapten enzovoort.
 - 28 De SGBO-rapporten bestrijken echter een groter aantal jaren, het aandeel van de woonvoorzieningen is beduidend hoger en de gemeentelijke inkomsten (zoals eerder vermeld) zijn lager. Besloten is om in de analyses verder uit te gaan van de SGBO-cijfers voor de uitgaven. De inkomsten worden verder verwaarloosd: ten eerste valt daar gezien de tegenstrijdige informatie moeilijk een slag naar te slaan, ten tweede zijn deze hoe dan ook laag en heeft deze beslissing daarom nauwelijks merkbare effecten op de analyse-uitkomsten. Dit heeft tot gevolg dat deze inkomsten aan andere posten worden toegerekend, namelijk maatschappelijke dienstverlening en overige volkshuisvesting.
 - 29 Het verschil tussen toegewezen en afgewezen aanvragen bestaat uit nog niet afgeronde en overige aanvragen.
 - 30 Blijkbaar worden de uitgaven voor de traditionele taak van de GGD'en op het terrein van de jeugdgezondheidszorg (de schoolarts) nog steeds onder de functie Basisgezondheidszorg verantwoord.
 - 31 De indruk bestaat dat er in het bijzonder voor de jaren 2001 en 2002 technische problemen spelen met de ophoging van steekproefgegevens naar representatieve landelijke totalen.
 - 32 De volgende alinea's zijn gebaseerd op een bijdrage van ir. Rob Hermans van de Stichting Rioned.
 - 33 Het aantal woonruimten (6,5 miljoen) is namelijk in 2001 circa achtmaal zo hoog als het aantal bedrijfsvestigingen (780.000). De weegfactor 5 is overigens ontleend aan

- de weging die wordt gebruikt bij de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds (BZK 2002b).
- 34 Zie www.cultuurbereik.nl.
 - 35 Hierbij is gebruikgemaakt van de *discounted first difference* methode (zie Kuhry 1998).
 - 36 Dit is een gevolg van het feit dat het volume is verkregen door deflering van de totale uitgaven en doordat de deflator (het prijsindexcijfer voor wegenonderhoud) vrijwel identiek is aan het prijsindexcijfer van het bbp.
 - 37 Brief van 2 maart 2004 van de minister van VROM aan de Tweede Kamer.
 - 38 Brief van 16 juni 2006 van de minister van VROM aan de Tweede Kamer bij de aanbieding van *Visie op de Woningmarkt*.
 - 39 In principe kan dit worden nagetrokken door de rekeningen van de betrokken gemeenten te raadplegen. Daarvan is wegens tijdgebrek vooralsnog afgezien.
 - 40 Eventueel zou als referentiekader niet het totaal van het stad/streekvervoer maar alleen de som gemeenten en kaderwetgebieden kunnen worden gekozen. Op die manier zouden de provinciale uitgaven buiten beschouwing blijven. Hoewel deze aanpak in theorie te prefereren is, is daar vooralsnog niet voor gekozen vanwege de extra eisen die dit aan de gegevensverzameling stelt.
 - 41 Deze zijn benaderd via de inkomsten, berekend als de som van rijksbijdragen, de nettobijdragen van lagere overheden en reizigersopbrengsten.
 - 42 Zie: <http://www.hetkenniscentrum.nl/kcgs/dossiers/Economie/index.html>
 - 43 Zie: <http://www.minbzk.nl/contents/pages/66361/bijl.6evaluatiedigitalebroedplaatsen.pdf>
 - 44 De reden hiervan is niet bekend; betreft het mogelijk subsidies die verband houden met de aanvang van het nieuwe millennium?

3 De rol van prestatiemeting in de beleidspraktijk

3.1 Centrale vraagstelling

In dit rapport is primair gekozen voor een aanpak waarin de gemeentelijke uitgaven worden geconfronteerd met het volume van de geleverde diensten. De uitgaven voor onderwijs worden bijvoorbeeld in verband gebracht met het aantal schoolgaande kinderen. Dit is een productgerichte benadering. Er zijn echter ook andere invalshoeken mogelijk waarbij beoogde effecten meer centraal staan, zoals het terugdringen van schoolverzuim of het verminderen van taalachterstanden van kinderen van allochtonen. In de paragrafen over kwaliteit en effectiviteit in hoofdstuk 2 van dit rapport is getracht om ook deze aspecten te belichten.

Bij een op productie georiënteerde analyse is een relatie met uitgaven relatief eenvoudig te leggen. Idealiter past hier een aanpak waarbij de uitgaven per deelterrein worden geanalyseerd via een $p \times q$ benadering (uitgaven gelijk aan prijs maal kwantiteit). Bij een analyse van effecten is het vaak al moeilijk om een eenduidige relatie te leggen tussen het gevoerde beleid en de bereikte effecten. Wel is het mogelijk om, waar eenduidige indicatoren zijn benoemd, de mate waarin een doel bereikt is vast te leggen. Wat de relatie is tussen deze successen en de uitgaven op een bepaald terrein, is vaak veel moeilijker vast te stellen.

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de ontwikkelingen met betrekking tot het gebruik van prestatiemeting in de (gemeentelijke) beleidspraktijk. Hoe pakken gemeenten dit vraagstuk aan, in hoeverre sluit hun aanpak aan bij die in dit rapport en kunnen verschillen in aanpak wellicht over en weer tot inspiratie voor verbeteringen in aanpak leiden? Met het oogmerk om een relatie met de gemeentelijke beleidspraktijk op dit terrein te leggen, zijn met ingang van 2006 ook enkele vertegenwoordigers van gemeenten toegetreten tot de begeleidingscommissie van Maten voor gemeenten. Enkelen van hen hebben een actieve rol gespeeld bij het tot stand komen van dit hoofdstuk.

De verdere opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Ter inleiding wordt in paragraaf 3.2 eerst ingegaan op de VBTB-operatie (Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) bij het Rijk, vervolgens in paragraaf 3.3 op het grotestedenbeleid en in paragraaf 3.4 op het hanteren van prestatie-indicatoren in de collegeprogramma's van enkele grote steden. Paragraaf 3.5 sluit af met enkele kanttekeningen en conclusies.

3.2 Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording

Bij de rijksoverheid worden sinds jaar en dag de uitgaven op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg en sociale zekerheid gerelateerd aan de geleverde diensten

(gebruiks- of prestatie-indicatoren). Los daarvan werden in veel sectoren ook beleidsdoelstellingen geformuleerd met betrekking tot kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening.

De operatie Van Beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB), die is gestart in 1997 en in 1999 uitmondde in de gelijknamige nota (Financiën 1999), had tot doel de relatie tussen uitgaven en de daarmee beoogde en gerealiseerde prestaties verder te verhelderen. Deze operatie heeft onder meer geleid tot het verschijnen van ministeriële jaarverslagen, waarvan de eerste serie verscheen in 2002. Uitgangspunt van de VBTB vormen de *www*-vragen: 'Wat willen we bereiken', 'Wat gaan we daarvoor doen' en 'Wat mag het kosten'? Een dergelijke vraagstelling is meer gericht op de evaluatie van het bestuurlijk proces dan op het meten van de dienstverlening die met publieke middelen wordt gerealiseerd. De kernvragen die daarmee bij de beleidsverantwoording aan de orde komen, zijn: welke maatregelen zijn genomen om de doelen te bereiken en in hoeverre zijn bepaalde beleidsdoelstellingen gerealiseerd. Het draait daarbij primair om beleidsevaluatie en slechts in tweede instantie om een verantwoording van uitgaven. Overigens verschilt de uitwerking van deze doelstelling per begroting en per onderwerp. Nu eens valt de nadruk meer op evaluatie van gevoerd beleid, dan weer op het behalen van gewenste effecten en soms op een systematische verantwoording van de uitgaven.

In het evaluatierapport *Rijk verantwoord 2006* geeft de Algemene Rekenkamer (2007) zijn visie op de beschikbaarheid van beleidsinformatie in de ministeriële jaarverslagen en begrotingen in de periode 2004-2007. In de visie van de Rekenkamer moeten doelen en informatie specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd zijn. De Rekenkamer constateert dat er een opgaande lijn bestaat met betrekking tot de informatie over ingezette middelen, geleverde prestaties en doelrealisatie. Dit geldt vooral voor de verantwoording van de middelen (70 à 80% in 2004, 95% in 2007) en doelrealisatie (circa 30% in 2004, 50% in 2007). Wat betreft de geleverde prestaties ligt de score over de gehele periode tussen de 55 en 65%. Ook de Rekenkamer constateert overigens dat het verband tussen middelen, prestaties en effecten in de rijksverslagen vaak onduidelijk blijft.

Het VBTB-initiatief van de rijksoverheid en de daarmee samenhangende opkomst van brancherapporten en monitors heeft op sommige terreinen tot verbeteringen geleid. Een positief aspect is bijvoorbeeld het toenemende informatiegehalte van de OCW-publicatie *Kerncijfers Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Over het geheel genomen zijn de opstellers van dit rapport minder over de resultaten te spreken dan de Rekenkamer, zeker als niet alleen de beleidsverantwoording in enge zin, maar ook de waarde van de begrotingsdocumenten als informatiebron in de beschouwing wordt betrokken. De verschijning van de rijksjaarverslagen heeft geleid tot een verdubbeling van de verantwoordingsinformatie. Lang niet altijd is duidelijk op welke plaats (begroting of jaarverslag) bepaalde informatie te vinden is. Bovendien is op veel fronten sprake van een verslechtering van informatie, mede doordat monitors na verloop van tijd

weer verdwijnen of aan informatiegehalte inboeten, doordat brancherapporten niet of pas na jaren verschijnen en omdat informatieve boekwerken als de *Zorgnota*, de *Sociale Nota* en het *Vademecum Gezondheidsstatistiek Nederland* van het toneel zijn verdwenen. Met de komst van de Brede doeluitkering is de informatie over de kosten en de prestaties van het stad/streekvervoer vrijwel uit de rijksstukken verdwenen, uit de *Monitor maatschappelijke opvang* is alle informatie over het aantal opgevangen cliënten verdwenen, bij de jeugdhulpverlening is de informatie tussen 2002 en 2006 vrijwel geheel opgedroogd. Vergeefs zoekt men bijvoorbeeld in de begrotingsstukken naar recente $p \times q$ gegevens over de Immigratie en Naturalisatie Dienst of naar gegevens over de verdeling naar schoolsoort van de uitgaven van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor het agrarisch onderwijs. Ook is er nauwelijks bruikbare informatie in de begrotingsstukken te vinden over de kostprijs en de uitgaven aan re-integratietrajecten. Zo zijn er vele voorbeelden te geven.

Een zekere nadruk op nagestreefde of bereikte effecten in begrotingen en jaarverslagen is begrijpelijk, omdat de uiteindelijke doelstelling van overheidsbeleid in veel gevallen eerder is gericht op het bereiken van bepaalde effecten dan op het realiseren van een bepaalde productie. Het publiek belang heeft betrekking op de bevordering van de gezondheid, veiligheid en de vaardigheid en mondigheid van de burgers. Het verlenen van zorg, de inzet van de politie of het geven van onderwijs is in dit verband eerder middel dan doel. Bovendien bestaan er naast de financiering van dienstverlening ook geheel andere instrumenten om de gestelde doelen te bereiken: regelgeving, voorlichting en financiële prikkels via subsidies en heffingen.

Een probleem inherent aan de evaluatie van effecten is dat er in veel gevallen belangrijke externe factoren zijn die deze kunnen beïnvloeden. Naast de curatieve zorg zijn voor de gezondheid van de bevolking bijvoorbeeld de leefstijl, voedingsgewoonten en hygiënische omstandigheden van belang. Vaak beschikt de overheid slechts over beperkte instrumenten om de gewenste effecten te bereiken. Een tweede probleem is dat effecten vaak niet als grondslag te hanteren zijn bij de financiering van uitvoerende instanties. Hoeveel inspanning is er gemoeid met het terugdringen van geweldscriminaliteit en met het tegengaan van voortijdige schooluitval? Als maatschappelijke processen leiden tot een toename van dit soort problemen, kan het al een prestatie zijn om het huidige groeitempo af te zwakken. Het gros van de ingezette middelen is beter te verantwoorden in termen van uitgevoerde taken dan in termen van al dan niet gerealiseerde beleidsdoelstellingen. Bij GGD'en bijvoorbeeld is de besteding van middelen eerder gekoppeld aan de gerealiseerde aantallen jeugdconsulten, de aantallen verrichte inentingen en de aantallen uitgevoerde ambulanceritten dan aan de mate waarin men erin slaagt om overgewicht tegen te gaan. Overigens kan de zeggingskracht van productindicatoren in sommige gevallen wel worden verhoogd door het kiezen van indicatoren die zoveel mogelijk zijn gelieerd aan effecten (aantal leerlingen dat diploma behaalt, aantallen patiënten die succesvol zijn behandeld).

3.3 Grotestedenbeleid

Een beleidsterrein waar systematisch wordt ingegaan op prestatie-indicatoren en dat een raakvlak vormt tussen rijksbeleid en gemeentelijk beleid, is het grotestedenbeleid. Bij het grotestedenbeleid (GSB) is sprake van additionele financiering die is gericht op het bereiken van specifieke beleidsdoelen. Het grotestedenbeleid borduurt voort op het project Sociale Vernieuwing uit de eerste helft van de jaren negentig van de vorige eeuw en is verbreed met stedelijke vernieuwing en met economische structuurversterking. Inmiddels is de derde convenantperiode (GSB-III) ingegaan, die betrekking heeft op de periode 2005-2009. Doelstellingen van het grotestedenbeleid (zie BZK 2004a) hebben betrekking op te bereiken effecten:

- verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid;
- verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving;
- verbeteren van de sociale kwaliteit van de samenleving;
- binden van de midden- en hogere inkomens aan de stad; en
- vergroten van de economische kracht van de stad.

Naast de bij deze doelstellingen behorende effectindicatoren zijn er afgeleide productiedoelstellingen en meetbare productindicatoren ontwikkeld, die uiteenvallen in drie domeinen: sociaal, fysiek en economisch. Deze hebben onder meer betrekking op zulke diverse onderwerpen als inburgering en integratie, voortijdig schoolverlaten, verslavingszorg, vrouwenopvang, gezondheidstoestand en overgewicht, veiligheid en aanpak veelplegers, kwaliteit openbare ruimte, milieu en bereikbaarheid. Na eerdere kritiek is in de derde fase van het grotestedenbeleid nadrukkelijk aandacht besteed aan de meetbaarheid van de outputindicatoren en het instrumentarium dat de overheid ter beschikking staat om de gestelde doelen te bereiken. Vooralsnog geldt overigens dat de nadruk in de *Jaarboeken Grotestedenbeleid* (zie bv. Ecorys 2003b) eerder ligt op effecten dan op de meting van productie.

3.4 Prestatiemeting bij gemeenten

Gemeenten hebben overigens al decennialang veel energie gestoken in de verbetering van managementprocessen, in het meten van prestaties en het sturen op output. Toonaangevend is in dit verband, naast een aantal pioniersgemeenten (o.a. Tilburg en Delft), het zogenoemde BBI-project (Beleids- en beheersinstrumentarium) geweest (zie o.a. Houwaart 1995; Van Helden 1998). Bordewijk en Klaassen (2000) geven een – overigens ontvullend – beeld van de toenmalige stand van zaken.

Een overzichtsrapport van de Amsterdamse dienst Onderzoek en Statistiek (Ten Broeke en Slot 2003) geeft een aanmerkelijk positiever beeld:

'De nieuwe manier van begroten volgens VBTB kende ook op lokaal niveau zijn weerslag. Gemeenten zijn al een aantal jaren bezig met het vergroten van de toegankelijkheid van de begrotingsstukken en het "SMART" (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) formuleren van doelstellingen. De ontwikkeling van het gebruik van resultaat- en effectinformatie liep ongeveer gelijk op met de ontwikkelingen op landelijk niveau. Er wordt steeds meer gebruik gemaakt van informatie over resultaten en effecten in de begrotings- en verantwoordingscyclus. Dit dient twee doelen: enerzijds kan hiermee worden voldaan aan de steeds strengere rijksverplichtingen omtrent het verstrekken van informatie over het gevoerde beleid en de behaalde prestaties, anderzijds moet ook aan de burger duidelijk worden gemaakt wat er precies wordt gedaan, waarom dat wordt gedaan en wat het kost. De invoering van het dualisme in 2002 vormde een belangrijke impuls voor dit proces. Door de nieuwe controlerende en kaderstellende functie van de gemeenteraad is het belang van een goede informatievoorziening des te groter geworden. De raad kan immers niet sturen als ze niet op basis van relevante effect- en prestatie-informatie kan beoordelen waarop gestuurd moet worden.'

