

## *Maten voor gemeenten*



# Maten voor gemeenten 2009

Een analyse van de prestaties van de lokale  
overheid

B. Kuhry  
J.J.J. Jonker

M.m.v. Onderzoekcentrum Drechtsteden en Bureau Zenc



Sociaal en Cultureel Planbureau,  
Den Haag, november 2009

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 2009

SCP-publicatie 2009/20

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Mantext, Moerkapelle

Vertaling samenvatting: Julian Ross, Carlisle, Engeland

Omslagontwerp: Bureau Stijlzoorg, Utrecht

ISBN 978-90-377-0452-5

NUR 740

Voor zover 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](http://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](http://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](http://www.scp.nl)

E-mail: [info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

De auteurs van SCP-publicaties zijn per e-mail te benaderen via de website.

# Inhoud

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1 Opzet en kernuitkomsten	15
1.1 Opzet van dit rapport	15
1.2 Analyseresultaten	18
1.3 Gevoeligheidsanalyse	27
1.4 1Jkpunten voor volumegroei	28
1.5 De verklaring voor de stijging van de relatieve kostprijs	29
1.6 Kwantiteit en kwaliteit	32
Noten	40
2 Ontwikkelingen per taakveld	41
2.1 Opzet van dit hoofdstuk	41
2.2 Bestuursorganen en algemene ondersteuning	42
2.3 Burgerzaken	48
2.4 Openbare orde en veiligheid	55
2.5 Wegen en water	65
2.6 Onderwijs(huisvesting)	68
2.7 Werkgelegenheid	83
2.8 Bijstand en sociale dienst	93
2.9 Maatschappelijke en sociale dienstverlening	99
2.10 Voorzieningen voor gehandicapten	108
2.11 Gezondheidszorg	114
2.12 Milieubeheer, reiniging en riolering	120
2.13 Cultuur, sport en groen	125
2.14 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing	132
2.15 Openbaar vervoer	138
2.16 Economische zaken	142
Noten	145
3 <i>Maten voor de Drechtsteden</i> <sup>1,2</sup>	151
3.1 Achtergrond en doelstelling	151
3.2 Aanpak van de analyse	155
3.3 Kernuitkomsten	158
3.4 Specifieke onderwerpen	165
3.5 Discussie	172
Noten	174

Bijlagen	(bijlage A is in dit rapport terug te vinden, bijlagen B t/m E zijn te vinden op internet via <a href="http://www.scp.nl/publicaties">www.scp.nl/publicaties</a> )	
Bijlage A	Analyseresultaten netto-uitgaven	175
Bijlage B	Methodiek	
Bijlage C	Taakvelden en productindicatoren	
Bijlage D1	Kosten, uitgaven en inkomsten (2007)	
Bijlage D2	Analyse van totale uitgaven (2002-2007)	
Bijlage D3	Analyse van netto-uitgaven (2002-2007)	
Bijlage E	Detailgegevens Drechtsteden	
Summary		180
Literatuur		180
Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau		193

## 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 2002 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 de jaren 2004 tot en met 2008 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 2009*, is een actualisering van de voorgaande rapportages. Er is een thematisch hoofdstuk toegevoegd, waarin de aanpak van dit rapport in samenwerking met de betrokken gemeenten wordt toegepast voor de zes Drechtsteden: Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht.

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.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)). Op andere onderdelen is er niet altijd voldoende informatie voorhanden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de taakvelden Maatschappelijke en sociale dienstverlening en Volksgezondheid. 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. Daarnaast is dank verschuldigd aan de gemeentelijke vertegenwoordigers die een bijdrage hebben geleverd aan de discussie in de begeleidingscommissie:

drs. G. Dekker (Almere) en drs. M.R. Schurink en mr. drs. C.A. van der Maat (Dordrecht) en drs. A.L.C. Leijs (Onderzoekcentrum Drechtsteden). De laatste drie personen hebben daarnaast een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van het hoofdstuk over de Drechtsteden. Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft aanvullende achtergrondinformatie ter beschikking gesteld naast de al op StatLine en in reguliere publicaties verstrekte informatie. In het bijzonder verdienen hierbij de CBS-medewerkers drs. Th.A. van Tongeren en G. Batenburg te worden vermeld voor het verstrekken en toelichten van gegevens uit de gemeenterekeningen. Verder is dank verschuldigd aan H. Meijeren van de Stichting Stimulanz voor het verstrekken van gegevens over de uitvoeringskosten van de Sociale Diensten, en ir. R. Hermans van de stichting Rioned voor informatie over de ins en outs van het thema riolering.

De beschrijving van de beleidsmatige ontwikkelingen in hoofdstuk 2 is gebaseerd op een bijdrage van het Bureau Zenc, waarbij dr. P. Castenmiller fungeerde als contactpersoon.

Prof. dr. Paul Schnabel  
Directeur SCP



## Samenvatting

In 2002 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 2008 volgden zes meer uitgewerkte studies. Het onderhavige rapport *Maten voor gemeenten 2009* is een actualisering van de voorgaande rapportages. De analyses in dit rapport hebben betrekking op de jaren 2002-2007. 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 2002-2007 met 1,2% per jaar toe. Gecorrigeerd voor inflatie is echter sprake van een reële daling met 0,5% per jaar. Het gemiddelde groeicijfer wordt sterk gedrukt door een daling in de periode 2003-2006. In 2007 namen de uitgaven weer toe. De dalende tendens in de voorgaande jaren is deels het gevolg van bezuinigingen en deels van het afstoten van taken door verzelfstandiging en privatisering (onder andere bij het onderwijs). Omgekeerd kan de stijging in 2007 vooral worden toegeschreven aan het opdragen van een nieuwe taak aan gemeenten: de verantwoordelijkheid voor de huishoudelijke hulp. De ontwikkeling van de productie, die soms wordt gemeten in termen van het aantal gebruikers of van het aantal afgenomen diensten en soms wordt berekend uit de uitgaven met behulp van informatie over de prijsontwikkeling, blijft systematisch achter bij de groei van de reële uitgaven. Via een aanvankelijke daling en een lichte stijging in 2007, loopt de productie over de periode 2002-2007 per saldo terug met gemiddeld 1,3% per jaar. Daarmee blijft de productie van gemeenten ver achter bij de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (volume groei 2,3% per jaar) en bij de groei van de bevolking (met gemiddeld 0,3% 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. In de periode 2002-2007 blijkt de kostprijs van gemeentelijke diensten jaarlijks gemiddeld 0,7% sneller toe te nemen dan die van het gemiddelde binnenlandse product. Hierbij kan worden aangetekend dat de relatieve kostprijs in 2004 licht is gedaald. In 2003 en 2006 was sprake van een relatief sterke toename.