Het voert in dit kader te ver om de ontwikkelingen rond de programmabegroting en collegeprogramma's in een groot aantal gemeenten te evalueren. In de paragrafen 3.4.1 en 3.4.2 wordt ingegaan op de ontwikkelingen in twee gemeenten die in dit opzicht een voorhoedefunctie lijken te vervullen: Amsterdam en Rotterdam. Daarbij is gekozen voor de collegeprogramma's 2002-2006, omdat deze het best aansluiten bij de verder in dit rapport beschouwde periode (2000-2005). Bovendien zijn over deze periode ook evaluatiegegevens en -rapporten beschikbaar. Allereerst wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste beleidsdoelstellingen. Vervolgens wordt voor drie taakvelden (veiligheid, onderwijs, en werk en inkomen) ingegaan op de concrete beleidsdoelstellingen, de gekozen prestatie-indicatoren en de mate waarin doelen behaald werden. Deze paragrafen zijn grotendeels overgenomen uit evaluatiegegevens en rapporten van de betreffende gemeenten. Voor een ander deel betreft het teksten die zijn aangeleverd door leden van de begeleidingscommissie van Maten voor gemeenten die afkomstig zijn uit de betrokken gemeenten. In paragraaf 3.5 worden hierbij enige kanttekeningen geplaatst.

3.4.1 Programmakkoord 2002-2006 van Amsterdam¹

Prestatiemeting in Amsterdam is sterk georiënteerd op het meten van effecten en resultaten.

- Zo is er de Staat van de Stad, een participatiemonitor met items als leefsituatie, gezondheid, participatie in onderwijs en arbeid, maatschappelijke participatie, participatie in cultuur, sport en vakantie, leefbaarheid en veiligheid.
- Daarnaast is er een Burgermonitor die een beeld geeft van politieke participatie en betrokkenheid, mening over lokale politiek en ambtenaren, maatschappelijke participatie en betrokkenheid, samenleven van groepen, mening over informatievoorziening.

- Ook is er een Dienstverleningsmonitor waarin vragen worden gesteld over gemeentelijke producten, processen en medewerkers. Op basis hiervan worden rapportcijfers voor de dienstverlening berekend.

Prestatiemeting heeft in Amsterdam de afgelopen jaren een steeds prominentere plek gekregen binnen het beleid. Waar er enkele jaren geleden nog vooral werd gezocht hoe een doelstelling meetbaar gemaakt kon worden, zijn er nu diverse meetinstrumenten beschikbaar en in ontwikkeling die de mogelijkheid bieden het beleid te evalueren. Zo is er de basismeetsset, waarin stadsdelen vergeleken worden op een aantal indicatoren die relevant zijn voor het beleid. Deze indicatoren sluiten aan bij de programmabegrotingen van de verschillende stadsdelen. Stadsdelen gebruiken deze gegevens in hun jaarstukken en kunnen zichzelf met andere stadsdelen en de stad als geheel vergelijken. In ontwikkeling is StadStat, een instrument dat informatie biedt over de buurten. Hierin zullen indicatoren worden opgenomen die een prioriteit vormen van het beleid, zodat deze gemonitord kunnen worden. Een tweede instrument in ontwikkeling is de monitor Uitvoering in beeld. Dit is een *web-based* softwareprogramma waarin gegevens worden opgenomen die het mogelijk maken de realisatie van de collegeambities te volgen. Naast realisatiecijfers worden de status, verklaringen voor afwijkingen ten opzichte van de doelstelling en te ondernemen acties opgenomen.

Vijftien jaar geleden werd nog nauwelijks gebruikgemaakt van prestatiegegevens, maar nu ontstaat soms de indruk dat alles wat gemonitord kan worden ook gemonitord wordt. Het lukraak verzamelen van alle mogelijke gegevens leidt tot een omgekeerd effect: in plaats van inzichtelijker wordt het beleid voor de burger en voor de bestuurder alleen maar minder inzichtelijk. Het is van essentieel belang zich regelmatig af te vragen wat precies de informatiebehoefte van het bestuur is en hoe daarin het best kan worden voorzien. Daarbij is het niet alleen nodig om de voorgaande drie vragen uit de VBTB-nota te beantwoorden, maar ook om de relatie tussen de drie vragen en de relatie met de informatiebehoefte in de gaten te houden.

In het *Programmakkoord 2002-2006* van de gemeente Amsterdam werden de volgende negen speerpunten geformuleerd.

1 Amsterdam moet en zal veiliger worden

De overlast en criminaliteit moeten worden teruggebracht, waarbij er speciaal aandacht is voor overlast en criminaliteit van jongeren. Ook het openbaar vervoer moet veiliger worden evenals de woonbuurt. Het beleid zal zich in belangrijke mate richten op het voorkomen van agressie en geweld.

2 In Amsterdam staat niemand aan de kant

Elke cliënt van de sociale dienst wordt naar werk begeleid. Als dit niet mogelijk is, wordt voor deelname aan de samenleving gezocht door vrijwilligerswerk, cursussen

of dagbesteding. Veel geld van de sociale dienst komt nog niet terecht op de plekken waar het hoort: de minder draagkrachtige Amsterdammers. Door de administratie te vereenvoudigen zal dit opgelost worden. Daarbij is er speciale aandacht voor gezinnen met kinderen.

3 *In de buurt alle zorg bij de hand, toegankelijk voor iedereen, op een plek waar mensen elkaar kunnen ontmoeten*

Ouderen en gehandicapten moeten volwaardig aan de samenleving kunnen deelnemen en alcoholmisbruik moet effectief worden bestreden. Ook de positie van vrouwen die in de problemen zitten en mensen aan de rand van de samenleving krijgen specifieke aandacht. De hulpverlening aan deze groepen moet verbeteren.

4 *Onderwijs: de taalachterstand wegwerken en de situatie op scholen verbeteren*

De taalachterstand van allochtone kinderen en volwassenen moet worden weggevoerd. Daarnaast moet de situatie op scholen verbeteren: de huisvesting, de faciliteiten voor leerkrachten en leerlingen en de voorzieningen verdienen aandacht.

5 *Alle Amsterdammers moeten kunnen sporten*

Amsterdam wil een breed sportaanbod bieden en moet daarom beschikken over sportverenigingen met goede faciliteiten. Het achterstallig onderhoud moet worden weggewerkt en het verenigingsleven versterkt. Ook moet Amsterdam een aantrekkelijke plek blijven voor grootschalige evenementen en topsport. Op het gebied van cultuur is er aandacht voor de diversiteit: cultuur moet de diversiteit in de stad beter gaan weerspiegelen. Bij de regering zal gepleit worden voor een vernieuwd Stedelijk Museum.

6 *Bereikbaarheid verbeteren*

Het openbaar vervoer wordt verbeterd door de aanleg van de Noord-Zuidlijn. Het Rijk gaat investeren in nieuwe wegen en in de stad zelf zal worden gewerkt aan een betere bereikbaarheid en toegankelijkheid, zonder dat dit ten koste gaat van de leefbaarheid.

7 *Amsterdam moet een stad blijven waar iedereen kan wonen*

Er worden veel extra woningen gebouwd, zodat meer mensen een huis kunnen kopen en de bestaande woonruimte wordt rechtvaardig verdeeld. In 2006 zijn er 16.000 nieuwe woningen gebouwd waarvan 30% sociaal, 40% middengroepwoningen en 30% dure woningen. De Amsterdamse Middensegment Hypotheek wordt verder uitgebreid en oneigenlijk gebruik en fraude worden tegengegaan door de operatie Zoeklicht uit te breiden. De mogelijkheden voor wonen op het water worden uitgebreid en waar het kan zal er gebouwd worden. Ook de kwaliteit van de openbare ruimte is onderwerp van aandacht.

8 *De ontwikkeling van de Zuid-as*

De ontwikkeling van de Zuid-as zet Amsterdam in de nationale en internationale

economie op de kaart. De gemeente blijft zich inspannen om bedrijven uit Nederland en de rest van de wereld naar Amsterdam te halen om de werkgelegenheid in de stad uit te breiden en te vergroten. Bij de regering wordt gepleit voor een nieuwe sluis in IJmuiden, zodat de haven een belangrijke motor van de economie blijft. De ondernemersgeest wordt gestimuleerd door startende ondernemers bij te staan en kleinschalige winkels en bedrijven te beschermen.

9 De gemeente moet burgers meer als klant gaan zien

De vraag 'hoe leveren we de burger waar voor zijn geld' staat centraal. De kwaliteit van de dienstverlening moet omhoog en er moet efficiënter worden gewerkt. De besparingen die dit oplevert worden gebruikt om de organisatie te verbeteren en de burger nog beter te bedienen.

Bij deze prioriteiten is een aantal concrete doelstellingen geformuleerd, die we hier beschrijven. Hoewel in Amsterdam soortgelijke overzichten voor alle negen prioriteiten beschikbaar zijn, beperken we ons hier tot drie terreinen: veiligheid, onderwijs, en werk en inkomen.

Er is steeds een combinatie gemaakt van een doelstelling en een beoogd resultaat en daarbij is ook aangegeven welk instrument er gebruikt zal worden, welke partijen erbij betrokken zijn (gemeente, stadsdelen, Rijk) en wat de rol van de gemeente is. We geven hier alleen de doelstelling, het beoogde resultaat en het instrument weer. In Amsterdam wordt gewerkt aan de hand van resultaatgebieden. De prioriteiten zijn geordend naar de resultaatgebieden waar ze onder vallen (zie tabel 3.1 t/m 3.3).

De beoogde resultaten zijn verschillend van aard: sommige liggen op effectniveau, andere op outputniveau. Daaruit vloeit voort dat ook de indicatoren aan de hand waarvan de voortgang van het beleid gemeten wordt, verschillend van aard zijn: soms betreft het 'harde' gegevens over prestaties en effecten, vaak echter ook een beschrijving van de voortgang van inspanningen. We presenteren hier de indicatoren die in de jaarstukken worden gebruikt. Er is echter meer: naast de jaarstukken verschijnen er in de gemeente Amsterdam tal van onderzoeken en monitoren die de maatschappelijke effecten van beleid inzichtelijk maken. De afgelopen jaren is er veel geïnvesteerd in het gebruik van deze effectinformatie als indicatoren voor het beleid. In de uitwerking van het *Programmakkoord* voor de periode 2006-2010 zijn dan ook meer van dergelijke indicatoren opgenomen. Omdat de voortgang op het gebied van deze indicatoren nu nog niet gemeten kan worden, geven we hier de gegevens over 2006 weer. We beperken ons hierbij tot de meetbare indicatoren; indicatoren die de voortgang van het proces volgen worden niet genoemd. Het schema in tabel 3.4 toont de indicatoren voor zover die betrekking hebben op de collegeprioriteiten. Ook de realisatiecijfers zijn opgenomen. De voortgang op het gebied van de prioriteiten wordt jaarlijks gemeten in de jaarrekening. Om een beeld te geven aan het eind van de collegeperiode, tonen we hier de gegevens uit de jaarrekening van 2006.

Tabel 3.1

Prioriteiten voor openbare orde en veiligheid in Amsterdam

doelstelling	beoogd resultaat
effectieve aanpak van de jeugdcriminaliteit	een significante daling van de jeugdcriminaliteit
veilig openbaar vervoer	vermindering agressie en zwartrijden
veiligheid in buurten	de veiligheid in de buurt wordt verbeterd
aanpak agressie en geweld	tussen 2003 en 2006 trendbreuk gebruik agressie en geweld
aanpak huiselijk geweld	een significante daling van het huiselijk geweld
veilige NS-stations	significante toename van de veiligheid in en rond NS-stations
veiligheid in metrostations	touriquets in gebruik per 1 januari 2004
inzicht haalbaarheid regeling schadeverhaal ondernemers	ondersteuning slachtoffers criminaliteit
terugdringen gevoel van onveiligheid	significante afname van het gevoel van onveiligheid

Bron: Gemeente Amsterdam (2002)

Tabel 3.2

Prioriteiten voor werk en inkomen in Amsterdam

doelstelling	beoogd resultaat
iedere Amsterdammer die aan de kant staat wordt bemiddeld richting werk, en als dat niet zinvol blijkt: actie gericht op andere vormen van participatie	in Amsterdam staat niemand aan de kant
uitvoering plan van aanpak, en verdere investeringen in de cultuuromslag en professionalisering van de dienst	de bedrijfsvoering van de GSD komt op orde
bureaucratische barrières bij de aanvraag van extra voorzieningen worden geslecht	het geld gereserveerd voor armoedebeleid komt terecht waar het hoort
Amsterdam streeft naar behoud van I/D-banen	bevorderen participatie en invullen maatschappelijke functies, gericht op doorstroming naar regulier werk

Bron: Gemeente Amsterdam (2002)

instrument

- ketenregie is in handen van de gemeente
- de aanpak van jeugdcriminaliteit wordt blijvend geïntegreerd

conducteurs op alle trams

- stadsbrede dekking van Wijkveiligheidsplannen
- centraal stedelijk stimuleringsfonds, onder supervisie driehoek

intensivering Plan van Aanpak Agressie en Geweld door maatregelen gericht op bestrijden uitgaansgeweld, wapenbezit, alcoholmisbruik, onveiligheid in winkels

meer systematische aandacht politie huishoudelijk geweld

aanpak van de fysieke ruimte rond de stations

toepassing landelijke chipcard

onderzoek

- de gemeente bevordert dat er meer blauw zichtbaar op straat aanwezig is, zowel politie als andere toezichthouders
- monitor

instrument

- alle cliënten van de GSD (Gemeentelijke Sociale Dienst) bezoeken de Mega Banen Markt
- alle cliënten van de GSD krijgen een trajectplan, gericht op werk, dan wel participatie
- plannen voor kinderopvang worden geïntensiveerd
- feitelijk casemanagement wordt uitbesteed, in elk geval indien het betreffende onderdeel van de GSD nog niet op orde is, maar het casemanagement zelf staat onder regie van de GSD

- huisvesting
- automatisering
- inrichting BENS

- proactieve benadering, o.a. koppeling bestanden
- speciale aandacht voor gezinnen met kinderen

Tabel 3.3

Onderwijsprioriteiten in Amsterdam

doelstelling	beoogd resultaat
ouders hebben inzicht in de prestaties van Amsterdamse scholen	de gegevens over de prestaties van de scholen zijn voor iedereen toegankelijk
voorkómen van schoolverzuim en vroegtijdige uitval	halveren van de vroegtijdige uitval
inhalen van taalachterstanden	voldoende beheersing van de Nederlandse taal door iedereen
verbeterd aanbod van voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs	betere aansluiting onderwijs- arbeidsmarkt
alle Amsterdamse scholen halen de gemiddelde Nederlandse Cito-score	verbetering kwaliteit van het onderwijs
op orde brengen onderwijsvoorzieningen	randvoorwaarden onderwijs zijn op peil

Bron: Gemeente Amsterdam (2002)

instrument

een centraal loket met informatie over de prestaties van de Amsterdamse scholen

- leerlingadministratiesysteem (LAS)
- actualiseren en intensiveren van bestaande aanpak vroegtijdig schoolverlaten

taaloffensief, inhoudend dat maximaal maatwerk wordt geleverd voor groepen en individuen, door middel van diverse trajecten, geleverd door meerdere aanbieders

bouw twee vmbo-scholen

voortzetting bestaand beleid

uitvoeren deltaplan onderwijs

Tabel 3.4

Overzicht indicatoren en prestaties gemeente Amsterdam

indicatoren	voortgang of stand van zaken 2006
openbare orde en veiligheid	
omvang groep harde kern jeugd	daling met 59% naar 615
aantal slachtoffers	5% minder slachtoffers
aantal mensen dat zich onveilig voelt in het OV	4% minder mensen die zich onveilig voelen
aantal zwartrijders	lichte daling
objectieve veiligheidsindex	daling van 100 in 2003 naar 87 eind 2006 ^a
subjectieve veiligheidsindex	daling van 100 in 2003 naar 76 eind 2006 ^a
werk en inkomen	
aantal klanten dienst Werk en Inkomen met een re-integratiedoelstelling	40.122 klanten met een re-integratiedoelstelling
aantal klanten van de DWI waar een huisbezoek is uitgevoerd	nagenoeg elke aanvraag werd gevolgd door een huisbezoek
aantal processen-verbaal overgedragen aan het OM	291 processen-verbaal overgedragen
aantal mensen uitgestroomd naar werk	5547 mensen uitgestroomd, van wie er 316 later weer instroomden
aantal klanten met parttimewerk naast hun uitkering	2679 cliënten hebben parttimewerk naast hun uitkering
aantal mensen voor wie een randvoorwaardelijke belemmering om aan het werk te gaan is weggenomen	voor 1507 cliënten is de belemmering weggenomen
aantal taaltrajecten	1141 taaltrajecten lopen
aantal mensen actief op het gebied van maatschappelijke participatie	ruim 3800 klanten actief
aantal beëindigde uitkeringen	van de instroom in 2005 zijn 3994 uitkeringen binnen twaalf maanden beëindigd
aantal klanten op traject	57,5% van de klanten zonder ontheffing is op traject
aantal door de formulierenbrigade gevoerde adviesgesprekken	20.446 gesprekken gevoerd
aantal toegekende plusvoorzieningen	9634 plusvoorzieningen toegekend
aantal toegekende langdurigheidstoelagen	14.978 toelagen toegekend
aantal meldingen schuldhulpverlening	8800 meldingen
aantal deelnemers collectieve ziektekostenverzekering	60.334 premiebetalende verzekerden deden mee, inclusief meeverzekerde kinderen 88.197 mensen
aantal mensen dat gebruikmaakt van een lening met rentesubsidie	3551 mensen hebben een lening met rentesubsidie
aantal minimahuishoudens dat een pc ontving	1354 minimahuishoudens ontvingen een pc
aantal gehonoreerde aanvragen uit het jeugdsportfonds	1800 aanvragen gehonoreerd