Om een beeld te krijgen van de mate waarin gemeentelijke voorzieningen op peil zijn gebleven, moeten de reële uitgaven en de productie 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 2002-2007 zijn ze vrijwel verwaarloosbaar, doordat de toevoeging van nieuwe taken op het gebied van de jeugdgezondheidszorg (2003) en huishoudelijke hulp (2007) min of meer opweegt tegen het afstoten van taken bij het onderwijs, kinderopvang, de woningexploitatie en het openbaar vervoer.

In de jaren 2004-2006 zijn de overdrachten van het Rijk aan gemeenten door de bezuinigingen van de rijksoverheid onder druk komen te staan. Dit geldt in het bijzonder voor de specifieke, taakgebonden, uitkeringen. Bij het gemeentefonds is een dergelijke daling alleen in 2004 en 2005 opgetreden. Daarna trad een hernieuwde stijging op, onder meer door de overheveling van de huishoudelijke hulp naar gemeenten in 2007.

In de periode 2008-2009 lijkt, volgens de thans beschikbare begrotingscijfers, eveneens sprake te zijn van een stijging van de gemeentelijke uitgaven. In het kielzog hiervan zal, ook als wordt uitgegaan van een verdere toename van de relatieve kostprijs van de gemeentelijke productie, ook de productie naar verwachting worden gekenmerkt door een lichte stijging. Deze stijging wordt overigens voornamelijk verklaard door de afspraak dat de financiële verantwoordelijkheid voor de sociale werkplaatsen geheel bij gemeenten komt te liggen. Voorheen werd een fors deel van de betrokken rijksmiddelen direct aan de uitvoerende instanties uitgekeerd.

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 min of meer 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 2002-2007. 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 beleidsmatige ontwikkelingen, de gebruikte product-

indicatoren, 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 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, voorzieningen voor gehandicapten, en cultuur, sport en groen. Ook voor taakvelden als wegen en water, riolering en reiniging en volkshuisvesting zijn spaarzame, maar toereikende productiegegevens beschikbaar. Hierna volgen enkele opmerkelijke bevindingen:

- Gezien de zeer sterke groei van de reële uitgaven (7% per jaar) genieten openbare orde en veiligheid een hoge prioriteit. Dit geldt zowel op nationaal niveau als bij afzonderlijke gemeenten (zie *Maten voor Gemeenten 2007*, hoofdstuk 3).
- De gemeentelijke uitgaven voor basis- en voortgezet onderwijs dalen gestaag als gevolg van het steeds verder op afstand plaatsen van de scholen voor openbaar onderwijs. Daardoor lopen de geldstromen in toenemende mate direct van het Rijk naar de scholen, zonder tussenkomst van gemeenten.
- De gemeentelijke uitgaven voor gezondheidszorg worden gekenmerkt door een aanzienlijke groei. Deze wordt vooral veroorzaakt doordat de consultatiebureaus van 0-4-jarigen met ingang van 2003 onder de gemeente vallen.
- Als gevolg van het intrekken van het wtw- (Wet inschakeling werkzoekenden) en id- (in- en doorstroombanen) besluit door de rijksoverheid daalt het volume van de gesubsidieerde arbeid. De nadruk komt veeleer te liggen op re-integratie van (potentiële) ontvangers van bijstandsuitkeringen. Dankzij de verslaglegging in verschillende rapporten van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) 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 2004-2007, ondanks het feit dat er jaarlijks bijna 200.000 personen deelnemen aan een re-integratietraject, in verhouding tot de voormalige uitgaven voor gesubsidieerd

- werk betrekkelijk laag, waardoor gemeenten een aanzienlijk bedrag overhouden op de specifieke uitkering voor het zogenoemde werkdeel.
- De uitvoeringskosten van de sociale diensten bedragen ruim 10% van de totale kosten voor werk en inkomen. De pogingen van gemeenten om het bijstandsvolume te beheersen lijken succesvol. De successen hebben overigens eerder betrekking op een terugdringen van de instroom (work first) dan op een verhoogde uitstroom van uitkeringsontvangers naar regulier werk. Ook zijn er successen geboekt met de opsporing van fraude.
  - Bij het openbaar vervoer namen de gemeentelijke uitgaven in 2004 aanzienlijk af door het op afstand plaatsen van vervoersbedrijven in enkele kaderwetgebieden. In de jaren daarop lijkt deze ontwikkeling te kenteren. Het is de vraag of de tendens in de richting van verdere privatisering en verzelfstandiging zal doorzetten, aangezien een Kamermeerderheid zich medio 2007 bij motie tegen verplichte openbare aanbesteding heeft uitgesproken voor de stadsregio's Haaglanden, Rotterdam en Amsterdam.

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 hoofdstuk 3 wordt een poging gewaagd om de analysemethode van Maten voor gemeenten toe te passen op afzonderlijke gemeenten. Daartoe is samengewerkt met de Drechtsteden (Dordrecht, Alblasserdam, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht). Voor de overgrote meerderheid van de taakvelden bleek het mogelijk om de vereiste productiegegevens te verzamelen (dekkingsgraad 85% à 90%). Helaas bleek de kwaliteit van de productiegegevens niet in alle gevallen de toets der kritiek te kunnen doorstaan. Dit gold ook voor de door het CBS verzamelde baten- en lastengegevens. Dit bemoeilijkt het trekken van definitieve conclusies. Enkele van de belangrijkste uitkomsten:

- Dordrecht geeft meer dan gemiddeld uit per hoofd van de bevolking voor onder andere werk en inkomen, sociale en culturele dienstverlening en cultuur en sport. De overige Drechtsteden liggen juist onder dit gemiddelde. De hoge uitgaven van Dordrecht kunnen worden toegeschreven aan de grootstedelijke problematiek en aan de centrumfunctie van die gemeente.

- De uitgaven per product liggen in Dordrecht rond het landelijk gemiddelde en in de overige Drechtsteden wat lager.
- De kosten per product bleven de afgelopen drie jaar in Dordrecht achter bij het landelijk gemiddelde, maar vertonen een wat sterkere toename in de overige Drechtsteden.
- Dordrecht geeft verhoudingsgewijs weinig uit aan burgerzaken; dit ligt vooral aan de lage kostprijs.
- Dordrecht geeft relatief veel uit aan werk en inkomen, de overige Drechtsteden weinig. Verdere conclusies worden hier sterk bemoeilijkt vanwege onbetrouwbare gegevens.
- De Drechtsteden geven relatief weinig uit aan reiniging. Dit lijkt vooral te liggen aan een lage kostprijs per eenheid opgehaald vuilnis.