Tabel 3.4 (vervolg)

indicatoren	voortgang of stand van zaken 2006
aantal toegekende scholierenvergoedingen en reiskostenvergoedingen aan scholieren	22.174 vergoedingen en 1401 reiskostenvergoedingen toegekend
aantal verstrekte knipkaarten	15.555 klanten kregen een knipkaart
aantal mensen met een vergoeding i.v.m. een handicap of chronische ziekte	3100 vergoedingen
aantal ID'ers	2872 ID-banen (daling)
aantal mensen met een Wiw-baan	809 Wiw-banen (daling)
aantal jongerenstages, detacheringen en loonkostensubsidies	532 stages, 890 detacheringen, 234 loonkostensubsidies
aantal mensen actief op het gebied van maatschappelijke participatie	3867 mensen actief (prognose)
aantal SW-banen	2628 fte SW-banen
onderwijs	
aantal hits op de onderwijswebsite	gemiddeld 300 hits per dag
relatief verzuim	relatief verzuim gestegen naar 4%, veroorzaakt door het betere meldgedrag van scholen
absoluut verzuim	daling naar 1,1%
aantal doelgroepkinderen op voorschool	8714 per 1 juli 2006
aantal leerlingen doorgestroomd naar havo/vwo	15 leerlingen doorgestroomd
aantal schakelklassen	25 schakelklassen gestart
aantal inburgeringprogramma's nieuwkomers	ruim 2600 nieuwkomers zijn met hun inburgeringprogramma begonnen
aantal oudkomerstrajecten	3700 oudkomerstrajecten gerealiseerd
aantal taal/inburgeringstrajecten	11.000 trajecten gerealiseerd
aantal voortijdig schoolverlaters	eind oktober 2006 8179 voortijdig schoolverlaters
aantal voortijdig schoolverlaters op traject	circa 75% op traject of in bemiddeling
percentage doorstroom vmbo naar mbo	25% extra doorstroom gerealiseerd
Cito-score	536,8
aantal dagprojecten in het primair onderwijs	475 projecten gerealiseerd

a Een daling impliceert een toename van de veiligheid.²

Bron: Gemeente Amsterdam (2006)

3.4.2 Collegeprogramma 2002-2006 van Rotterdam³

Ook in Rotterdam is de afgelopen jaren een bestuurlijke systematiek geïntroduceerd waarin collegedoelstellingen en daaruit afgeleide indicatoren een centrale rol spelen. Enkele procedurele aspecten worden besproken in kader 3.1.

Kader 3.1 Procedurele aspecten van prestatiemeting in Rotterdam

Bestuursdienst gemeente Rotterdam

college 2002-2006:

- Zes collegeprioriteiten.
- Deze prioriteiten zijn vertaald in 88 collegedoelstellingen.
- Hiervoor heeft een nulmeting plaatsgevonden.
- Concrete jaartargets zijn vastgesteld.
- Rapportages vinden per kwartaal en jaar plaats (van college aan raad).
- Politieke discussie over de vraag of het beleid uitgevoerd, geslaagd en voldoende was.

positieve ervaringen:

- expliciet maken wat je nastreeft;
- de nek uit durven steken;
- focus op beleid;
- transparantie.

negatieve ervaringen:

- administratieve last;
- veelheid van doelstellingen;
- meetbaarheid soms moeizaam: is het bedoelde gemeten?

college 2006-2010:

eisen aan het totale systeem:

- 1 beperkte set van meetbare outcome-doelstellingen, waaraan gekoppeld output-doelstellingen en informatie over de belangrijkste inspanningen;
- 2 te communiceren naar de burgers: aansprekend;

Hoe doen we dat?

- balans en samenhang tussen de drie niveaus;
 - eenvoud en herkenbaarheid;
 - volledigheid.
- 3 efficiënte gegevensverzameling, maak gebruik van beschikbare gegevens.

Kwaliteitscriteria voor de doelstellingen (volgens Rekenkamer Rotterdam):

- 1 consistentie: inhoudelijke relevantie;
- 2 meetbaarheid;
- 3 tijdgebondenheid;
- 4 eenduidigheid;
- 5 realistisch, maar wel uitdagend en ambitieus.

In 2002 heeft het college een programma opgesteld met 6 speerpunten, vertaald in 88 meetbare subdoelen. Halverwege de collegeperiode is het programma als antwoord op prognoses over ontwikkelingen in de stad en de tussenresultaten aangescherpt met twee aanvullende programma's: Rotterdam zet door en Meedoen of achterblijven. In een evaluatierapport (Gemeente Rotterdam 2005) is teruggeblikt op de hele periode en is een balans opgemaakt van 'de Rotterdamse aanpak'. De conclusie van het college is dat de beoogde resultaten bijna alle zijn bereikt.

De zes speerpunten waren:

- veiligheid
- huisvesting
- onderwijs en jeugd
- economische ontwikkeling
- inburgering
- organisatie van de uitvoering.

Net als bij Amsterdam wordt hier slechts ingegaan op drie taakvelden: veiligheid, werk en inkomen, en onderwijs. Werk en inkomen is in dit collegeprogramma overigens geen expliciet speerpunt. Enkele punten die op dit onderwerp betrekking hebben, maar elders zijn gerubriceerd, worden hier samengenomen. De laatste kolom in tabel 3.5 geeft de kleur conform het in Rotterdam gehanteerde 'verkeerslichtenmodel': groen betekent dat de doelstelling is gehaald, oranje dat het resultaat matig is en rood dat de doelstelling in het geheel niet is gehaald.

Volgens een evaluatierapport van het toenmalige Rotterdamse college (Gemeente Rotterdam 2005) was veiligheid in de periode 2002-2006 de absolute topprioriteit van het Rotterdamse college. De inzet is vertaald in achttien resultaatverplichtingen (zie tabel 3.5). Ook politie en openbaar ministerie hebben hun inzet in concrete doelstellingen geformuleerd.

Op alle fronten is ingezet op een veiliger Rotterdam, zowel waar het gaat om bestrijden van criminaliteit en overlast als het adequaat optreden bij grote en kleine incidenten.

Naar het oordeel van het college is het toezicht op straat verbeterd door invoering van het toezichtmodel en uitbreiding van het aantal toezichthouders. Overlastgevendende drugspannen zijn hard aangepakt. Een bijzondere vorm van toezicht is uitgevoerd door de interventieteams. Zij voeren brede, integrale controles uit en onderzoeken op irreguliere bewoning, illegale verblijfsinrichtingen, illegaal verblijf, hennepkwekerijen, bouwtechnische staat, vervuiling, uitkeringsfraude, overlast en problemen achter de voordeur. In 2005 hebben de interventieteams ruim 6200 huisbezoeken gedaan. Voor de 'hotspots' (straten met een cumulatie van problemen op fysiek en sociaal vlak) zijn Stadsmariniers aangesteld. Dit zijn mensen die direct toegang hebben tot de top van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie (inclusief politie en OM), die zijn gericht op de oplossing van problemen en zo nodig onortho-

dox te werk kunnen gaan. Met de veiligheidsindex, die de subjectieve en objectieve veiligheid in de stad en de wijken samenbrengt in één cijfer, zijn wijken onderling vergelijkbaar en zijn ontwikkelingen in de tijd te volgen.

Volgens genoemd rapport heeft Rotterdam vrijwel alle gestelde doelen gerealiseerd (zie tabel 3.5). Overlast en criminaliteit zijn teruggedrongen. Omdat de score voor twee wijken nog niet beschikbaar was, is in de tabel geen stoplichtcode toegekend aan de eerste twee doelstellingen. Ongeacht de uiteindelijke uitkomst, lijken ook die doelen echter in belangrijke mate gerealiseerd. De score van Rotterdam op het gebied van veiligheid is op een schaal van 1 tot 10 gestegen van 5,6 in 2001 naar 6,6 in 2004. Volgens het toenmalige college was dit resultaat te danken aan een integrale aanpak.

Tabel 3.5

Speerpunt veiligheid in collegeprogramma 2002-2006 van de gemeente Rotterdam

nr.	prioriteit in collegeprogramma 2002	resultaat per 30-11-2005	kleur
V1a	verbetering veiligheidsindex voor huidige acht onveilige wijken	voor zeven gerealiseerd, voor één waarschijnlijk gerealiseerd (index februari 2006 beschikbaar)	
V1b	veiligheidsindex nergens lager dan in juni 2002	61 van de 62 wijken zijn verbeterd of gelijk gebleven; laatste wijk waarschijnlijk ook gerealiseerd (index februari 2006 beschikbaar)	
V2	aanpak veiligheids-, sociale en fysieke problemen in de hotspots: negen in 2005, waarvan vier ook fysiek	fysiek: 5 veilig/sociaal: 9	groen
V3a	CS en omgeving niet meer onveilig	gerealiseerd (indexscore: 4)	groen
V3b	geen geregistreerde overlastplegers op CS en omgeving	gerealiseerd in september 2003	groen
V4a	minder incidenten openbaar vervoer: daling per jaar van 10% totaal en 15% voor de meest onveilige lijnen	gerealiseerd	groen
V4b	toename veiligheid lijnen openbaar vervoer: geen onveilige lijnen in 2005	gerealiseerd bij alle tram- en buslijnen, metrolijnen volgen.	groen
V4c	terugdringen zwartrijden in openbaar vervoer: reductie naar 4% in 2006	gerealiseerd: bus: 0,9%; tram 2,8%, metro: 7,9%	groen
V4d	minder overlastveroorzakers in OV: elk jaar 15% minder	gerealiseerd	groen
V4e	aanpak graffiti in OV: voertuigen en stations binnen 24 uur schoon	gerealiseerd	groen
V5	sluiting Keileweg uiterlijk 31 december 2005	gesloten per 13/14 september 2005	groen
V6	ernstig overlastgevende en zorgmijdende verslaafden (700) van straat en in strafrechtelijk of hulpverleningstraject	gerealiseerd: 719 personen	groen
V7	25 jongeren per wijk in traject (jaarlijks 1550 jongeren)	gerealiseerd: 1603 jongeren in traject	groen

Tabel 3.5 (vervolg)

nr.	prioriteit in collegeprogramma 2002	resultaat per 30-11-2005	kleur
V8	criminele illegalen op de daderlijst van straat af (jaarlijks 25%)	gerealiseerd: 17 uitzettingen en 32 mensen in bewaring	groen
V9	substantiële toename toezichhouders Stadstoezicht	gerealiseerd: toename met 110 fte	groen
V10	extra inzet camera's	gerealiseerd (2 in 2003, verdere uitbreiding in 2006)	groen
V11	verbetering bereikbaarheid en snelheid klachtenafhandeling door instelling veiligheidsloket	gerealiseerd in september 2003	groen
V12	coffeeshops met actuele en adequate vergunning	gerealiseerd: 61 van de 62; één aanvraag nog in behandeling	groen
V13	prostitutiebedrijven met actuele en adequate vergunning	gerealiseerd: 61 van de 64: drie aanvragen nog in behandeling	groen
V14a	aanpak panden met overlast	gerealiseerd: 90% van de bekende overlastgevende panden is aangepakt	groen
V14b	aanpak malafide huiseigenaren	gerealiseerd	groen
V15	handhavingsplannen bij de diensten	kadernota <i>Handhaving</i> is uitgevoerd in 2005	groen
V16	aanvragen voor vergunningen, subsidies en aanbestedingen toetsen op integriteit	vergunningen: gerealiseerd; subsidies/aanbestedingen: wacht op goedkeuring Rijk resp. AWR 2005	groen
V17a	uitvoeren actiepunten Volendam/ Enschede	gerealiseerd wat lokaal mogelijk was	groen
V17b	elk evenement een veiligheidswijzer	gerealiseerd	groen
V17c	elk jaar een crisisoefening	gerealiseerd	groen
V17d	nieuw gemeentelijk crisisbeheersplan	gerealiseerd	groen
V18a	hele stad schoner (kwaliteitsniveau 3); geen meetpunten onder de 3	gerealiseerd: alle wijken boven niveau 3; gemiddelde voor hele stad op niveau 4	groen
V18b	hele stad heler (kwaliteitsniveau 3); geen meetpunten onder de 3	alle wijken boven niveau 3, nog 75 meetpunten lager dan 3	oranje

Bron: Gemeente Rotterdam (2005)

De problematiek rond werk en inkomen figureerde niet als een apart speerpunt op de prioriteitenlijst van het Rotterdams college. Tabel 3.6 geeft een beeld van de doelstellingen van het Rotterdamse college op dit terrein, die deels onder het speerpunt 'economische ontwikkeling' en deels onder het speerpunt 'organisatie van de uitvoering' zijn opgenomen.

Op drie van de vier punten, de uitstroom vanuit gesubsidieerd werk naar regulier werk en de bestrijding van witte en zwarte uitkeringsfraude⁴ zijn de doelstellingen gerealiseerd. Het Rotterdamse college velt zelf een negatief oordeel over de prestaties met betrekking tot de uitstroom uit de bijstand. Toch is een vermindering van het bijstandsvolume met 25% in een periode waarin de economische conjunctuur niet meezat bepaald geen negatief resultaat.

Tabel 3.6

Doelstellingen uit taakveld Werk en inkomen in collegeprogramma 2002-2006 van de gemeente Rotterdam^a

nr.	prioriteit in collegeprogramma 2002	resultaat per 30 november 2005	kleur
E7a	hogere uitstroom naar werk: verlagen WWB-volume: 12.000 uitstroom in 2002-2006 = 40% van de populatie	niet gerealiseerd; verwachting voor het eindresultaat 2006 = 25% van de populatie; tot peildatum 30 november zijn in 2005 1201 mensen uitgestroomd	rood
E7b	verhogen uitstroom van gesubsidieerd werk naar regulier werk (van 20% in 2002 naar 40% in 2006; 35% in 2005)	gerealiseerd	groen
U10a	verhogen aantal witte fraudeonderzoeken (24.000 signalen)	gerealiseerd: 34.189 signalen onderzocht	groen
U10b	verhogen aantal zwarte fraudeonderzoeken (450 per jaar)	gerealiseerd: 554 signalen onderzocht	groen

a Werk en inkomen was geen speerpunt in het collegeprogramma.

Bron: Gemeente Rotterdam (2005)

Tabel 3.7 geeft een beeld van de doelstellingen en de mate waarin doelen behaald zijn in Rotterdam met betrekking tot het speerpunt onderwijs en jeugd. Alleen de punten met betrekking tot onderwijs in enge zin zijn in de tabel vermeld. Het is een lijst van tien specifieke doelstellingen. Op zeven daarvan zijn de beoogde eindresultaten behaald. Het college geeft aan dat de resultaten op twee terreinen (inlopen taalachterstanden en vermindering percentage voortijdig schoolverlaters) niet geheel zijn gehaald en dat de resultaten op één terrein (screening ouders op opvoedingsrisico's) teleurstellend zijn. In dit laatste geval vindt een hertoverweging plaats van de gehanteerde methodiek.

Bij zelfevaluaties rijst uiteraard de vraag in hoeverre de conclusies neutraal en onpartijdig zijn. Daarom is het van groot belang dat er een evaluatierapport beschikbaar is van een onafhankelijke instantie, in dit geval de Rekenkamer Rotterdam (2006). Terwijl het college concludeert dat 92% van de doelen is bereikt, komt de rekenkamer tot de conclusie dat de doelstellingen in 63% van de gevallen geheel of grotendeels zijn gehaald. In 28% bestaat onzekerheid over het al dan niet halen van de doelstelling en in 8% van de gevallen is de doelstelling niet gehaald. Hoewel deze conclusie genuanceerder is dan die van het college, is de teneur van deze beoordeling toch positief.

Een onafhankelijke bron voor ontwikkelingen op het gebied van de veiligheid vormt de politiemonitor van het ministerie van BZK. In de perceptie van de burgers waren de grote steden zowel in 2001 als in 2005 onveiliger dan de rest van het land. Dit geldt zowel voor de gevoelens van (on)veiligheid als voor percepties van en ervaringen met criminaliteit. In beide jaren scoorden Amsterdam en Rotterdam hoog op

onveiligheidsgevoelens, geweld en verloedering in vergelijking met andere grote steden. Utrecht is koploper op het gebied van de vermogensdelicten. Zowel landelijk als in de grote steden is in de periode 2001-2005 op al deze terreinen sprake van een lichte verbetering, het meest in Groningen, maar ook meer dan gemiddeld in Rotterdam. Een opvallende verbetering valt te constateren voor de beoordeling van het optreden van de politie in de grote steden, waarbij Rotterdam overigens licht achterblijft bij steden als Groningen en Amsterdam. Al met al toont deze informatie niet aan dat Rotterdam in deze periode op het terrein van de veiligheid beduidend beter heeft gepresteerd dan andere grote steden.