# 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).<sup>1</sup> 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 (AEF 2002). Twee jaar later is *Maten voor gemeenten 2003* (Kuhry 2003) verschenen. In dat 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. Daarna verschenen vijf opeenvolgende afleveringen met als laatste *Maten voor gemeenten 2008* (Kuhry et al. 2008). Telkens werden de cijfers geactualiseerd, werd een aantal verbeteringen in de aanpak doorgevoerd en werden nieuwe onderdelen aan het rapport toegevoegd. Vanaf 2004 werd ingegaan op beleidsmatige ontwikkelingen. Vanaf 2005 is aandacht besteed aan de ontwikkelingen op de afzonderlijke taakvelden. Vanaf 2006 is ingegaan op de kwaliteit en de effectiviteit van de dienstverlening. En met ingang van 2007 wordt aandacht besteed aan wisselende specifieke thema's. Vanaf 2008 wordt ernaar gestreefd om de aanpak ook toe te passen op specifieke gemeenten. In dit geval gaat het om de Drechtsteden: Dordrecht en vijf aangrenzende gemeenten. De hoop is dat dit naast interessante informatie over de betrokken gemeenten impulsen oplevert om de gehele aanpak van het onderzoek te verbeteren.

### 1.1.2 Indeling

Het huidige rapport gaat hoofdzakelijk in op de periode 2002-2007. Daarnaast wordt in dit rapport kort ingegaan op de ontwikkelingen vanaf 1995 en wordt op basis van begrotingsinformatie vooruitgeblikt tot 2009. Het omvat drie hoofdstukken, waarvan de eerste twee de vaste kern vormen van deze rapportage en het laatste betrekking heeft op een speciaal onderwerp.

Hoofdstuk 1 gaat in op de opzet en op de voornaamste uitkomsten van de analyse op een geaggregeerd niveau. Daarna volgt een aantal paragrafen met kanttekeningen bij de uitkomsten.

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 toepassing van de systematiek van *Maten voor gemeenten* op Dordrecht en de overige Drechtsteden.

Bijlage A geeft 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.

Daarnaast zijn er vier internetbijlagen (B, C, D en E) die ingaan op de gebruikte methodiek, de productindicatoren, gedetailleerde cijfers per taakveld en gedetailleerde cijfers voor de Drechtsteden.

### 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 B. 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 kostendeckende 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 111. Bij veertien taakvelden is gebruikgemaakt van gebruiksindicatoren, bij 23 van prestatie-indicatoren, bij twaalf van waarde-indicatoren en bij twaalf van normeringsindicatoren. In vier gevallen ging het om overhead of een restpost.<sup>2</sup> Bij de normeringsindicatoren en de overheadindicatoren is de meting van de productie gebrekkig. Dit betreft 25% van de taakvelden en 18% 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 B.1 in internetbijlage B). 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 B.2 in internetbijlage B).

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 gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) 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 vanaf 1995. Deze gegevens zijn verkregen door de cijfers van de gemeenterekeningen die beschikbaar zijn vanaf 1999<sup>3</sup> te 'koppelen' aan cijfers uit de gemeentebegrotingen voor eerdere jaren. Voor die eerdere jaren zijn namelijk geen realisatiecijfers (rekeningen) beschikbaar, maar alleen begrotingscijfers. Een en ander wordt nader toegelicht in internetbijlage B, paragraaf B.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 D1. Zie kader 1.1 voor kanttekeningen bij de lastenmeting.

#### **Kader 1.1 Technische details over de lastenmeting**

De lasten die zijn geboekt op de functies die met de hiervoor genoemde 65 taakvelden corresponderen omvatten loonkosten, materiële kosten, kapitaallasten en inkomensoverdrachten. De kapitaallasten zijn opgebouwd uit de rentekosten en afschrijvingen die samenhangen met investeringsuitgaven. In het vervolg zal in dit rapport 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 uitgaven beschouwd. Verder is op die plaats ook beargumenteerd 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.

Voorts blijven de lasten 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 D3 aan de orde komen. Met deze buiten beschouwing gelaten posten was in 2007 circa 23% van de totale lasten 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). Daardoor geeft de tabel nog wel een zuiver beeld van het algehele saldo van de inkomsten en uitgaven van gemeenten.

Tabel 1.1  
Gemeentelijke uitgaven en inkomsten, 2002-2007

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1 totale uitgaven taakvelden (mln. euro)	37.900	39.200	38.100	38.400	38.300	40.100
2 idem (%) <sup>a</sup>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
3 netto-uitgaven taakvelden (%) <sup>a, b</sup>	42,7	42,5	43,8	43,3	46,0	48,5
4 taakgebonden inkomsten specifieke uitkeringen (%) <sup>a</sup>	32,8	33,0	32,7	31,0	26,6	23,4
5 taakgebonden inkomsten van derden (%) <sup>a</sup>	24,6	24,6	23,5	25,7	27,3	28,1
6 netto-inkomsten uit gemeentefonds (%) <sup>a</sup>	34,9	34,8	31,0	30,9	35,0	37,6
7 netto-opbrengst gemeentelijke belastingen (%) <sup>a</sup>	7,0	7,6	8,1	9,4	6,7	6,7
8 overige netto-inkomsten (%) <sup>a</sup>	3,0	2,0	6,4	6,7	10,5	9,0
9 totaal (netto-)inkomsten <sup>a, c</sup>	102,3	101,9	101,8	103,7	106,1	104,9
10 saldo inkomsten en uitgaven <sup>a</sup>	2,3	1,9	1,8	3,7	6,1	4,9

a Als percentage van totale uitgaven taakvelden (1).

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

c Berekend als de som van rijen 4 t/m 8.

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

De totale uitgaven van gemeenten voor de betrokken 65 taakvelden lopen op van 37,9 miljard euro in 2002 tot 39,2 miljard euro in 2003. In de daaropvolgende jaren zijn ze beduidend lager, om in 2007 te stijgen naar 40,1 miljard euro. Over de periode 2002-2007 komt dit neer op een gemiddelde groei van 1,2% per jaar. Gecorrigeerd voor de algemene toename van het prijspeil resteert een gemiddelde reële daling met 0,5% per jaar.<sup>4</sup>

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; het betreft het hier onder meer 'eigen bijdragen' en leges.