Tabel 3.7

Speerpunt onderwijs en jeugd in collegeprogramma 2002-2006 van de gemeente Rotterdam^a

nr.	prioriteit in collegeprogramma 2002	resultaat per 30 november 2005	kleur
01a	groei deelname voorschool: van 4000 naar 9500 in 2006	gerealiseerd voor 2005: 8479	groen
01b	verminderen taalachterstand: verbeteren Cito-scores met 25%: naar 43,4 en 45,9	wel verbetering: 1,9 leerlingen: 42,8% (+15%) 1,25 leerlingen: 45,4% (+18%)	oranje
01c	meer allochtone kinderen op havo/vwo (van 20,4 naar 24,4% in 2006)	gerealiseerd voor 2005: 24,2%	groen
02	groei van aantal scholen dat verzuim meldt (100% in 2006, 90% in 2005)	vrijwel gerealiseerd: 86% van de scholen meldt verzuim	groen
03	vermindering voortijdig schoolverlaters met 30%; resultaat voor 2005: 18,94%	nog niet gerealiseerd: 20,8%	oranje
04	bouw/aanpassing scholen t.b.v. kwaliteitsverbetering: 75	gerealiseerd: totaal 76 projecten opgeleverd	groen
05	meer instroom personeel onderwijs	gerealiseerd, geen onvervulbare vacatures meer	groen
06a	screening ouders op opvoedrisico's (psychische problemen): 7000 screenings en 225 diagnostische interviews	niet gerealiseerd: 5780, resp. 160; methodiek in heroverweging	rood
06b	meer basisscholen met NT2 en opvoedingsondersteuning (50 in 2006, 40 in 2005)	gerealiseerd: 102	groen
06c	toename scholen met training overdracht waarden en normen (70% scholen en 100% scholen in onveilige wijken)	gerealiseerd: ruim 85% van alle scholen en ruim 90% van de scholen in onveilige wijken	groen

a Opsomming in deze tabel heeft uitsluitend betrekking op onderwijs in enge zin.

Bron: Gemeente Rotterdam (2005)

3.5 Verantwoording van beleid versus verantwoording van uitgaven

Uiteraard geeft een bespreking van de ontwikkelingen met betrekking tot collegeprogramma's en programmabegrotingen voor twee grote steden slechts een zeer partieel beeld van de landelijke situatie. De indruk bestaat dat grote steden

als Rotterdam en Amsterdam in dit opzicht voorlopers zijn, mede omdat dergelijke steden nu eenmaal meer middelen kunnen vrijmaken voor beleidsontwikkeling, planning en monitoring dan kleinere gemeenten. Na de invoering van het Besluit Begroting en Verantwoording wordt een dergelijk stramien met ingang van 2004 en zeker na de aantreding van nieuw colleges en nieuwe gemeenteraden na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 op veel grotere schaal gevolgd.

Naar aanleiding van de Amsterdamse en Rotterdamse voorbeelden kunnen wel enkele conclusies worden getrokken.

- 1 De problemen waarmee gemeenten te kampen hebben, vertonen grote overeenkomsten. Dat geldt zeker voor de grotere steden. Veel problemen zullen niet wezenlijk verschillen voor Rotterdam en Amsterdam. Verder hebben beide steden te maken met landelijke maatschappelijke ontwikkelingen en met beleidsontwikkelingen en -prioriteiten op nationaal niveau. Toch verschillen de bestuurlijke accenten aanzienlijk: in Rotterdam wordt veiligheid als het allergrootste probleem gezien, terwijl Amsterdam meer inzet op een onderwerp als participatie.⁵
- 2 Er lijkt sprake te zijn van een nieuw elan, waarbij gemeenten concrete en zeer ambitieuze doelen stellen, prestatie-indicatoren benoemen en de resultaten van hun beleid continu monitoren. Ambities als 'geen Amsterdammer aan de kant', 'halvering aantal voortijdig schoolverlaters', 'verlagen wwb-volume met 40%' en 'trendbreuk agressie en geweld' liegen er niet om. Hoewel twijfel op zijn plaats lijkt over de haalbaarheid van dergelijke doelstellingen, moet worden erkend dat de afgelopen jaren door beide gemeenten belangrijke successen lijken te zijn gerealiseerd op terreinen als veiligheid en participatie.
- 3 Het is opvallend hoe specifiek en concreet de meeste doelstellingen worden geformuleerd. Hieruit blijkt het aparte karakter van de lokale bestuurslaag: de doelstellingen van rijksbeleid zijn vaak veel abstracter en algemener. De voortvarendheid van beide gemeenten om de voortgang van de uitvoering van het beleid te toetsen aan de hand van een veelheid van indicatoren is bewonderenswaardig.
- 4 Veel doelstellingen liggen in de sfeer van (deels indirecte) effecten en op subjectieve indicatoren die te maken hebben met het oordeel van burgers. Een andere groep doelstellingen heeft betrekking op de kwaliteit van diensten of op procesmatige aspecten. Een grote groep heeft betrekking op de effectuering van voorgenomen specifieke maatregelen, een categorie die moeilijk in een input-product-effect-schema te vatten is. Echte outputindicatoren zijn bij Rotterdam verre in de minderheid. Bij Amsterdam is de rol van de outputindicatoren beduidend groter. Verder wordt, ook in Amsterdam, zelden expliciet ingegaan op de kosten die met de realisatie van een bepaalde doelstelling zijn gemoeid.

De nadruk ligt in deze gemeenten op het vaststellen van de doelstellingen van het beleid en de verantwoording van de mate waarin deze doelstellingen zijn gerealiseerd. Wanneer we de focus beperken tot de *collegeprogramma's* is dit uiteraard volstrekt begrijpelijk. Wanneer er echter een *programmabegroting* wordt opgesteld in het kader van het Besluit Begroten en Verantwoorden moet de kritische vraag worden

gesteld of 'de vlag de lading wel dekt'. De teneur in de programmabegrotingen nieuwe stijl is, dat een overzicht wordt gegeven van een aantal te realiseren doelstellingen op een bepaald terrein en de in verband daarmee voorgenomen maatregelen. Daarnaast pleegt een overzicht te worden gegeven van de totale uitgaven op dat terrein en eventueel van de wijzigingen ten opzichte van eerdere begrotingen (zie bv. ook het meerjarenbeleidsprogramma 2006-2010 en de daaraan gekoppelde programmabegroting van de gemeente Dordrecht en het collegewerkplan 2006-2010 van de gemeente Almere). Op zijn best wordt op deze manier duidelijk wat de geraamde extra kosten van een pakket beleidsvoornemens zijn en hoe daarvoor dekking zal worden gevonden. De nadruk ligt daarmee op de verantwoording van het gevoerde beleid, maar niet op een verantwoording van de uitgaven. In de jaarverslagen van veel gemeenten (zie bv. die van 2006 voor Amsterdam en Dordrecht) worden weliswaar per begrotingsonderdeel naast de uitgaven ook een variëteit aan prestaties vermeld, maar wordt geen expliciet verband gelegd tussen de uitgaven en de prestaties. Daartoe zou informatie beschikbaar moeten zijn over de kosten per eenheid product. Verder lijkt de notie dat door aggregatie van deelproducten inzicht kan worden verkregen op het niveau van begrotingsonderdelen geen gemeengoed te zijn. Omdat kosten per product als zodanig ook nog niet informatief zijn, zouden voor het trekken van conclusies ook ontwikkelingen in de tijd of vergelijkingen tussen gemeenten moeten worden opgenomen. De programmabegrotingen nieuwe stijl zijn een combinatie van collegeprogramma's nieuwe stijl en begrotingen oude stijl. Men kan de doelmatigheid van 50 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven echter niet aantonen door een opsomming van successen op een aantal deelterreinen, hoe belangrijk en aansprekend ook.

Als men de uitgaven wil verantwoorden, moet een aanvullende aanpak worden gekozen die verwant is aan de benadering die in dit rapport wordt gevolgd. De kern daarvan vormt een $p \times q$ (prijs maal kwantiteit) invalshoek.⁶ Op die manier kan niet alleen inzichtelijk worden gemaakt wat de kosten van bepaalde maatregelen zijn, maar ook wat de consequenties zijn van de ombuigingen die elders plaats vinden om deze te dekken. Aldus wordt ook de afwegingsfunctie van de begroting versterkt.

Helaas kan niet alle informatie die op landelijk niveau beschikbaar is zonder meer worden uitgesplitst naar gemeenten. Enerzijds spelen daarbij problemen betreffende de privacy van berichtgevers, anderzijds kan het nog heel wat voeten in de aarde hebben om de productie en de uitgaven van regionale organisaties, die (deels) worden gefinancierd met behulp van gemeentelijke uitgaven, toe te rekenen aan afzonderlijke gemeenten. Maar anderzijds zijn gemeenten natuurlijk veel beter dan de opstellers van dit rapport in staat om gewenste informatiestromen op gang te brengen en een beroep te doen op expertise in het ambtelijk apparaat: met behulp daarvan moet het bijvoorbeeld mogelijk zijn om de aanpak op een aantal terreinen (zoals veiligheid, openbare gezondheidszorg en volkshuisvesting), waarvoor de productie in dit rapport wordt gemeten met gebrekkige indicatoren, aanzienlijk te verbeteren.

Noten

- 1 Met dank aan Lara ten Broeke van de Amsterdamse dienst Onderzoek en Statistiek, die de teksten en overzichten uit deze paragraaf heeft aangeleverd.
- 2 De veiligheidsindex maakt het mogelijk ontwikkelingen op het gebied van veiligheid te volgen op stads-, stadsdeel- en buurniveau. De index bestaat uit een subjectieve en een objectieve score. De gegevens waarop de index is gebaseerd komen uit informatiesystemen van de politie en uit Amsterdams bevolkingsonderzoek (*Monitor Leefbaarheid en Veiligheid*).
De objectieve veiligheidsindex bestaat uit zeven zogenoemde veiligheidselementen: inbraak, diefstal, geweld, overlast, vandalisme, verkeer, drugs.
De subjectieve veiligheidsindex is opgebouwd uit drie elementen: veiligheidsbeleving, vermijdingsgedrag, buurtproblematiek.
De index is zodanig geconstrueerd dat een daling van de index correspondeert met een verbetering van de veiligheid.
- 3 Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op een bijdrage van de Bestuursdienst Rotterdam (kader 3.1) en op een evaluatierapport van het toenmalige Rotterdamse college (Gemeente Rotterdam 2005).
- 4 Onder 'witte fraude' wordt verstaan het verzwijgen van inkomsten uit regulier werk (waarvoor belasting en sociale premies worden afgedragen) en onder 'zwarte fraude' het verzwijgen van inkomsten uit zwart werk.
- 5 Overigens heeft het nieuwe college dat begin 2006 in Rotterdam is aangetreden, in het collegeprogramma 2006-2010 eveneens de participatie vooropgesteld met de slogan 'perspectief voor iedere Rotterdammer'.
- 6 Op managementniveau kan het zinnig zijn om deze $p \times q$ benadering te koppelen aan allerlei tussen- of deelproducten. Op bestuurlijk niveau, bijvoorbeeld ten behoeve van het college van B&W of de gemeenteraad, is het raadzaam de productie te meten op of te aggregeren tot een hoog aggregatieniveau om te voorkomen dat men 'door de bomen het bos niet meer ziet'.

Measurements for municipalities 2007

Summary

In 2001 the Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations (BZK) asked the Netherlands Institute for Social Research/SCP to carry out a study on the possibility of increasing the transparency of local authority expenditure by linking that expenditure to municipal output. A preliminary report appeared in that year and was followed by four more detailed studies in 2003, 2004, 2005 and 2006. The present report, *Maten voor gemeenten 2007* ('Measurements for municipalities 2007') is an update of the previous report. It contains analyses relating to the period 2000-2005 and should be seen as the next step in a process spanning several years designed to increase understanding of the relationship between municipal output and funding.

Chapter 1 looks at the overall picture of expenditure and output. Total spending by local authorities on the various task areas increased by 3.1% per annum in the period 2000-2005. Adjusted for inflation, the real increase is 0.4% per annum. This average growth figure is depressed by a sharp reduction in 2004 and a less marked fall in 2005. These reductions were due partly to spending cuts and partly to the hiving off of certain municipal tasks through privatisation (education public transport). The trend in output systematically lags behind the growth in real expenditure; following an initial slight increase and subsequent fall, it remained fairly constant on balance over the period 2000-2005 (-0.3% per annum).

To gain an impression of how well local authority services have been maintained, this picture needs to be adjusted for changes in municipal tasks (the hiving off of previous tasks and the addition of new tasks). These changes had a major impact in the years 1995-2000, but during the period studied the impact was fairly modest, entailing the further privatisation of municipal housing associations, reducing local authority involvement in public transport and expanding the tasks in relation to the educational disadvantage policy and youth welfare. After correction for these changes, the average annual increase in real spending comes to 0.6%, while the associated output fell by an average of 0.2%. The output thus failed to keep pace with the trend in Gross Domestic Product, which grew in volume terms by 1.2% per annum in the period concerned. It also lagged behind the growth in the population (average 0.5% per year).

By definition, the real expenditure for a given task area is equal to the output multiplied by the real expenditure per product. The trend in real expenditure per product gives an indication of how much cheaper or more expensive a product becomes com-

pared with the average domestic product. For this reason, this can also be described as the *relative cost price* of the product in question. The expenditure per product is a stable element in the analysis which is not influenced by changes in the funding structure. It is also affected to only a limited extent by adjustments for changes in municipal tasks. In the period 2000-2005, the cost price of municipal services increased on average 0.8% faster per year than the cost price of average domestic product. The increase in the early years of this period was much greater than in the latter years: in 2004 and 2005 the relative cost price showed virtually no increase at all.

In 2003, and more especially in 2004 and 2005, cuts in public spending put pressure on the transfers from central government to local authorities. This applied both for task-specific funding and for general transfers to municipal funds. Possibly as a response to this, there was a relatively sharp increase in revenues from municipal taxes in this period, in contrast to the preceding period. Despite this, local authority spending was severely curtailed in 2004 in particular. Municipal output also fell in that year, and to a lesser extent in 2005. The picture that emerged in early editions of this report was one of stagnating municipal output. In the 2005 edition (*Maten voor gemeenten 2005*), this picture appeared to warrant a reassessment owing to the strong growth in spending and output in 2002. Following the downturn in both expenditure and output in 2004 and 2005, however, the picture of stagnating output has been pushed firmly back to the foreground.

The available budget figures suggest that local authority spending stabilised in the period 2006-2007. However, on the assumption of a further increase in the relative costs of municipal output, a slight decrease of municipal output is to be expected.

The concluding sections of chapter 1 are more analytical and look in more depth at the significance of and explanations for the findings. Earlier research by SCP has shown that the observed increase in the relative cost price is not limited to municipal services, but is even more marked in areas such as health care and education. This increase can be explained in part by the fact that labour productivity in public services lags well behind that of the private sector, whereas pay increases are in line with the market. To some extent this has to do with the nature of the services provided which, unlike many market commodities, often do not lend themselves to mechanisation and automation of output. Incomplete measuring of the quality and effectiveness of the output can also explain part of the increase in the cost price. A summary of the available data on the effectiveness and quality of municipal services indicates that, whereas these meet fairly high standards, there appears to have been little in a way of improvement in the period 2000-2005. In any event, the rise in the cost price of these services per product purchased or per user appears to be a given which needs to be taken into account when planning public services.

Chapter 2 focuses on developments in the individual task areas, including general characteristics, policy developments, the product indicators used, key output figures and real expenditure, as well as the quality and efficacy of the service delivery.

This section should be seen as a broad outline of municipal services in the various task areas, based on a number of key indicators. In certain policy sectors, such as administrative affairs, general support, spatial planning and economic affairs, the analyses are of necessity very superficial. A lack of measurable output indicators for these sectors means that recourse generally has to be sought to global standardisation indicators, such as the number of inhabitants or the number of businesses. Better indicators are generally available for implementing activities, especially where these are focused on a direct service delivery to the public. In addition to physical indicators such as the number of products or users, value indicators have proved useful here. These are based on the recalculation of revenues or expenditure as if prices had not risen any further after a given baseline year; this provides an impression of the trend in output volume.

Since the task areas discussed and the availability of data differ in their extent and complexity, there is a concomitant wide difference in the extent and depth of the analyses. Most information is available about population affairs, education, employment and income, community and social services, provisions for the disabled, culture, sport and green spaces. A number of salient findings are given below:

- Public administration in a narrow sense, and in particular the subcategory administrative affairs, has seen a sharp rise in expenditure which cannot be directly related to growth in visible tasks. The same applies for spatial planning, though it has to be said that spending cuts were implemented in both these domains in 2004.
- The costs of subsidised employment increased much more rapidly in the past than the number of jobs. This was primarily because entry-level and step-up jobs were twice as expensive as jobs created in the context of the Jobseekers Employment Act (wIw) and earlier schemes such as the youth employment guarantee plan and job pools. The volume of subsidised employment is now falling as a result of the repeal by central government of the wIw and the entry-level and step-up jobs decrees. The emphasis is now much more on reintegration. Thanks to the figures presented in several reports by Statistics Netherlands (CBS) on reintegration in municipalities, it is possible to form a picture of the number and duration of reintegration projects. The picture is less clear as regards the expenditure involved. According to our reconstruction, this expenditure was still relatively low in the period 2004-2005, despite the fact that almost 200,000 people take part in reintegration projects annually. As a result, local authorities retained a sizeable portion of the specific employment-related transfers. Further reduction in subsidised employment will continue to make it difficult in the future to spend this employment-related funding usefully. The recent agreements made at the 'participation summit' are likely to make a contribution here.