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 onroerendezaakbelasting, OZB). Daarnaast is er een post 'overige netto-inkomsten' die hoofdzakelijk betrekking heeft op opbrengsten uit vermogen en deelnemingen. De stijging van de overige netto-inkomsten van 2% naar 6% tussen 2003 en 2004 lijkt vooral te worden veroorzaakt door veranderingen in de systematiek van de gemeenterekeningen als gevolg van het Besluit begroting en verantwoording (BZK 2003b, zie voor een meer uitvoerige discussie *Maten voor gemeenten 2006*, bijlage B). De uitschieter van ruim 10% in 2006 hangt samen met de verkoop van de Afvalverwerking Rijnmond voor circa één miljard euro door Rotterdam en enkele aangrenzende gemeenten.

In alle jaren was sprake van een batig saldo dat oploopt van 2% in 2003 tot 5% in 2007. Dit beeld van positieve saldo's klopt ook met analyses die uitwijzen dat gemeenten de afgelopen jaren een aardige financiële reserve hebben opgebouwd (Allers en Gerritsen 2003; Gerritsen 2007).

De percentages in tabel 1.1 vertonen per jaar fluctuaties. Er zijn echter ook systematische ontwikkelingen. Vooral de inkomsten uit specifieke uitkeringen zijn in 2006 en 2007 vrij sterk gedaald (van 31% in 2005 naar 23% in 2007). Het aandeel van de inkomsten uit het gemeentefonds vertoont echter een overeenkomstige stijging (van 31% in 2005 naar 38% in 2007). Dit impliceert een ontwikkeling in de richting van een grotere autonomie voor gemeenten in het verlengde van de aanbevelingen van de commissie-Brinkman (BZK 2004). Als uitvloeisel hiervan is een aantal specifieke uitkeringen afgeschaft met een compenserende verhoging van het gemeentefonds. Het aandeel van de taakgebonden inkomsten van derden was in 2002 25%, maar steeg in 2006 en 2007 naar 28%. De afgelopen jaren is frequent de klacht geuit dat de gemeentelijke belastingen 'de pan uit rijzen'. In de periode 1995 tot en met 2007 is er op het niveau van landelijke totaalcijfers echter geen sprake van markante groei. Dit wordt ook bevestigd door op dit onderwerp toegespitst onderzoek (zie bv. Allers 2003 en Coelo 2004). Het aandeel van de gemeentelijke belastingen in de totale inkomsten nam toe van 6% in 1995 naar 9% in 2005. De stijging in het laatste jaar hangt voor een deel samen met de afschaffing van de Zalmsnip. Dit percentage nam vervolgens weer af tot 7% in 2006 en 2007, vooral als gevolg van de gedeeltelijke afschaffing van de OZB (zie Allers 2006).<sup>5</sup> Op langere termijn lijkt dus sprake te zijn van een betrekkelijk geringe toename. Als echter wordt gecorrigeerd voor de verlaging van de OZB-inkomsten vanaf 2006, die door het Rijk via het gemeentefonds

worden gecompenseerd, is per saldo toch sprake van een substantiële percentuele en reële toename.

### 1.2.2 Kerncijfers uitgaven en prestaties

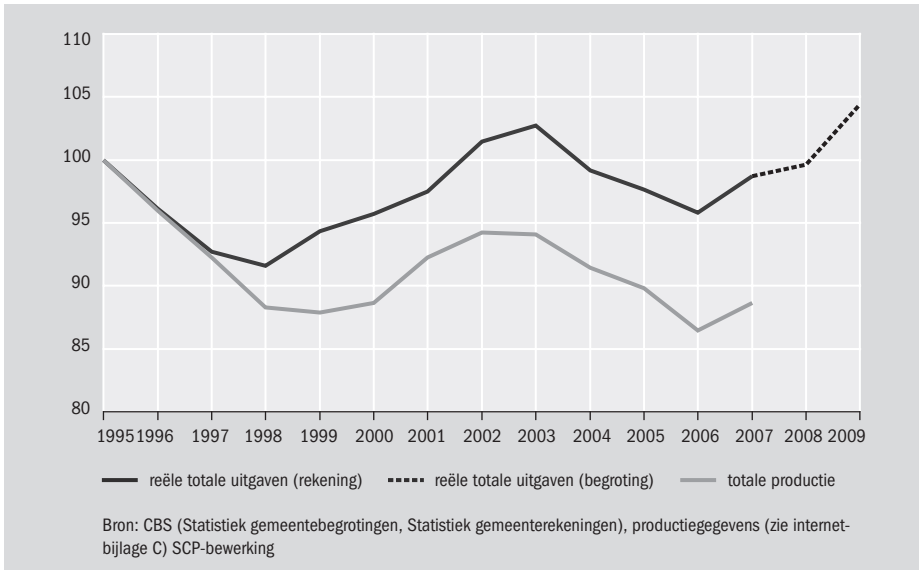
Figuur 1.1 geeft een samenvatting van de geaggregeerde uitkomsten: de totale uitgaven en de totale productie van gemeenten. In tegenstelling tot de meeste figuren en tabellen in dit rapport is er hier gekozen voor een langetermijnperspectief dat de ontwikkeling 1995-2007 in beeld brengt. Daarnaast wordt ingegaan op de geraamde ontwikkeling conform de mutaties in de voor 2008 en 2009 beschikbare begrotingscijfers. Deze figuur laat zien dat de uitgaven, gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling van het bbp, tussen 1995 en 2007 per saldo zijn gedaald (gemiddeld 0,1% per jaar). Ze zijn, na een forse daling in de beginperiode en een overeenkomstige stijging vanaf 1998 in 2003 iets boven het peil van 1995 gekomen. In de periode 2004 tot en met 2006 is er echter opnieuw een daling, die nog sterker uitvalt dan in tabel 1.1, doordat nu ook is gecorrigeerd voor de in die jaren optredende inflatie. Deze daling hangt vooral samen met verlaging of afschaffing van een aantal specifieke uitkeringen, onder andere die voor werk en inkomen. In 2007 is wederom sprake van een stijging, die is toe te schrijven aan de toekenning van een nieuwe taak aan gemeenten: de huishoudelijke hulp in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Volgens de beschikbare begrotingscijfers is voor 2008 en vooral voor 2009 een verdere stijging van de uitgaven te verwachten. Deze valt grotendeels te verklaren doordat gemeenten de financiële verantwoordelijkheid voor de Wet sociale werkvoorziening (wsw) krijgen. Voorheen werden de wsw-uitgaven slechts voor een deel op de gemeenterekening verantwoord.

De ontwikkeling van de productie volgt die van de uitgaven, maar blijft daar wel in toenemende mate bij achter. Bij de productie overheersen de dalingen, al is er in de periode 1999-2002 en in 2007 wel sprake van een stijging. Gemiddeld neemt de productie in de periode 1995-2007 met 1,1% 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 gemeentelijke 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 (1997-2000 en 2006-2007) op te treden. In de periode 2001-2005 is de toename van de kostprijs aanmerkelijk gematigder. Zie paragraaf 1.5 voor een nadere verklaring.

Figuur 1.2 geeft een schematische voorstelling van het relatieve financiële belang van de clusters van taakvelden in 2006.<sup>6</sup> De belangrijkste clusters zijn werk en inkomen (22% van het totaal), onderwijs (incl. onderwijshuisvesting) en cultuur/sport/groen (beide 12%), wegen/water, maatschappelijke en sociale dienstverlening en milieu/reiniging/riolering (alle 10%), volkshuisvesting en ruimtelijke ordening (7%).

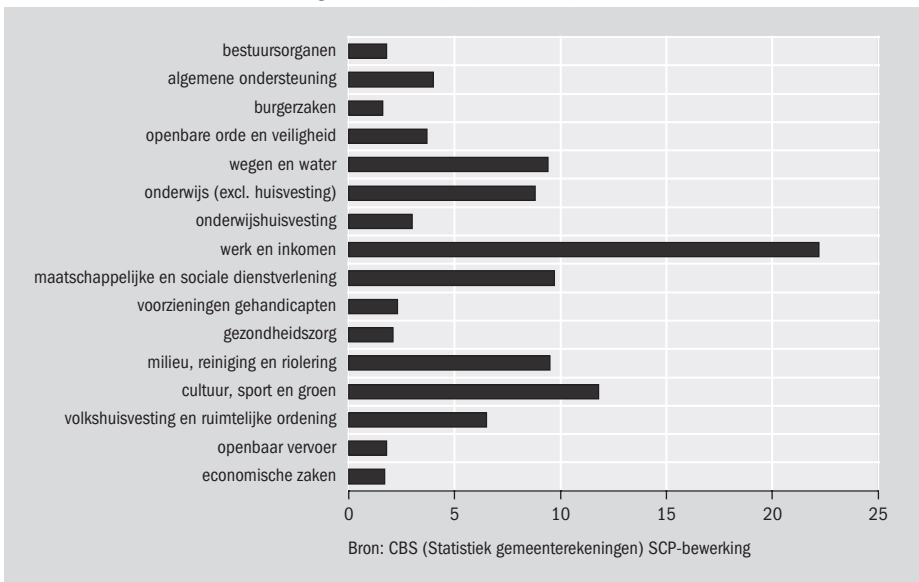
Figuur 1.1

Geaggregeerde uitkomsten, 1995-2009 (indexcijfers 1995 = 100)



Figuur 1.2

Aandeel van clusters in totale uitgaven, 2007 (in procenten)

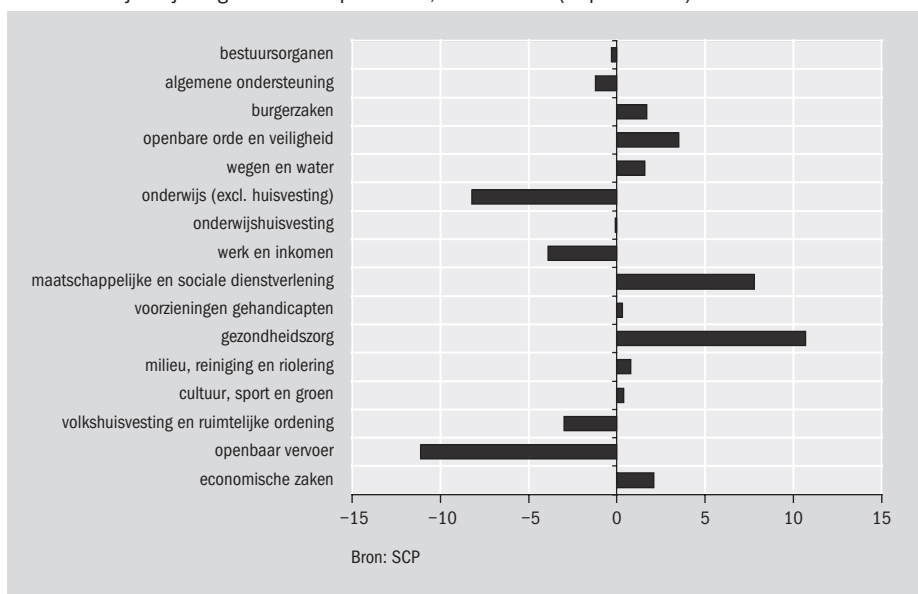


Figuur 1.3 geeft de ontwikkeling van de productie per cluster weer. De snelste groeiers van de periode 2002-2007 zijn gezondheidszorg met gemiddeld 11% per

jaar en maatschappelijke en sociale dienstverlening met 8% per jaar. Deze groei heeft betrekking op nieuwe taken van gemeenten: de ouder- en kindzorg vanaf 2003 en de huishoudelijke hulp vanaf 2007. Van de overige taakvelden is openbare orde en veiligheid de snelste groeier met gemiddeld 3,5% per jaar. De verbetering van openbare orde en veiligheid had de afgelopen jaren een hoge beleidsprioriteit. De snelste dalers zijn het openbaar vervoer met gemiddeld 11% per jaar en het onderwijs met gemiddeld 8% per jaar. Dit wordt niet veroorzaakt door een daling van het aantal reizigerskilometers respectievelijk het aantal leerlingen, maar door de privatiseringen bij het openbaar vervoer en de voortgaande financiële verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. Voor de daling met gemiddeld 4,5% per jaar van de productie op het gebied van werk en inkomen zijn verscheidene factoren verantwoordelijk: de gemeentelijke successen bij het terugdringen van het aantal uitkeringsontvangers en de afbouw van de gesubsidieerde arbeid vanaf 2004. Het cluster volkshuisvesting/ruimtelijke ordening vertoont een gemiddelde daling van 3% per jaar, die valt toe te schrijven aan de verzelfstandiging van de gemeentelijke woningbedrijven.