- The costs of implementing social assistance benefits amount to around 15% of total costs. The attempts by local authorities to control the volume of social assistance benefits appear to be very successful, though this success relates more to a reduction in the number of people moving on to benefit ('workfirst') than to an increase in the number of people moving off benefit into mainstream employment. There have also been successes in identifying fraud. Local authority spending on benefits fell below the subsidy provided by central government for the first time in 2004, at a time when the economic trend was not especially positive. The specific income-related funding was also more than adequate in 2005.
- In the area of public transport by bus, tram and metro, there is uncertainty regarding the trend in the number of passenger kilometres. According to one source (the nobility survey) there has been a sharp reduction, which occurred mainly in 2003; according to another source (based on analyses of ticket revenues) there is virtually no evidence of such a reduction. Although Statistics Netherlands (CBS) still only reports the findings of the former study in Statline, it does state that the findings from the second source are more reliable. Partly because of this, we have switched completely to this second source for this report. It should also be borne in mind that the direct involvement of local authorities in public transport reduced sharply in 2004 due to privatisation and the creation of financial autonomy for the organisations concerned, while the budget figures for 2007 show a further substantial reduction.

Chapter 3 is concerned with the role of output measurement in municipal policy practice. The municipal executive programmes of Amsterdam and Rotterdam for the period 2002-2006 are taken as a starting point here. Municipal reports and contributions from municipal representatives in the supervisory committee played a central role in the deeper analysis of this subject. The municipal documents reveal a positive tone regarding the feasibility of all kinds of policy. The evaluation reports cited here create the impression that many of these ambitions were indeed achieved during the period studied. However, a critical comment needs to be made here, particularly when it is borne in mind that these programmes serve as a model for the new budget approach pursuant to the Budgeting and Accountability Decree (*Besluit Begroten en Verantwoorden*) and the associated programme budgets. This latter term does not appear adequate here; although ambitious programmes are put together, with measurable targets and the necessary monitoring and evaluation, at the same time virtually no link is established with expenditure. The accountability appears to relate primarily to the realisation of policy intentions, not to the efficiency of municipal expenditure. In our view, this report provides a method which could in principle be used to fill this gap.

Appendix A presents a picture of the output delivered by local authorities based on their freely disposable resources. Activities funded from task-specific resources such as specific transfers from central government and user contributions paid by citizens

and businesses for services delivered are left out of consideration here. These freely disposable resources come from the municipal fund, municipal taxation and other municipal revenues. Over the period 2000-2005, real net expenditure grew slightly (0.6%), being depressed by a sharp fall in 2005. Output fell by an average of 1.2%, again largely because of a sharp fall in 2005. As a result, the relative cost price rose by an average of 1.8%, a substantially bigger increase than the 0.8% rise in total expenditure. The systematic difference between the cost price of net and gross output could give rise to the suggestion that local authorities adopt a less cost-conscious approach to spending the freely disposable resources than to the funds they receive for specific tasks. However, the difference between the relative cost price of the output associated with total expenditure and with net expenditure disappears after correction for a number of specific products which are funded chiefly from task-specific resources (roads, water, cleansing, sewerage, housing management, subsidised employment, social assistance benefits and public transport).

At the request of the Ministry of BZK, Appendix B looks at the profit that young people derive from municipal expenditure. SCP has for decades used the profit approach to assess the impact of government spending on the population, measured by characteristics such as household composition, age and income category. In this case, the emphasis is on the profit measured by origin (indigenous, Western and non-Western ethnic minority). The figures presented here suggest that children from non-Western ethnic minority backgrounds derive a good deal more profit from municipal expenditure on primary education and social assistance benefits, but less from spending on sports facilities and childcare. Total municipal spending on these services is several times higher on average per child of non-Western ethnic origin than per indigenous child. To the extent that information is available on this, the expenditure for Western ethnic minority children appears to differ little from that for indigenous children.

The approach developed in this report should be seen mainly as a pointer. Where differences are found between the development of tasks and resources which cannot be reasonably explained by productivity trends or pay and price adjustments, further research is required. Such discrepancies come to light via the calculation of relative cost prices. If these increase very sharply, this can indicate inefficiencies, but also rising quality (standards), increasing complexity of the activities or changes in regulations. It is therefore important that the ultimate policy formulation is based on solid knowledge of the task areas concerned, qualitative judgments and the results of available in-depth studies, in addition to the outcomes of global monitoring of the type outlined here. Useful tools in this connection may be indications for policy changes and changes in regulations, information on capacity problems (waiting lists) and additional indicators of the quality and effectiveness of the services concerned. This report offers a first step towards diverting attention to topics of this kind.

Bijlage A Analyseresultaten netto-uitgaven

De hoofdtekst van dit rapport heeft betrekking op de analyse van de totale gemeentelijke uitgaven. Op de netto-uitgaven, berekend als het saldo van de taakgebonden uitgaven en inkomsten wordt niet of nauwelijks ingegaan. In eerdere rapporten is wel prominent ingegaan op de productie die wordt gefinancierd uit de netto-uitgaven. Het naast elkaar behandelen van de analyses gebaseerd op totale en netto-uitgaven blijkt voor veel lezers echter verwarrend te zijn. Bovendien zijn de uitkomsten van de analyses op basis van de totale uitgaven vanuit het perspectief van de burger (en gemeentefunctionaris) relevanter. Op verzoek van de opdrachtgever, die ook geïnteresseerd is in de besteding van de niet-taakgebonden middelen (gemeentefonds, onroerendezaakbelasting) van gemeenten, wordt in deze bijlage alsnog nader ingegaan op de uitkomsten van de nettoanalyse. De omvang van de netto-uitgaven is reeds besproken naar aanleiding van tabel 1.1. De opzet van de nettoanalyse wordt uit de doeken gedaan in kader C.1 (internetbijlage C). De kern hiervan is dat van de totale productie in een bepaald taakveld alleen dat deel aan de netto-uitgaven van gemeenten wordt toegerekend dat correspondeert met het aandeel van niet-taakgebonden middelen in de totale gemeentelijke uitgaven voor het betreffende taakveld.

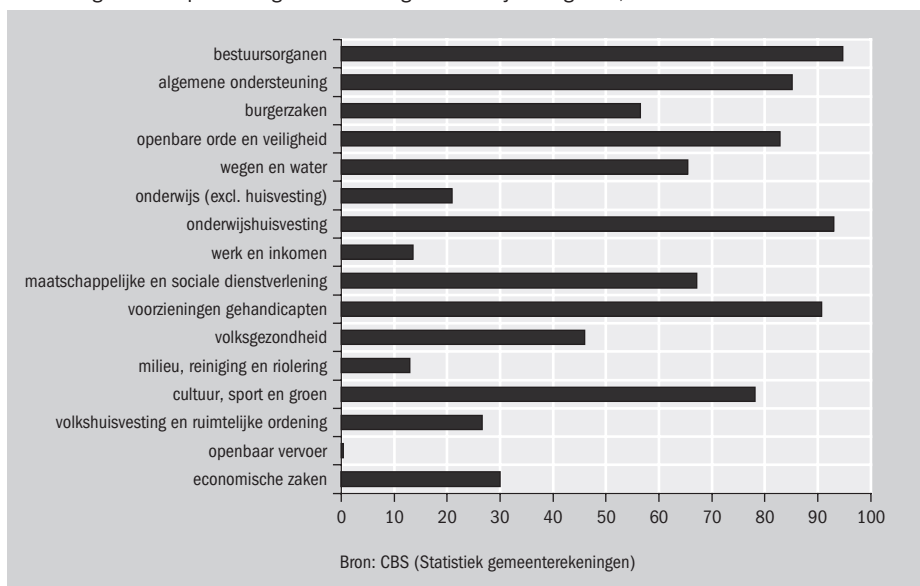
Figuur A.1 geeft een overzicht van de relatie tussen de totale en de netto-uitgaven van gemeenten voor de hoofdclusters van taakvelden. Dit aandeel is groot bij bestuursorganen, algemene ondersteuning, openbare orde en veiligheid, onderwijshuisvesting, voorzieningen gehandicapten, en cultuur, sport en groen en klein bij onderwijs (excl. huisvesting), werk en bijstand, milieu, reiniging en riolering, volkshuisvesting en ruimtelijke ordening en bijstand en economische zaken. Bij openbaar vervoer wogen de inkomsten tegen de uitgaven op en was het aandeel van de netto-uitgaven derhalve 0%.

Het beeld van de netto-uitgaven is op het niveau van de afzonderlijke taakvelden minder 'stabiel' dan dat van de totale uitgaven. Op het niveau van landelijke voorzieningen zijn mutaties in kosten en voorzieningengebruik meestal betrekkelijk gematigd, hoewel op deze regel ook uitzonderingen bestaan, zoals de snelle groei van de kinderopvang in de afgelopen jaren en de ontwikkeling van de asielopvang. Bij de totale uitgaven van gemeenten treedt al een extra complicatie op, omdat de rol van gemeenten bij sommige voorzieningen aan verandering onderhevig is: de al eerder genoemde afbouw van de betrokkenheid bij verzorgingshuizen, verpleeghuizen en woningexploitatie, waar ook een beperkt aantal nieuwe taakgebieden tegenover staat (onderwijsbegeleiding, onderwijsachterstandsbeleid, de consultatiebureaus voor jonge kinderen en dergelijke). Voor de komende jaren is overigens een nieuwe uitbreiding gepland in samenhang met de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Bij de netto-uitgaven neemt het aantal complicaties verder

toe, omdat sommige specifieke uitkeringen in de loop der tijd zijn vervangen door een verhoging van het gemeentefonds (bv. bij onderwijshuisvesting) of omdat het aandeel van eigen bijdragen van burgers en bedrijven is veranderd. Bij voorzieningen waar de inkomsten min of meer opwegen tegen de uitgaven kan het saldo vrij sterk variëren en wordt als het ware een ruis geïntroduceerd.

Figuur A.1

Netto-uitgaven als percentage van totale gemeentelijke uitgaven, 2005



Ook ontstaat er een technisch probleem bij taakvelden waarvoor de inkomsten groter zijn dan de uitgaven. Dit is bijvoorbeeld het geval bij bedrijfsmatige onderdelen als gemeentelijke grondbedrijven, havenbedrijven en nutsbedrijven, maar deze worden in dit rapport verder buiten beschouwing gelaten. Het is echter wel een probleem bij een taakveld als parkeren waar door de jaren heen sprake is geweest van overschotten. In zo'n geval zijn de netto-uitgaven negatief, waardoor diverse berekeningen niet uitvoerbaar zijn. Daarom is het (kleine) positieve saldo van het onderdeel parkeren bij de berekeningen overgeheveld naar het onderdeel wegen.

De productie die is geassocieerd met de netto-uitgaven laat een geheel ander beeld zien dan de productie die correspondeert met de totale gemeentelijke uitgaven. Hier zijn cultuur, sport en groen (21%), wegen en water (14%), maatschappelijke en sociale dienstverlening (9%) en bestuurlijke ondersteuning (8%) de grootste taakvelden.

In de nettobenadering wordt alleen gekeken naar de prestaties die de gemeenten leveren op basis van hun algemene middelen, waarvan de belangrijkste componenten de inkomsten uit het gemeentefonds en uit de onroerendezaakbelasting zijn.

Functies die grotendeels worden gefinancierd uit specifieke uitkeringen van het Rijk of betalingen van burgers krijgen hierbij een laag gewicht. Als gevolg van deze andere weging kunnen de uitkomsten van deze analyse beduidend anders uitpakken dan die van de analyse op basis van totale gemeentelijke uitgaven.

De belangstelling voor de nettoanalyse van gemeentelijke prestaties vloeit direct voort uit de vraagstelling van de opdrachtgever en in het bijzonder uit de relatie die in het Plan van aanpak transparantie (zie § 1.1) wordt gelegd tussen het onderwerp prestatiemeting en het vraagstuk van de normering van de omvang van het gemeentefonds.

Bij (sub)clusters waar het aandeel van de inkomsten verhoudingsgewijs laag is (bestuursorganen, burgerzaken, openbare orde, wegen en water, voorzieningen gehandicapten, cultuur en sport, oudheid en groen) verschillen de uitkomsten van de nettoanalyse niet noemenswaardig van die voor de analyse op basis van de totale gemeentelijke uitgaven.

Uitgesproken verschilpunten hebben vaak te maken met een verandering van de verhouding tussen totale en netto-uitgaven: zie bijvoorbeeld de extreem sterke groei van de netto-uitgaven bij onderwijshuisvesting (overheveling specifieke uitkering naar gemeentefonds) en de forse groei van de gemeentelijke bijdragen aan de volwasseneneducatie en de kinderopvang.

De analyse op basis van de totale gemeentelijke uitgaven levert vaak een geheel ander beeld op met betrekking tot het verloop van de uitgaven en de productie dan de nettoanalyse. Met betrekking tot de relatie tussen deze beide grootheden, de reële uitgaven per product, bestaat er echter een aanzienlijke convergentie tussen de twee analysevarianten. Dit is niet verwonderlijk, omdat de ontwikkeling van de reële uitgaven per product op het niveau van elementaire voorzieningen in beide analysevarianten per definitie gelijk is (zie § C.3 in bijlage C). Verschillen op het niveau van het totaal en (sub)clusters ontstaan alleen door een afwijkende weging. De volledige uitkomsten van de nettoanalyse staan vermeld in bijlage E.3.

In tabel A.1 wordt een overzicht gegeven van enkele kernuitkomsten voor de netto-uitgaven.

Figuur A.2 illustreert dat de reële netto-uitgaven vooral in de beginjaren zijn toegenomen. In 2003 was de toename nog maar gering en daarna zette een daling in die vooral in 2005 sterk was. Ook deze figuur suggereert dat 2002 een bestedingsjaar was voor gemeenten. De gemiddelde jaarlijkse toename van de reële netto-uitgaven bedroeg 0,6%. In dezelfde periode is de productie afgenomen met 1,2% per jaar. In samenhang hiermee namen de reële uitgaven per product met gemiddeld 1,8% per jaar toe.

Tabel A.1

Analyse netto-uitgaven, 1999-2005

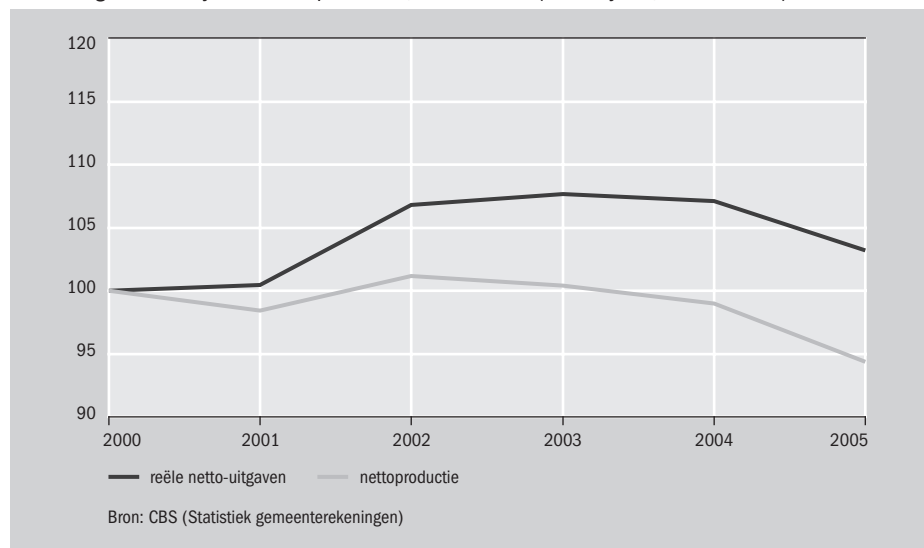
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	groeivoet ^a 2000-2005
ontwikkeling netto-uitgaven (mln. euro)	13.900	14.700	16.200	16.600	16.700	16.300	3,3
reële ontwikkeling netto-uitgaven (index)	100,0	100,5	106,8	107,7	107,1	103,1	0,6
ontwikkeling nettoproductie (index)	100,0	98,4	101,2	100,4	99,0	94,4	-1,2
ontwikkeling reële uitgaven per product (index)	100	102,1	105,6	107,2	108,2	109,3	1,8

a Gemiddelde jaarlijkse procentuele groei.

Bron: CBS (Statistiek gemeentebegrotingen; Statistiek gemeenterekeningen); productiecijfers (zie bijlage D); SCP-bewerking

Figuur A.2

Netto-uitgaven en bijbehorende productie, 2000-2005 (indexcijfers, 2000 = 100)



Na de ‘magere’ jaren 2003-2005 doemt het beeld op van een stagnerende nettoproductie. De daling is des te opvallender omdat de bevolking inmiddels is gegroeid met gemiddeld 0,5% per jaar en een vergelijkbare groei (0,75%) is opgetreden voor het zogenoemde gemeentelijk areaal. Dit wordt als norm voor de omvang van de gemeentelijke taken gehanteerd in het kader van het verdeelmodel van het gemeentefonds (Kuhry en Veldheer 2004: 101-102).