Figuur 1.3

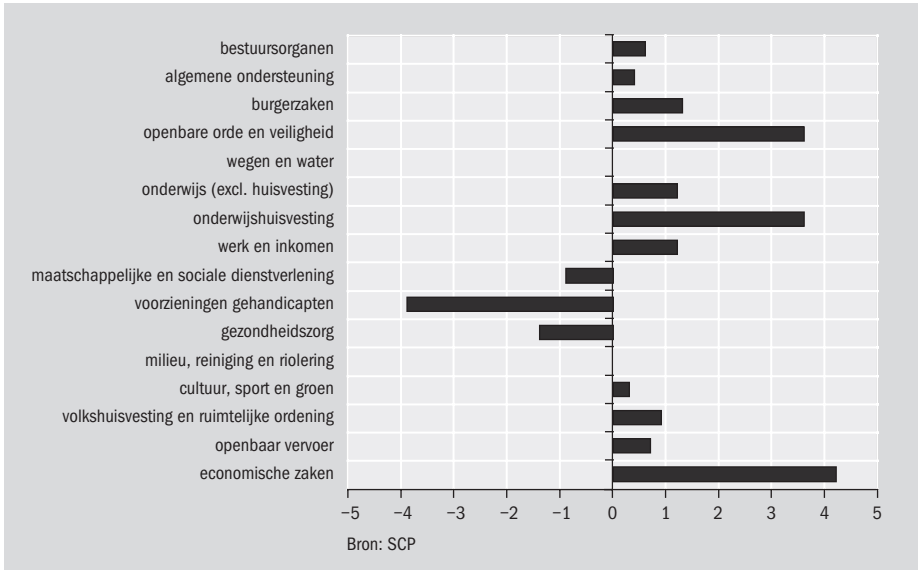
Gemiddelde jaarlijkse groei van de productie, 2002-2007 (in procenten)



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. Voor de economie als geheel is de relatieve kostprijsontwikkeling per definitie gelijk aan nul. Tegenover relatief duurder wordende publieke diensten staan relatief goedkoper wordende producten van de marktsector.

Figuur 1.4

Gemiddelde jaarlijkse groei van de relatieve kostprijs, 2002-2007 (in procenten)



In 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 4% per jaar) treedt op bij economische zaken, onderwijshuisvesting en openbare orde en veiligheid. Bij economische zaken wordt de productie gemeten met een globale normeringsindicator: het aantal bedrijfsvestigingen. Deesignaleerde toename van de kostprijs impliceert hier dat per bedrijfsvestiging meer wordt uitgegeven. Bij onderwijshuisvesting gaat het vermoedelijk om een kwaliteitsslag en bij openbare orde en veiligheid om activiteiten met een sterk preventieve component, die moeilijk in productindicatoren kan worden gevangen. Een matige groei van de relatieve kostprijs met circa 1% treedt op bij burgerzaken, onderwijs en werk en inkomen. Opvallend genoeg behoren de bestuursorganen in tegenstelling tot de voorgaande edities van *Maten voor gemeenten* niet langer tot de sneller groeiers.<sup>7</sup> Een lichte daling van de relatieve kostprijs (met circa 1% per jaar) is te vinden bij gezondheidszorg en maatschappelijke en sociale dienstverlening. Overigens zijn dit nu juist taakvelden waarvoor geen goede metingen van de productie beschikbaar zijn. Of er echt sprake is van een daling van de kostprijs valt daarom moeilijk te zeggen. Bij gezondheidszorg is de ontwikkeling van de kostprijs bovendien van jaar tot jaar nogal grillig, onder meer doordat vanaf 2003 een nieuw taakveld (jeugdgezondheidszorg) is toegevoegd met een sterk stijgende kostprijs (zie § 2.11). Bij de voorzieningen voor gehandicapten daalt de kostprijs met bijna 4% per jaar; deze is in het bijzonder bij het onderdeel vervoersvoorzieningen sterk achtergebleven (zie § 2.10 voor een nadere verklaring).

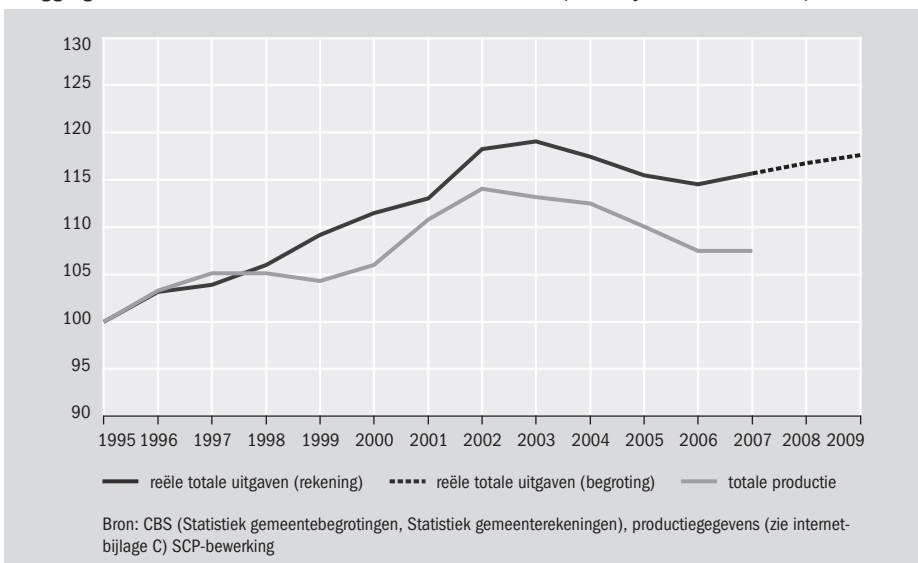


### 1.2.3 De effecten van taakmutaties

In paragraaf 1.2.2 hebben we gezien dat de reële uitgaven van gemeenten in de periode 1995-2007 gemiddeld met 0,1% per jaar zijn afgenomen en dat de bijbehorende productie zelfs is gedaald met 1,1% per jaar. Intussen is het volume van het bruto binnenlands product met gemiddeld 2,8% per jaar 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 de financiering van verpleeg- en verzorgingshuizen sinds het eind van de jaren negentig niet langer tot het gemeentelijke takenpakket en is de rol van gemeenten op het gebied van de woningexploitatie door de jaren heen sterk gereduceerd. Dat betekent op zichzelf niet, dat deze dienstverlening nu minder adequaat wordt verstrekt of dat de burger erop achteruit is gegaan. Verder is gecorrigeerd voor de afname van de gemeentelijke betrokkenheid bij de financiering van het openbaar basisonderwijs, die vooral de laatste jaren is opgetreden. In vier gevallen hebben gemeenten er in de periode 1995-2007 substantiële taken bij gekregen: dit betreft het onderwijsachterstandsbeleid, de schoolbegeleidingsdiensten, de jeugdgezondheidszorg en de huishoudelijke hulp. Overigens is in de eerste twee gevallen de laatste jaren weer sprake van een afbouw van de gemeentelijke betrokkenheid. 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).<sup>8</sup>

Figuur 1.5

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



Na correctie voor taakmutaties ziet de resulterende figuur 1.5 voor de periode 1995-2007 er heel anders uit dan de ongecorrigeerde figuur (figuur 1.1). De daling in de periode 1995-1998, die het gevolg was van het afstoten van de verzorgingshuizen, verpleeghuizen en woningexploitatie, wordt omgezet in een lichte stijging. Voorts wordt de stijging in de jaren 2007-2009, die het gevolg is van de toekenning van nieuwe taken (huishoudelijke hulp en financiering wsw) afgevlakt. In dit gecorrigeerde beeld was tussen 1995 en 2002 sprake van een gestage toename van uitgaven en productie, trad van 2003-2006 een daling op en daarna weer lichte stijging. Per saldo blijken de gecorrigeerde reële gemeentelijke uitgaven tussen 1995 en 2007 met gemiddeld 1,2% per jaar toe te nemen. In dezelfde periode groeide de productie met gemiddeld 0,5% per jaar. Dit impliceert een toename van de relatieve kostprijs met gemiddeld 0,7% per jaar. Figuur 1.5 suggereert (evenals figuur 1.1), dat de hieruit voortvloeiende relatieve prijsstijging van de gemeentelijke productie vooral in de periodes 1998-2000 en 2005-2007 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 economisch tij keerde, zijn de overheidsuitgaven fors toegenomen. Pas na 2003 werden bij de gemeentelijke uitgaven de effecten van de toenmalige recessie merkbaar. De toename van de kosten conform de gemeentebegrotingen 2008 en 2009 is gematigder dan bij de niet voor taakmutaties gecorrigeerde cijfers (zie figuur 1.1), doordat de nominale groei na 2006 voor een belangrijk deel samenhangt met de uitbreiding van de gemeentelijke taken met de huishoudelijke hulp en de toegenomen rol van gemeenten bij de financiering van de wsw.

Tabel 1.2 geeft enkele nadere cijfers die betrekking hebben op de ontwikkelingen in de periode 2002-2007.

Zonder correctie voor taakmutaties dalen de reële uitgaven in de periode 2002-2007 met gemiddeld 0,5% per jaar, daalt de productie met gemiddeld 1,3% per jaar en neemt de relatieve kostprijs toe met gemiddeld 0,7% per jaar. Na correctie voor deze beide aspecten dalen de reële uitgaven met gemiddeld 0,4% per jaar, daalt de productie met 1,2% per jaar en stijgt de relatieve kostprijs met 0,7% per jaar. Hoewel het verloop van de cijfers door de jaren enigszins afwijkt, zijn de effecten van de correctie voor taakmutaties over de gehele periode 2002-2007 per saldo zeer gering. Dat komt doordat de effecten van de toewijzing van nieuwe taken (jeugdgezondheidszorg en huishoudelijke hulp) min of meer opweegt tegen het afstoten van taken bij het onderwijs, kinderopvang, de woningexploitatie en het openbaar vervoer.

Tabel 1.2

Ontwikkeling 2002-2007, met en zonder correctie voor taakmutaties (indexcijfers 2002 = 100)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	groei <sup>a</sup> 2002-2007
ongecorrigeerd							
reële ontwikkeling totale uitgaven, index	100,00	101,2	97,7	96,2	94,4	97,3	-0,5
ontwikkeling productie, index	100,00	99,8	97,1	95,2	91,6	93,9	-1,3
ontwikkeling reële uitgaven per product, index	100,00	101,4	100,7	101,1	103,1	103,6	0,7
correctie voor taakmutaties <sup>b</sup>							
reële ontwikkeling gecorrigeerde totale uitgaven, index	100,0	100,7	99,3	97,7	96,9	97,8	-0,4
ontwikkeling gecorrigeerde productie, index	100,0	99,3	98,6	96,5	94,2	94,3	-1,2
ontwikkeling gecorrigeerde reële uitgaven per product, index	100,0	101,4	100,7	101,3	102,8	103,8	0,7

a Gemiddelde jaarlijkse procentuele groei.

b Taakvelden exclusief verpleeghuizen, verzorgingshuizen, woningexploitatie, volwasseneneducatie, onderwijsbegeleiding, jeugdgezondheidszorg en huishoudelijke hulp.

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

### 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 een rol dat bij een serie aanpassingen de effecten tegen elkaar kunnen opwegen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het gezamenlijk effect van een groot aantal aanpassingen die in de voorgaande jaren zijn doorgevoerd. De zwakste schakel in de huidige aanpak vormen de taakvelden waarvoor de productie bij gebrek aan concrete maatstaven is benaderd via normeringsindicatoren. Ook als de productie hier over de gehele linie op een geheel andere manier wordt geraamd, namelijk via gedefleerde kosten,<sup>9</sup> blijkt dat nauwelijks te leiden tot andere macro-uitkomsten.

## 1.4 Ijkkpunten voor volumegroei

De in dit rapport uitgewerkte methodiek is comparatief van aard. Zij 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 ijkpunten. In deze paragraaf wordt de feitelijke ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven en de gemeentelijke productie in de periode 1999-2004 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, socialezekerheidsinstellingen, 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). De periode 1999-2004 wijkt af van de standaardperiode 2002-2007 in de rest van dit rapport, omdat een analyse van de publieke dienstverlening voor de periode 2005-2007 nog niet heeft plaatsgevonden.

Tabel 1.3  
Gemiddeld jaarlijks groeipercentage naar sector, 1999-2004

	reële groei uitgaven/kosten <sup>a</sup>	productie	relatieve kostprijs	personeels- volume
gemeenten	1,5 <sup>b</sup>	0,5 <sup>b</sup>	1,0 <sup>b</sup>	0,9 <sup>c</sup>
finale publieke dienstverlening <sup>d</sup>	3,7	2,4	1,3	2,6
marktsector <sup>e</sup>	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 Kerngegevens overheidsperoneel 2006 (BZK 2007).<sup>10</sup>

d *Memorandum quatriere sector 2006-2011* (SCP 2007).

e Nationale Rekeningen 2005 (CBS 2006a) SCP-bewerking

Bron: BZK, 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 geringe 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 2004-2006.