Evenals in de voorgaande editie is een correctie voor taakmutaties bij de netto-uitgaven ditmaal niet nodig. Deze had betrekking op de overheveling van onderwijs-huisvesting en de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) naar het gemeentefonds

in de periode 1994-1997, wat heeft geleid tot een betrekkelijk snelle toename van de netto-uitgaven. Vanaf 1997 zijn de effecten hiervan uitgewerkt.

De stijging van de relatieve kostprijs geassocieerd met de nettoproductie is beduidend hoger dan die van de totale productie: 1,8% tegen 0,8%. Het systematische verschil tussen de kostprijs van de netto- en de brutoproductie zou de suggestie kunnen wekken dat gemeenten minder kostenbewust omgaan met de vrij besteedbare middelen dan met de middelen die zij ontvangen voor specifieke taken. Daarbij valt vooral op dat de uitgaven voor overheadposten als bestuursorganen en algemene ondersteuning sterk toenemen. De winst die dit mogelijk heeft opgeleverd aan verbetering van het bestuur en administratief management van gemeenten is niet goed meetbaar, en is dus ook niet verdisconteerd in de gehanteerde productindicatoren. Het verschil tussen de relatieve kostprijs van de productie geassocieerd met de totale uitgaven en met de netto-uitgaven blijkt echter weg te vallen als gecorrigeerd wordt voor een aantal producten met een specifiek karakter die vooral uit taakgebonden middelen worden gefinancierd (wegen en water, reiniging, riolering, woningexploitatie, gesubsidieerd werk, bijstandsuitkeringen en openbaar vervoer). Na weglating van deze taakvelden ligt de gemiddelde jaarlijkse toename van de relatieve kostprijs namelijk ook voor de brutovariant rond de 1,8%.

Bijlage B Profijt van gemeentelijke diensten voor jongeren¹

De uitgaven voor gemeentelijke voorzieningen komen ten goede aan de inwoners van de gemeenten, maar niet aan alle inwoners in gelijke mate. Dat geldt met name voor uitgaven aan voorzieningen waarvan individuele burgers gebruikmaken. Wanneer burgers voor het gebruik van een voorziening minder betalen dan de werkelijke kosten, is er sprake van 'profijt'. In Kuhry en Pommer (2006) is voor een scala van overheidsvoorzieningen bekeken hoeveel uitgaven per inwoner zijn gemaakt, en hoe deze uitgaven zijn verdeeld over bijvoorbeeld inkomensgroepen en huishoudtypen.

In deze bijlage bekijken we op verzoek van het ministerie van BZK voor enkele gemeentelijke voorzieningen (onderwijs, bijstand, cultuur en recreatie en kinderopvang) hoe het profijt van minderjarigen verdeeld is naar etnische achtergrond. Hiermee sluiten we aan bij de aandacht in het Regeerakkoord voor de onderwerpen jeugd en gezin en participatie. Het moet worden gezien als een eerste verkenning. Voor latere versies van Maten voor gemeenten kan worden besloten om dieper op deze materie in te gaan. Hierbij valt te denken aan het opnemen van meer voorzieningen en het nader uitsplitsen van de verdeling van het profijt. Ook vormt onderzoek naar ontwikkelingen in de tijd een mogelijkheid.

We gebruiken hier cijfers van het CBS en van het SCP (het Aanvullend Voorzieningengebruik Onderzoek 2003 (AVO'03)). In het AVO'03, een survey onder zelfstandig wonende Nederlandse huishoudens, is uitgebreid gevraagd naar het gebruik van allerlei voorzieningen, zowel gemeentelijke als landelijke. Het gebruik van een voorziening is soms eenvoudig als wel/niet gebruik gemeten (bv. bij de meeste soorten onderwijs). In andere gevallen is uitgegaan van de intensiteit (bv. bij sociaal-cultureel werk: het aantal bezoeken per week).

Opgemerkt moet worden dat het onderzoeken van verschillen tussen autochtonen en allochtonen met behulp van bevolkingsonderzoeken problemen kent. De non-respons onder allochtonen ligt in het algemeen hoger dan onder autochtonen. Zo moeten allochtonen voor de beantwoording van de vragenlijst de Nederlandse taal beheersen. Voorts is het aannemelijk dat de allochtonen die wel meedoen aan dit type onderzoek in het algemeen relatief goed geïntegreerd zijn in de Nederlandse maatschappij. De resultaten voor allochtonen die hier worden gepresenteerd zijn dus niet zonder meer te generaliseren, maar geven wel een indruk van de verschillen met autochtonen.

Onderwijs

Door de keuze om naar 0-17-jarigen te kijken, vallen onderwijssoorten voor oudere personen af. Blijven over het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs (beperkt tot deelnemers onder de 18 jaar). Het beroepsonderwijs blijft buiten beschouwing, omdat gemeenten hierbij niet direct betrokken zijn. Het totale profijt voor de

grootste voorziening, het basisonderwijs, inclusief de uitgaven voor doelgroepen, bedraagt 7.730 miljoen euro in 2002 (zie tabel B.1). Het deel hiervan dat via gemeenten wordt uitgegeven (openbaar onderwijs) is 2.550 miljoen euro. Bij voortgezet onderwijs gaat het in totaal om 5.090 miljoen euro, waarvan 1.300 miljoen euro voor openbaar onderwijs aan leerlingen jonger dan 18 jaar.

Tabel B.1

Profijt van verschillende typen onderwijs in 2002, totaal bedrag (in miljoenen euro's)

	totaal bevolking	jongeren 0-17 jaar in openbaar onderwijs
basisonderwijs inclusief doelgroepen	7730	2550
voortgezet onderwijs 12-17-jarigen	5090	1300

Bron: Kuhry en Pommer (2006); CBS (op verzoek verstrekte uitsplitsing)

Van de jeugdigen tot en met 17 jaar is 84% autochtoon of westers allochtoon en 16% niet-westers allochtoon (zie tabel B.2).² Hierbij is de definitie van het CBS gevolgd: de afkomst is in eerste instantie bepaald aan de hand van het geboorteland van het kind, maar als dat Nederland is telt vervolgens het geboorteland van de ouders.³

Bij het gemiddeld profijt per leerling is allereerst gekeken naar het basisonderwijs.⁴ De leeftijdsgroep van 4 tot en met 11 jaar valt vrijwel samen met de groep leerlingen in het basisonderwijs. Van deze jeugdigen volgt ongeveer 32% openbaar onderwijs. Onder de niet-westerse allochtonen is dit met 46% een stuk hoger. Voor deze groep wordt per leerling 90% extra geld uitgegeven in het kader van een regeling voor achterstandsgroepen. Doordat zij oververtegenwoordigd zijn in het openbaar onderwijs is het verschil in gemiddeld profijt tussen niet-westerse allochtonen en overige leerlingen groter dan 90%. Het gemiddeld profijt van een 4-11-jarige niet-westerse allochtoon van openbaar onderwijs komt uit op 3.790 euro tegenover 1.340 euro voor autochtone en westerse allochtonen uit die leeftijdsgroep (zie tabel B.2). Dit is bij niet-westerse allochtonen dus zoveel hoger door de combinatie van 90% extra uitgaven volgens de regeling en het relatieve meergebruik van openbaar onderwijs door deze groep.

Het voortgezet onderwijs wordt door ongeveer 79% van de 12-17-jarigen gebruikt (de overigen volgen voornamelijk beroepsonderwijs). Voor openbaar voortgezet onderwijs ligt dit percentage op 20. Autochtonen en westerse allochtonen gaan iets vaker naar het openbaar voortgezet onderwijs (21%), niet-westerse allochtonen beduidend minder vaak (13%).⁵ Ook in het voortgezet onderwijs is het budget per niet-westerse allochtone leerling in de regel 90% hoger dan dat voor andere leerlingen. Bij basisonderwijs zagen we dat gebruiksverschillen de verschillen in profijt verder vergroten. Hier hebben de gebruikscijfers juist een dempende werking: niet-westerse allochtonen gaan minder vaak naar deze vorm van openbaar onderwijs. Het gemiddeld profijt per 12-17-jarige is 1.280 euro voor een niet-westerse allochtoon tegen 1.100 euro voor een leeftijdsgenoot van overige herkomst.

Tabel B.2

Profijt van verschillende typen onderwijs, gemiddeld bedrag in schooljaar 2002/3 (in euro's)

	autochtoon en westerse allochtoon	niet-westerse allochtoon
basisonderwijs per 4-11-jarige	1340	3790
voortgezet onderwijs per 12-17-jarige	1100	1280
aandeel in de 0-17-jarige bevolking (in %)	84	16

Bron: Kuhry en Pommer (2006); CBS (op verzoek verstrekte uitsplitsing)

Bijstand

In Nederland ontvangen in 2002 iets meer dan 400.000 huishoudens een bijstands-uitkering in het kader van de Algemene bijstandswet (CBS StatLine). Het totale bedrag is bijna 3,8 miljard euro. Van de ontvangers is 37% niet-westers allochtoon.⁶ Hiermee zijn niet-westerse allochtone huishoudens ruim oververtegenwoordigd onder bijstandsontvangers (van alle huishoudens is 8% niet-westers allochtoon). Anders gezegd: onder autochtone Nederlandse huishoudens ontvangt 3,6% een bijstandsuitkering, bij niet-westers allochtone huishoudens is dit bijna 27%.

We bekijken hier in hoeverre bijstand aan kinderen ten goede komt en of daarin eveneens verschillen naar herkomst bestaan. Bijstand wordt niet per persoon gegeven, maar op huishoudensniveau bepaald. We doen hier geen poging om een gedeelte van de bijstand aan kinderen toe te rekenen, maar kijken eenvoudig naar de aantallen huishoudens met kinderen.⁷ Van de 400.000 huishoudens met bijstand hebben ongeveer 150.000 huishoudens minderjarige kinderen. Dit zijn ongeveer 100.000 eenoudergezinnen, 45.000 (echt)paren en een kleine 10.000 'overige' huishoudtypen (CBS, SCP-bewerking). Ingedeeld naar herkomst van de hoofdkostwinner gaat het om 80.000 autochtone of overig westerse huishoudens en 70.000 niet-westers allochtone huishoudens (zie tabel B.3). Ook onder huishoudens met kinderen ontvangen niet-westerse allochtone huishoudens dus relatief vaak bijstand. Het ontvangen bedrag is bij niet-westerse allochtonen met 11.800 euro per jaar ongeveer 10% hoger dan bij huishoudens van andere herkomst. Het profijt, gemiddeld over alle niet-westerse allochtonen, komt zo uit op 3.620 euro tegenover 500 euro voor andere huishoudens. De bijstand moet wel met meer personen per huishouden worden gedeeld (gemiddeld 3,9 tegenover 3,0). Omgelagen per persoon is het verschil in profijt tussen de bevolkingsgroepen dan ook iets minder groot, maar nog steeds substantieel (1.100 euro tegenover 180 euro).

Tabel B.3

Profijt van bijstand van huishoudens met minderjarige kinderen (2002)

	autochtoon en westers allochtoon	niet-westers allochtoon
aantal huishoudens (× 1000)	1.650	240
idem, met bijstand	80	70
profijt bijstand (euro per jaar)		
gemiddeld bedrag per ontvangend huishouden	10.200	11.800
gemiddeld bedrag van alle huishoudens	500	3.620
gemiddeld omvang ontvangende huishoudens (aantal personen)	3,0	3,9
gemiddeld bedrag per persoon van alle huishoudens	180	1.100

Bron: CBS (StatLine); CBS (IPO'02) SCP-bewerking

De vaststelling dat niet-westerse allochtonen meer gebruikmaken van bijstand geeft uiteraard nog geen inzicht in de oorzaak van dit verschijnsel. Hiervoor is een verdere analyse van het gebruik van bijstand nodig naar bijvoorbeeld kenmerken van de ouders (zoals opleidingsniveau).

Cultuur en recreatie

Voor cultuur en recreatie hebben de gegevens betrekking op het gebruik door kinderen van 6-17 jaar.⁸ Sociaal-cultureel werk, sportaccommodaties en openlucht-recreatie vormen voor de gehele bevolking de grotere voorzieningen met een profijt per voorziening van zo'n 600 tot 700 miljoen euro in 2003 (zie tabel B.4). Bekijken we de 6-17-jarigen, dan springen de sportaccommodaties er duidelijk uit met 360 miljoen euro. Openbare bibliotheken en sociaal-cultureel werk nemen met 160 en 140 miljoen de tweede en derde plaats in. Openlucht-recreatie, musea en uitvoerende kunsten leveren jeugdigen vanaf 6 jaar per voorziening minder dan 100 miljoen euro aan profijt.

Tabel B.4

Profijt van verschillende voorzieningen op het gebied van cultuur en recreatie in 2003, totaal bedrag (in miljoenen euro's)^a

	totaal bevolking	jongeren 6-17 jaar
sociaal-cultureel werk	600	140
sportaccommodaties	710	360
openluchtrecreatie	580	90
openbare bibliotheken	400	160
uitvoerende kunsten	440	40
musea	300	60
totaal	3030	850

a De vrij kleine voorziening Kunstzinnige vorming (170 miljoen euro voor de totale bevolking) is niet in de analyse betrokken, omdat de eigen bijdragen niet op persoonsniveau maar op huishoudniveau zijn bepaald. Dit maakt een toedeling naar leeftijdsgroepen relatief lastig.

Bron: Kuhry en Pommer (2006); SCP (AVO'03) SCP-bewerking

De meest opvallende verschillen zijn in deze sector te vinden bij de sportaccommodaties (zie tabel B.5). Autochtone jeugdigen hebben hiervan een gemiddeld profijt van ongeveer 160 euro per jaar. Bij niet-westerse allochtonen ligt dit bedrag gemiddeld op 125 euro, zo'n 35 euro lager dus. Dit beeld komt overeen met dat in Breedveld (2006). Daar bleek dat allochtonen minder vaak sport beoefenen. Ze lopen de achterstand ten opzichte van autochtonen overigens wel langzaam in.

Bij de andere voorzieningen hebben niet-westerse allochtone jeugdigen iets meer profijt van sociaal-cultureel werk en openbare bibliotheken (gemiddeld ongeveer 20 euro meer per voorziening). Overige westerse allochtonen zitten overwegend in de buurt van het autochtone profijt, behalve bij sociaal-cultureel werk en sport (meer in de richting van niet-westerse allochtonen) en openbare bibliotheken (lager dan beide andere bevolkingsgroepen). Alles bijeengenomen loopt het totale gemiddelde profijt tussen de jeugdigen van verschillende herkomst nauwelijks uiteen. Alleen overige westerse allochtonen ontvangen iets minder (350 euro) dan de rest (375 euro).

Tabel B.5

Profijt van verschillende voorzieningen cultuur en recreatie, gemiddeld bedrag in 2003 per 6-17-jarige (in euro's)

	autochtoon	niet-westerse allochtoon	overig westerse allochtoon
sociaal-cultureel werk	60	80	75
sportaccommodaties	160	125	135
openluchtrecreatie	40	40	35
openbare bibliotheken	70	85	55
uitvoerende kunsten	20	20	20
musea	25	25	30
totaal	375	375	350

Bron: SCP (AVO'03) SCP-bewerking

Kinderopvang

Met kinderopvang is in 2003 ongeveer 560 miljoen euro aan overheidsuitgaven gemoeid (Kuhry en Pommer, 2006). Dit is nog voordat de gemeentelijke bemoeienis met dit terrein sterk terugliep (in 2004, zie § 2.9). We concentreren ons op de belangrijkste groep gebruikers, huishoudens met kinderen in de leeftijd van 0 tot 11 jaar.

Het gemiddeld bedrag per 0-11-jarige is bij autochtonen 210 euro per jaar, ongeveer de helft meer dan het bedrag bij niet-westerse allochtonen (zie tabel B.6). Indien we nader naar de leeftijdsgroepen kijken, zien we dat het absolute verschil tussen de twee bevolkingsgroepen bij huishoudens waar het jongste kind tussen 0 en 3 jaar is, ongeveer even groot is als bij de andere huishoudens (ongeveer 70 euro per jaar). Relatief is de betekenis van deze cijfers echter anders: bij de jongste groep is het profijt bij niet-westerse allochtonen ongeveer 80% van dat van autochtone kinderen, bij de kinderen vanaf 4 jaar is die verhouding met ruim 20% veel lager. Ook hierbij moet overigens worden bedacht, dat dit de best geïntegreerde allochtone huishoudens betreft. Verder is bij overige westerse allochtonen het profijt van kinderopvang gemiddeld genomen nog lager. Dit komt vooral door de huishoudens waarin het jongste kind jonger dan 4 jaar is.

Tabel B.6

Profijt van kinderopvang, gemiddeld bedrag in 2003 per 0-11-jarige (in euro's)

	autochtoon	niet-westerse allochtoon	overig westerse allochtoon
jongste kind in huishouden 0-3 jaar	340	275	145
jongste kind in huishouden 4-11 jaar	90	20	60
totaal	210	135	90

Bron: SCP (AVO'03) SCP-bewerking

Noten

- 1 Deze bijlage is geschreven door Michiel Ras.
- 2 Van de eerste groep is 78 procentpunt autochtoon en 6 procentpunt allochtoon afkomstig uit een ander westers land (overig westers allochtoon).
- 3 Merk op dat jeugdigen met 16% relatief vaak niet-westers allochtoon zijn. Onder de gehele Nederlandse bevolking is dit 10%, tegenover 81% autochtoon en 9% overig westers allochtoon.
- 4 Hierbij is het speciaal onderwijs niet meegenomen.
- 5 De (langzaam afnemende) achterstand van niet-westerse allochtonen in het onderwijs is een bekend onderwerp, zie onder meer SCP/WODC/CBS (2005).
- 6 Voor de bepaling van de herkomst van het huishouden is de herkomst van de hoofdkostwinner van elk huishouden gebruikt.
- 7 Formeel kent de bijstand geen apart bedrag voor kinderen, maar wel uiteenlopende bedragen voor verschillende huishoudtypen. In het algemeen is er onderscheid tussen alleenstaanden, paren en eenoudergezinnen.
- 8 Voor deze sectoren zijn geen gegevens beschikbaar over het gebruik door kinderen van 0-5 jaar.

Literatuur

- Aarsen, E. van et al. (2006). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO. Vijfde meting onder gemeenten*. Eindrapport. Leiden: Research voor Beleid.
- AEF (2002). *Transparantie in de financiële verhouding. Twee expertmeetings*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- AEF (2004). *Iv3-productenlijst; toets der kritiek. Rapportage draagvlakonderzoek (zie ook internetbijlagen)*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Algemene Rekenkamer (2007). *Rijk verantwoord 2006*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Allers, M.A. (2003). *Belastingoverzicht grote gemeenten 2003*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.
- Allers, M.A. (2005). *Belastingoverzicht grote gemeenten 2005*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.
- Allers, M.A. (2006). *Belastingoverzicht grote gemeenten 2006*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.
- Allers, M.A. en E. Gerritsen (2003). *Decentrale overheden*. In: C.A. de Kam en A.P. Ros, *Jaarboek overheidsfinanciën 2003*. Den Haag: Sdu.
- AVV (2005). *Monitor Stedelijke Bereikbaarheid 2004*. Den Haag: Rijkswaterstaat Adviesdienst Verkeer en Vervoer.
- Blank, J.L.T. (1993). *Kosten van kennis*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (Sociale en Culturele Studies 17).
- Boelhouwer, Jeroen, Frans Knol, Janneke Oppelaar en Vic Veldheer (2006). *De leefsituatie in de grote stad 1997-2004*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (E-publicatie te vinden op www.scp.nl).
- Breedveld, Koen (2006). *Verschillen in sportdeelname*. In: Koen Breedveld en Annet Tiessen-Raaphorst, *Rapportage sport 2006* (p. 299-321). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2006/10).
- Brinkhof (2005). *Nationale Parkeertest 2005*. Leidschendam: Platform Detailhandel Nederland.
- Brinkhof (2006). *Nationale Parkeertest 2006*. Leidschendam: Platform Detailhandel Nederland.
- Bordewijk, P. en H.L. Klaassen (2000). *Wij laten ons niet kennen. Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Broeke, Lara ten en Jeroen Slot (2003). *Prestatiemeting: theorie en praktijk*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Dienst Onderzoek en Statistiek
- BZK (2001). *Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) 2001*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2000). *Plan van aanpak transparantie in de financiële verhouding*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 12 december 2000. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27400B, nr. 7.
- BZK (2002a). *Circulaire gemeentefonds van 23 mei 2002*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2002b). *Circulaire gemeentefonds van 11 december 2002*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2003a). *Circulaire gemeentefonds van 27 juni 2003*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- BZK (2003b). *Begroten en verantwoorden*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (circulaire van 17 januari 2003, nummer Fo2003/U51190).
- BZK (2004a). *Samenwerken aan de krachtige stad; uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009 (GSB III)*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2004b). *Anders gestuurd, beter bestuurd. Eindrapport van de stuurgroep specifieke uitkeringen*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2005). *Overzicht specifieke uitkeringen 2005*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2006a). *Kerngegevens Overheidspersoneel 2005*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2006b). *De gemeente als regisseur. Lokale daadkracht mobiliseren*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- CBS (2000). *Statistiek Brandweer 2000*. Den Haag: Sdu.
- CBS (2006a). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2005*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2006b). *Veiligheidsmonitor Rijk*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Cebeon (2003). *Werklijst producten (bestuurlijke diensten, fysieke infrastructuur, voorzieningen)*. Amsterdam: Centrum Beleidsadviserend Onderzoek.
- Cebeon (2004). *Kosten dualisering gemeentebestuur. Eerste inventarisatie en analyse*. Amsterdam: Centrum Beleidsadviserend Onderzoek.
- Cebeon (2006). *Openbare orde en veiligheid: uitgavenontwikkeling 2001-2005*. Amsterdam: Cebeon (deelrapport 584005-17).
- Cebeon/vB Groep (1993). *Structuur gerecht. IJking gemeentelijke uitgaven in kader herziening fvw'84*. Amsterdam/Voorburg: Centrum Beleidsadviserend Onderzoek/vB Groep.
- Cedris (2005). *Brancheverslag 2004*. Utrecht: Brancheorganisatie van sociale werkgelegenheids- en re-integratiebedrijven.
- Cedris (2006). *Brancheverslag 2005*. Utrecht: Brancheorganisatie van sociale werkgelegenheids- en re-integratiebedrijven.
- Coelo (2004). *Atlas van de lokale lasten*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.
- Coelo (2006). *Atlas van de lokale lasten*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.
- Cornelisse, A.P., A.G.J. Haselbekke en A.P. Ros (1994). *De overheid in bedrijf*. Houten: Stenfert Kroese.
- Deloitte/Cebeon (2004). *Monitor Gemeentelijk Armoedebeleid 2001. Vijfde meting*. Amsterdam: Centrum Beleidsadviserend Onderzoek.
- Divosa (2005). *WWB-monitor. Een jaar Wet werk en bijstand*. Groningen: Centrum voor Arbeid en Beleid.
- Divosa (2006). *WWB-monitor 2006: meer perspectief voor mensen. Twee jaar Wet werk en bijstand*. Groningen: Centrum voor Arbeid en Beleid.
- Ecorys (2002). *Jaarboek Grotestedenbeleid 2001*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ecorys (2003a). *Rapportage ID-monitor. Jaarrapportage 2002*. Rotterdam: Ecorys-NEI.
- Ecorys (2003b). *Jaarboek Grotestedenbeleid 2002*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ecorys (2004). *Jaarboek Grotestedenbeleid 2003*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ecorys (2005). *Rapportage ID-monitor. Jaarrapportage 2004*. Rotterdam: Ecorys-NEI.
- Ecorys (2006). *Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004 (ISV-1)*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

- EIM/SGBO (2004). *WIW-monitor. Jaarrapport 2003*. Zoetermeer: EIM Onderzoek voor Bedrijf & Beleid.
- EIM/SGBO (2005). *WIW-monitor. Jaarrapport 2004*. Zoetermeer: EIM Onderzoek voor Bedrijf & Beleid
- EZ (2002). *Lokaal loket. Rapport van de MDW-werkgroep Benchmark gemeentelijke dienstverlening*. Den Haag: ministerie van Economische Zaken.
- Financiën (1999). *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998/1999, 26573, nrs. 1-2.
- Gemeente Amsterdam (2002) *Programakkoord 2002-2006*. Amsterdam: gemeente Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam (2007) *Jaarverslag 2006*. Amsterdam: gemeente Amsterdam.
- Gemeente Rotterdam (2005) *Evaluatie collegeprogramma 2002-2006*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- GfK(2005). *Politiemonitor Bevolking 2005*. Hilversum: Intomart GfK.
- GGD Amsterdam (2003). *Jaarplan 2004*. Amsterdam: Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst.
- GGD-Nederland (2004). *GGD Benchmark begroting 2003*. Utrecht: GGD-Nederland.
- Gilsing, R. (2003). *Beleid in de groei. Voortgang en uitkomsten van het lokaal jeugdbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2003/15).
- Gilsing, R. (2005). *Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2005/10).
- Goudriaan, R. et al. (1989). *Doelmatig dienstverleners*. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samsom (Sociale en Culturele Studies 11).
- Groot, R. de (2005). *Onderwijsdecentralisatie en lokaal beleid*. Amsterdam: SCO Kohnstamm Instituut.
- Groot, H. de en R. Goudriaan (1991). *De productiviteit van de overheid. Over prestaties, personeel en uitgaven in de publieke sector*. Schoonhoven: Academic Service (bedrijfskundige signalementen).
- Hagoort, Karin en Frank van der Linden (2006). *Re-integratie door gemeenten. Uitkomsten 2005 en toelichting*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Haring, H.M.M. et al. (1995). *Kerngegevens Openbaar Bestuur. Over producten, personeel en kosten van publieke dienstverlening*. Den Haag/Rijswijk: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven/Sociaal en Cultureel Planbureau (100-onderzoeksreeks nr. 70).
- Haselbekke, A.G.J. et al. (1990). *Prestaties tellen. Kengetallen als instrumentarium voor een bedrijfsmatig(er) bestuur en beheer van decentrale overheden*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Helden, G.J. van (1998). *BBI in de praktijk. Een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten*. Maastricht: Shaker Publishing.
- Herweijer, L.J. en H.M.G. Vogels (2004). *Ouders over opvoeding en onderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2004/20).
- Houwaart, D. (1995). *Van Beleids- en Beheersinstrumentarium naar Bestuurlijke vernieuwing, Bedrijfsvoering en Informatie*. Slotpublicatie BBI. Leusden: Stichting BBI.
- Huijben, Mark en Arno Geurtsen (2003). *Overhead in publieke organisaties*. In: *Controlling*, oktober 2003.
- Huijben, M.P.M. et al. (2004). *Groot zijn is ook niet alles. Rapportage vergelijkend onderzoek naar de omvang van het ambtelijk apparaat van gemeenten*. Utrecht: Berenschot.
- Klerk, M. de en R. Schellingerhout (2006). *Ondersteuning gewenst*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2006/11).
- Kommer, G.J. et al. (2003). *Ambulances binnen bereik*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (rapport 270556006/2003).

- Kostalova, B. (2005). Reistijd vanaf dichtstbijzijnde ambulancstandplaats 2005. In: RIVM, Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationale Atlas Volksgezondheid. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- KpVV (2006). Onderzoek Klantenbarometer. Resultaten 2004-2005. Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
- KpVV (2007). Onderzoek Klantenbarometer. Resultaten 2005-2006. Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
- Kromhout, S. en A. van Grinsven (2004). Prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties; analyse van de overeenkomsten in 2003. Amsterdam: RIGO.
- Kuhry, B. (1998). Trends in onderwijsdeelname. Van analyse tot prognose. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (Sociale en Culturele Studies 25).
- Kuhry, B. (2003). Maten voor gemeenten 2003. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2003/9).
- Kuhry, B. (2005). Maten voor gemeenten 2005. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2005/11).
- Kuhry, B. (2006). Is kwaliteit kwantificeerbaar? In: *Altijd een antwoord*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-nieuwjaarsuitgave 2006).
- Kuhry, B. en A.G.J. van der Torre (2001). Maten voor gemeenten. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-werkdocument 74).
- Kuhry, B. en A.G.J. van der Torre (2002). *De vierde sector. Achtergrondstudie quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2002/15).
- Kuhry, B. en V. Veldheer (2004). Maten voor gemeenten 2004. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2004/5).
- Kuhry, B. en J.J.J. Jonker (2006). Maten voor gemeenten 2006. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2006/20).
- Kuhry, B. en E.J. Pommer (2006). *Publieke productie en persoonlijk profijt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2006/17).
- Kwekkeboom, R. et al. (2002). *De werkelijkheid van de Welzijnswet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Levin, J.D. (2002). *Essays in the economics of education* (proefschrift). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Linden, Lilian van der, Florieke Westhof, Cornelis van der Werf (2006). *Administratieve Lasten Burgers Kinderopvang. Eindrapport*. Leiden: EIM/Research voor Beleid.
- Lodder, A., E. Vermeulen, J. van Gastel, B. Anker en H. de Beurs (2006). *Benchmark best practices in de GGD sector*. Utrecht: GGD Nederland.
- Lubberman, H.J.H. et al. (2001). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO. Meting onder gemeenten*. Leiden: Research voor Beleid.
- Lubberman, H.J.H. et al. (2003). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO. Vierde meting onder gemeenten. Eindrapport*. Leiden: Research voor Beleid.
- NIZW (2002) *Brancherapport Welzijn en Sport*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- NOSW (2000). *Brancheverslag 2000*. Utrecht: Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening.
- Oberon (2005). *Visie en historie lokaal onderwijsbeleid, ten behoeve van het vng-project 'Kwaliteit van Uitvoering'*. Utrecht: Oberon.
- OCenW (2001). *Onderwijsverslag 2000*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- OCenW (2002). *Onderwijsverslag over het jaar 2001*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- OCenW (2003). *Onderwijsverslag over het jaar 2002*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- OCW (2004). *Onderwijsverslag 2002/2003*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- OCW (2005a). *Onderwijsverslag 2003/2004*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- OCW (2005b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2004/2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- OCW (2006a). *Kwaliteit onderwijs in de vier grote steden in de periode 2003-2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs (rapport 2006-7).
- OCW (2006b). *Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen met een analyse van de knelpunten bij het leerlingvervoer*. Tweede Kamer 2005/2006, 30 300 VIII, nr. 248.
- OCW (2006c). *Voortijdig schoolverlaten*. Tweede Kamer 2005/2006, 26695, nr. 32.
- Platform Beleidsanalyse (1990). *Maatwerk door meetwerk. Eindrapport van de werkgroep Productiviteits- en prestatiemeting*. Den Haag: ministerie van Financiën.
- Pröpper, Igno, Bart Litjens en Ester Weststeijn (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught: Partners+Pröpper.
- Publiekszaken Almelo (2004). *Werkplan Publiekszaken 2004*. Almelo: gemeente Almelo.
- Ranshuysen, L. (2003). *Museummonitor 2003, 1e halfjaar*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- Ranshuysen, L. (2004). *Museummonitor 2004, 1e halfjaar*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- Ranshuysen, L. (2006). *Museummonitor 2006*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- Rekenkamer Rotterdam (2006). *Resultaten tellen. Resultaten collegeprogramma 2005 en 2002-2006*. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam.
- Rioned (2003). *Het riool vergeleken. 39 gemeenten rioleren door benchmarking*. Ede: Stichting Rioned.
- Rioned (2005a). *Rioleringsatlas van Nederland*. Ede: Stichting Rioned.
- Rioned (2005b). *Riool in cijfers 2005-2006*. Ede: Stichting Rioned.
- SCP (1998). *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2002). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2003a). *De sociale staat van Nederland 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2003b). *Koen Breedveld (red.), Rapportage Sport 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/4).
- SCP (2007). *Publieke prestaties in perspectief. Memorandum quartaire sector 2006-2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2007/1).
- SCP/WODC/CBS (2005). *Jaarrapport integratie 2005*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- SEO (1996). *De nationale bestedingen aan sport*. Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek (rapport 380).
- SGBO (2000). *Kerncijfers Wet voorzieningen gehandicapten 1999*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- SGBO (2001). *Kerncijfers Wet voorzieningen gehandicapten 2000*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- SGBO (2002a). *Benchmark sociale diensten. Landelijke rapportage 2000*. Den Haag: SGBO.
- SGBO (2002b). *Kerncijfers Wet voorzieningen gehandicapten 2001*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- SGBO (2003). *Kerncijfers Wet voorzieningen gehandicapten 2002*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- SGBO (2004). *Kerncijfers Wet voorzieningen gehandicapten 2003*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- SGBO (2005). *Kerncijfers Wet voorzieningen gehandicapten 2004*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

- Significant (2005a). *De inburgering van oudkomers in 2004*. Barneveld: Significant B.V.
- Significant (2005b). *De inburgering van nieuwkomers in 2004*. Barneveld: Significant B.V.
- Significant (2006a). *De inburgering van nieuwkomers in 2005*. Barneveld: Significant B.V.
- Significant (2006b). *De inburgering van oudkomers in 2005*. Barneveld: Significant B.V.
- Steiner, B. (2006). *Uitgavenanalyse van het Cluster Bestuursorganen van het Gemeentefonds*. Onderzoeksverslag. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Stipdonk, V.P. van en H. Tjalma-den Oudsten (2006). Gemeenteraadsverkiezingen in zicht. Trends in opkomst, interesse en vertrouwen, 1982-2006. In: Bestuurswetenschappen, jg. 60, nr. 4, p. 293-309.
- szw (2005). *Rijksjaarsverslag van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 30100 XV, nr. 1.
- szw (2006). *Rijksjaarsverslag van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 30550 XV, nr. 1.
- szw (2007a). *Wet werk en bijstand: de feiten op een rij*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006/2007, 30545, nr. 14.
- szw (2007b). *Tripartiete beleidsinzet*. Bijlage bij de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de participatietop. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006/2007, 29544, nr. 94.
- TNO (2007). *Bouwprognoses 2006-2011*. Delft: TNO (rapport 2007-D-R0975/A).
- Trimbos (2003). *Monitor Maatschappelijke opvang. Jaarbericht 2003*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Trimbos (2004). *Monitor Maatschappelijke opvang. Jaarbericht 2004*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Vermeer, H.J. et al. (2005) *Kwaliteit van Nederlandse Kinderdagverblijven: Trends in kwaliteit in de jaren 1995-2005*. Leiden/Amsterdam/Nijmegen: Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek.
- Visser, Ellen, Arend Verschoor, Gerrit Westerhof, Bernadette Wijnker, Jim Zilverberg, Gerda van Piggelen (2006). *Toenemende bezuinigingen op het leerlingenvervoer en de problemen hierdoor voor ouders en kinderen*. Utrecht/Houten/Bilthoven: CG-Raad, FOSS, NVA, Project Adviesraden Leerlingenvervoer.
- VenW (2005). *Nota Mobiliteit*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 29644, nr. 12-13.
- VNG (1993). *Handreiking gemeentelijke productenlijst. Versie 1*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2002). *Financiële compensatie dualisering*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten (Brief aan de minister van BZK, 31 januari 2002).
- VNG (2005). *Publieke dienstverlening, professionele gemeenten: visie 2015*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- vws (1999). *Rijksbegroting 2000 ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999/2000, 26800 XVI, nr. 2.
- vws (2005). *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (WMO): nota naar aanleiding van het verslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 30131, nr. 29.
- Weggemans, H. en A. Hunderman (2002). In dienstverband 3. *Kengetallen Personeelsbestand Sociale Diensten*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Wittebrood, Karin (2006). *Slachtoffers van criminaliteit. Feiten en achtergronden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2006/7).
- Wolf, Judith, Irene Jonker, Sarala Nicholas, Vivian Meertens en Sanne te Pas (2006). *Maat en baat van de vrouwenopvang. Onderzoek naar vraag en aanbod*. Amsterdam: SWP.
- Wolfson, D.J. (1988). *Publieke sector en economische orde*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast.

De tekst van het lopende programma (2006-2007) is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

Het Werkprogramma is rechtstreeks te bestellen bij het Sociaal en Cultureel Planbureau.

ISBN 90-377-0267-8

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel. Een complete lijst is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

Sociale en Culturele Rapporten

Sociaal en Cultureel Rapport 2000. ISBN 90-377-0015-2

Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector. ISBN 90-377-0106-x

In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004. ISBN 90-377-0159-0

Investeren in vermogen. Sociaal en Cultureel Rapport 2006. ISBN 90-377-0285-6

The Netherlands in a European Perspective. Social & Cultural Report 2000. ISBN 90-377-0062-4 (English edition 2001)

The Quality of the Public Sector (Summary). Social and Cultural Report 2002. ISBN 90-377-0118-3

Nederlandse populaire versie van het SCR 2000

Nederland en de anderen; Europese vergelijkingen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-5875-141-4

SCP-publicaties 2006

2006/1 Thuis op het platteland (2006). Anja Steenbekkers, Carola Simon en Vic Veldheer (red.). ISBN 90-377-0229-5

2006/2 Een eigen huis... Ervaringen van mensen met verstandelijke beperkingen of psychiatrische problemen met zelfstandig wonen en deelname aan de samenleving (2006). M.H. Kwekkeboom (red.). ISBN 90-377-0246-5

2006/3 Uitgerekend wonen (2006). Michiel Ras et al. ISBN 90-377-0250-3

2006/4 Jeugd met beperkingen. Rapportage gehandicapten 2006 (2006). Sjoerd Kooiker (red.). ISBN 90-377-0200-7

2006/5 Hoe het werkt met kinderen (2006). Wil Portegijs et al. ISBN 90-377-0238-4

2006/6a Sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden (2006). Saskia Keuzenkamp en Ans Merens (red.). ISBN 90-377-0269-4

2006/6b De balans opgemaakt. De slotbeschouwing van de sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden (2006). Saskia Keuzenkamp. ISBN 90-377-0251-1

2006/7 Slachtoffers van criminaliteit: feiten en achtergronden (2006). Karin Wittebrood. ISBN 90-377-0232-5

2006/8 Voorzieningen voor slachtoffers van misdrijven: gebruik, bereik en draagvlak (2006). C.J. Maas-de Waal. ISBN 90-377-0270-8

2006/9 Op weg in de vrije tijd (2006). Lucas Harms. ISBN 90-377-0273-2

- 2006/10 *Rapportage sport 2006* (2006). Koen Breedveld en Annet Tiessen-Raaphorst (red.). ISBN 90-377-0252-x
- 2006/11 *Ondersteuning gewenst. Mensen met lichamelijke beperkingen en hun voorzieningen op het terrein van wonen, zorg, vervoer en welzijn* (2006). Mirjam de Klerk en Roelof Schellingerhout. ISBN 90-377-0260-0
- 2006/12 *Rapportage ouderen 2006. Veranderingen in de leefsituatie en levensloop* (2006). Alice H. de Boer (red.). ISBN 90-377-0256-2
- 2006/13 *Duaal als ideaal? Leren en werken in het beroeps- en hoger onderwijs* (2006). Ria Bronneman-Helmers. ISBN 90-377-0208-2
- 2006/14 *Uniform uit de kast. Homoseksualiteit binnen de krijgsmacht* (2006). Anna Adolfsen en Saskia Keuzenkamp, m.m.v. Linda Mans. ISBN 90-377-0255-4
- 2006/15 *Gewoon doen. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland* (2006). Saskia Keuzenkamp, David Bos, Jan Willem Duyvendak, Gert Hekma (red.). ISBN 90-377-0257-0
- 2006/16 *Report on the Elderly 2006* (2006). Alice de Boer (red.). ISBN 90-377-0271-6
- 2006/17 *Publieke productie en persoonlijk profijt* (2006). Bob Kuhry en Evert Pommer, m.m.v. Jedid-Jah Jonker en John Stevens. ISBN 90-377-0231-7
- 2006/18 *Angstige burgers? De determinanten van gevoelens van onveiligheid onderzocht* (2006). Janneke Oppelaar en Karin Wittebrood. ISBN 90-377-0231-7
- 2006/19 *Wie werken er in het onderwijs? Op zoek naar het 'eigene' van de onderwijsprofessional* (2006). Ria Vogels en Ria Bronneman-Helmers. ISBN 90-377-0291-0
- 2006/20 *Maten voor gemeenten 2006* (2006). Bob Kuhry en Jedid-Jah Jonker, m.m.v. Bureau Zenc. ISBN 90-377-0253-8
- 2006/22 *Emancipatiemonitor 2006* (2006). Wil Portegijs, Brigitte Hermans en Vinodh Lalta. ISBN 90-377-0286-4
- 2006/23 *Turken in Nederland en Duitsland. De arbeidsmarktpositie vergeleken* (2006). Jaco Dagevos, Rob Euwals, Mérove Gijsberts en Hans Roodenburg. ISBN 90-377-230-9

SCP-publicaties 2007

- 2007/1 *Publieke prestaties in perspectief. Memorandum quartaire sector 2006-2011* (2007). ISBN 978-90-377-0298-9
- 2007/2 *Nieuwe links in het gezin* (2007). Marion Duimel en Jos de Haan. ISBN 978-90-377-0287-3
- 2007/3 *Robuuste meningen? Het effect van responsverhogende strategieën bij het onderzoek Culturele Veranderingen in Nederland* (2007). Josine Verhagen. ISBN 978-90-377-0300-9
- 2007/4 *Een nuchtere kijk op gezond gedrag. Vier thema's voor gezondheidsbevordering* (2007). ISBN 978-90-377-0280-4.
- 2007/5 *Verschillen in verzorging. De verzorging van ouderen in negen EU-landen* (2007). Evert Pommer, Edwin van Gameren, John Stevens, Isolde Woittiez. ISBN 978-90-377-0258-3
- 2007/6 *Prestaties van de rechtspraak: productiviteit in perspectief* (2007). Ab van der Torre, Jedid-Jah Jonker, Frank van Tulder, Theresa Steeman, Gerard Paulides. ISBN 978-90-377-0294-1
- 2007/7 *Türken in Deutschland und den Niederlanden. Die Arbeitsmarktposition im Vergleich* (2007). Jaco Dagevos, Rob Euwals, Mérove Gijsberts en Hans Roodenburg. ISBN 978-90-377-0308-5
- 2007/8 *Een gele kaart voor de sport. Een quick-scan naar wenselijke en onwenselijke praktijken in en rondom de breedtesport* (2007). Annet Tiessen-Raaphorst en Koen Breedveld. ISBN 978-90-377-0307-8
- 2007/9 *Kosten in kaart. Een macrokostendecompositie toegepast op instellingen voor verstandelijk gehandicapten* (2007). Evelien Eggink, Jedid-Jah Jonker en Michel Ras. ISBN 978 90 377 0143 2

- 2007/10 *Sport in the Netherlands* (2007). Annet Tiessen-Raaphorst en Koen Breedveld. ISBN 978-90-377-0302-3
- 2007/11 *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen* (2007). Jean Marie Wildeboer Schut en Stella Hoff. ISBN 978-90-377-0207-1
- 2007/12 *Toekomstverkenning vrijwillige inzet 2015* (2007). Paul Dekker, Joep de Hart en Laila Faulk. ISBN 978-90-377-0311-5
- 2007/13 *Aandacht voor de wijk. Effecten van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid* (2007). Karin Wittebrood en Tom van Dijk. ISBN 978-90-377-0309-2
- 2007/14 *Meedoen met beperkingen. Rapportage gehandicapten 2007* (2007). Mirjam de Klerk (red.). ISBN 978-90-377-0310-8
- 2007/15 *Interventies voor integratie. Het tegengaan van etnische concentratie en bevorderen van interetnisch contact* (2007). Mérove Gijsberts en Jaco Dagevos. ISBN 978-90-377-0312-2
- 2007/16 *Blijvend in balans. Een toekomstverkenning van informele zorg* (2007). Alice de Boer en Joost Timmermans. ISBN 978-90-377-0313-9
- 2007/17 *Vertrouwen in de rechtspraak nader onderzocht* (2007). Paul Dekker en Tom van der Meer. ISBN 978-90-377-0318-4
- 2007/18 *Verbinding maken. Senioren en internet* (2007). Marion Duimel. ISBN 978-90-377-0317-7.
- 2007/19 *Moeders, werk en kinderopvang in model. Analyse van arbeidsparticipatie- en kinderopvang-beslissingen van moeders met jonge kinderen* (2007). Ingrid Ooms, Evelien Eggink en Edwin van Gameren. ISBN 978-90-377-0314-6
- 2007/20 *De sociale staat van Nederland 2007* (2007). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer en Evert Pommer (red.). ISBN 978-90-377-0321-4
- 2007/21 *Toekomstverkenning informele zorg* (2007). Alice de Boer (red.). ISBN 978-90-377-0319-1
- 2007/22 *Beter aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en werkhervatting* (2007). Gerda Jehoel-Gijsbers (red.). ISBN 978-90-377-0327-6
- 2007/23 *Out in the Netherlands. Acceptance of homosexuality in the Netherlands* (2007). Saskia Keuzenkamp en David Bos. ISBN 978-90-377-0324-5
- 2007/24 *Achterstand en afstand. Digitale vaardigheden van lager opgeleiden, ouderen, allochtonen en inactieven* (2007). Eric van Ingen, Jos de Haan en Marion Duimel. ISBN 978-90-377-0316-0
- 2007/25 *Het beste van twee werelden. Plattelanders over hun leven op het platteland* (2007). Carola Simon, Lotte Vermeij en Anja Steenbekkers. ISBN 978-90-377-0320-7
- 2007/26 *Maten voor gemeenten 2007. Een analyse van de prestaties van de lokale overheid* (2007). B. Kuhry, J.J.J. Jonker, m.m.v. M. Ras. ISBN 978-90-377-0323-8
- 2007/27 *Jaarrapport integratie 2007* (2007). Jaco Dagevos en Mérove Gijsberts. ISBN 978-90-377-0330-6

SCP-essays

- 1 *Voorbeelden en nabeelden* (2005). Joep de Hart. ISBN 90-377-0248-1
- 2 *De stem des volks* (2006). Arjan van Dixhoorn. ISBN 90-377-0265-1
- 3 *De tekentafel neemt de wijk* (2006). Jeanet Kullberg. ISBN 90-377-0261-9
- 4 *Leven zonder drukte* (2006). Tjirk van der Ziel met een naschrift van Anja Steenbekkers en Carola Simon. ISBN 90-377-0262-7
- 5 *Otto Neurath en de maakbaarheid van de betere samenleving* (2007). Ferdinand Mertens. ISBN 978 90 5260 260 8

Werkdocumenten

- 121 SCP-maat voor lichamelijke beperkingen op basis van AVO 2003 (2006). Mirjam de Klerk, Jurjen Iedema en Crétien van Campen. ISBN 90-377-0268-6
- 122 Gezond en wel met een beperking (2006). Crétien van Campen (red.). ISBN 90-377-0254-6
- 123 De onbereikte minima (2006). ISBN 90-377-0275-9
- 124 Snuffelen en graven. Over doelgroepen van digitaal toegankelijke archieven (2006). Henrieke Wubs en Frank Huysmans. ISBN 90-377-0276-7
- 125 Liever thuis dan uit. De indicatiestelling in de awbz voor zorg op afroep en verblijf (2006). Edwin van Gameren, Jedid-Jah Jonker en Tessa Marx. ISBN 90-377-0278-3
- 126 Naar een nieuwe armoedegrens? (2006). Arjan Soede. ISBN 90-377-0241-4
- 127 Klik naar het verleden. Een onderzoek naar gebruikers van digitaal erfgoed: hun profielen en zoekstrategieën (2006). Henrieke Wubs en Frank Huysmans. ISBN 90-377-0279-1
- 128 Godsdienstige veranderingen in Nederland. Verschuivingen in de binding met de kerken en de christelijke traditie (2006). Jos Becker en Joep de Hart. ISBN 90-377-0259-7
- 129 Juist beschermd. De determinanten van de woonsituatie van volwassen verstandelijk gehandicapten (2006). Isolde Woittiez en Michiel Ras. ISBN 90-377-0288-0
- 130 De lange weg naar Brussel. De Europese betrokkenheid van Nederlandse maatschappelijke organisaties en hun leden (2006). Esther van den Berg. ISBN 90-377-0264-3
- 131 Bezoek onze site (2006). Jos de Haan, Renée Mast, Marleen Varekamp en Susanne Janssen. ISBN 90-377-0290-2
- 133 Liefst zoals thuis. Ouders en kinderen over buitenschoolse opvang (2007). Rob Gilsing. ISBN 978-90-377-0297-2
- 134 De houding ten opzichte van homoseksualiteit. Een beschrijvende literatuurstudie (2006). Lisette Kuyper en Floor Bakker. ISBN 978-90-377-0299-6

Overige publicaties

- ? Altijd een antwoord. Nieuwjaarsuitgave 2006 (2006). Paul Schnabel, Paul Dekker en Vic Veldheer (red.). ISBN 90-377-0263-5
- Hoge (jeugd)werkloosheid onder etnische minderheden (2006). Jaco Dagevos. ISBN 90-377-0266-x
- Niet-westerse allochtonen met een stabiele arbeidsmarktpositie: aantallen en ontwikkelingen (2006). Jaco Dagevos en Maurice Gesthuizen. ISBN 90-377-0249-x
- Werken op de grens van wetenschap en beleid (2006). Kees Schuyt, Jan-Willem Duyvendak en Theo Roes. ISBN 90-377-0272-4
- At Home in the Countryside. A comparison of rural and urban life. Summary (2006). Anja Steenbekkers, Carola Simon en Vic Veldheer. ISBN 90-377-0292-9
- De tijd als spiegel. Hoe Nederlanders hun tijd besteden (2006). Koen Breedveld, Andries van den Broek, Jos de Haan, Lucas Harms, Frank Huysmans en Erik van Ingen. ISBN 90-377-0283-x
- Anders onderweg. De mobiliteit van allochtonen en autochtonen vergeleken (2006). Lucas Harms. ISBN 90-377-0281-3
- Summary of Report on the Elderly 2006 (2006). Alice de Boer (red.). ISBN 90-377-0293-7
- Visit our site (2006). Jos de Haan, Renée Mast, Marleen Varekamp en Susanne Janssen. ISBN 90-377-0296-1
- Veel geluk in 2007. Nieuwjaarsuitgave (2007). Paul Schnabel (red.). ISBN 978-90-377-0295-8
- Marktplaats Europa. Vijftig jaar publieke opinie en marktintegratie in de Europese Unie (2007). Paul Dekker, Albert van der Horst, Henk Kox, Arjan Lejour, Bas Straathof, Peter Tammes en Charlotte Wennekers. ISBN 978-90-377-0305-4

Samenloop van regelingen (2007). Mirjam de Klerk, Gerda Jehoel-Gijsbers.

ISBN 978-90-377-0315-3

Hoe groot is de vraag? Operationalisatie van de potentiële vraag naar AWBZ-gefinancierde zorg (2007). Roelof Schellingerhout. ISBN 978-90-377-0341-2