Terwijl ook de groei van de werkgelegenheid in de marktsector vanaf 2001 stagneerde, lijkt bij de finale publieke dienstverlening en in mindere mate ook bij gemeenten sprake te zijn van een groei van het personeelsvolume, die ook in 2002 en 2003 voortduurde. In de periode 2004-2006 bleef het personeelsvolume in de finale publieke dienstverlening min of meer gelijk, terwijl bij gemeenten een daling van circa 10% optrad. Eind 2006 was de omvang van het gemeentepersoneel 155.900 fte's (BZK 2007).

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 deels worden verklaard met de '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 zogenaemde Wet van Baumol. De redenering omvat drie 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. Bij deze arbeidsintensieve diensten gaat het 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.
- Ten derde 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 personeelswerving: 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 zodanig dat getwijfeld moet worden aan de bruikbaarheid van deze cijfers. Ook de overzichten van het ministerie van BZK over het aantal gemeentebambtenaren (zie bv. BZK 2007) 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 richtlijnen van het besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV, BZK 2003b). De beschikbare gegevens over 2005 en 2006 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 (2005 en 2006)**

In 2005 kan slechts 60% van de lasten op de functies direct aan finale kostencategorieën worden toegeedeeld. 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%. De gegevens voor 2006 wijzen op een vergelijkbaar aandeel van de personeelskosten. Het aandeel van personeelskosten in de gemeentelijke exploitatie-uitgaven van 30% 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 2006a): aansturing van andere organisaties, hoge materiële lasten door uitbesteding van activiteiten en verhoudingsgewijs betrekkelijk weinig eigen personeel. Dit spoot ook met de bevindingen in enkele rapporten van Bureau Berenschot (zie bv. Huijben et al. 2004) dat verhoudingsgewijs betrekkelijk weinig gemeentepersoneel (slechts 32%) betrokken is bij directe dienstverlening aan burgers. 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 2008). 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 van de vorige eeuw 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. De groei in de periode 1998-2002 correspondeerde 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 indien door veranderingen in de regelgeving meer omvangrijke doelgroepen worden bereikt, kan een dergelijke financiële impuls gevolgen hebben voor het aantal afnemers van diensten of het aantal afgenomen diensten 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 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 dergelijke productindicatoren.

Een gangbare definitie van het begrip kwaliteit sluit aan bij de omschrijving die de Van Dale<sup>11</sup> 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 worden doorgaans drie aspecten van kwaliteit onderscheiden die aansluiten bij de hoofdvragen over de dienstverlening: wat wordt er geleverd (productkwaliteit), hoe wordt het geleverd (proceskwaliteit) en in welke omstandigheden wordt het geleverd (structuurkwaliteit)?

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 brandweer, 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 dan 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 treinen of de uitruktijd van de brandweer) is het vaak niet mogelijk om de uitkomsten op bevredigende wijze te verwerken in een hanteerbare productindicator (Kuhry, 2006). 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: van 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 (c.q. verslechteren) van de arbeidsvoorwaarden van het personeel, zijn de effecten ook traceerbaar. In andere gevallen ontstaat een beeld van oplopende (c.q. afnemende) kosten per product dat een suggestie van verspilling (c.q. toegenomen efficiency) oproept. Op onderdelen is het soms mogelijk om verfijningen in productindicatoren te introduceren die gedeeltelijk in deze lacune voorzien (bij onderwijs bijvoorbeeld gegevens over schoolresultaten, bij de zorg gegevens over behandelingsresultaten). Voor een deel hebben de gesignaleerde 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 voorzien 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 gaan, zoals gezegd, 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.

In het *Sociaal en Cultureel Rapport 2002* (SCP 2002) en meer recent in *De staat van de publieke dienst* (Pommer et al. 2008) 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. Een andere 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 Wet voorziening gehandicapten van het onderzoeksbureau 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.waarstaatjemeente.nl](http://www.waarstaatjemeente.nl) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (zie ook een eerdere 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.

Tabel 1.4

## Samenvatting informatie over kwaliteit en effectiviteit

	<b>effectindicatoren</b>	<b>kwaliteitsindicatoren</b>
gemeente- bestuur		dualisering en invoering Rekenkamer leiden naar verwachting tot verbetering. Dualisering functioneert in grote lijnen als beoogd
burgerzaken		doorlooptijd is merendeels zeer kort; dienstverlening via website is aan het verbeteren
veiligheid	gewelddriminaliteit 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	parkeergarages scoren positief op veiligheid en netheid; bereikbaarheid verbeterd
basis- onderwijs	voor meeste leerlingen is onderwijs verbeterd	merendeel scholen scoort goed op meeste aspecten; kwaliteit neemt over het algemeen toe
voortgezet onderwijs	percentage voortijdige schoolverlaters is afgenomen tussen 2001 en 2007 (16% naar 12%)	onderwijstijd en instructie scoren een voldoende op de overgrote meerderheid van de scholen, maar dit percentage is wel achteruitgegaan; kwaliteit leerstof en kwaliteitszorg is verbeterd
werkgelegen- heid	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, maar totaal fraudebedrag neemt toe	
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 36% onvoldoende); veel inburgeringscursisten vertonen geen niveaustijging
gehandicapten		aanvragen voor voorzieningen in alle jaren voor 70%-80% toegewezen; aandeel van uitvoeringskosten zowel in 2002 als in 2007 rond de 20%

<b>opinie burgers</b>	<b>niveau</b>	<b>trend</b>
helft heeft belangstelling voor lokale politiek; merendeel is tevreden over lokaal bestuur; weinig verandering tussen 2002 en 2007	+	0
reisdocumenten: zeer tevreden; vergunningen: vrij kritisch; algemeen oordeel: onveranderd tevreden, behalve over prijs	+	0
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 gedaald	+/-	+/-
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	+++/-	+/-
matige en afnemende tevredenheid over onderwijs als geheel; hoge, maar afnemende tevredenheid over tegengaan geweld, diefstal en spijbelen; hoge, maar afnemende tevredenheid over deskundigheid personeel; onvrede over lesuitval; oordeel over onderhoud, schoonmaken en beschikbaarheid computers positief	+++/-	++/-
percentage dat tevreden is over inspanning van instanties stijgt van 44 naar 54	+	++
van uitkeringsontvangers is 93% tevreden; tussen 2002 en 2007 vrijwel onveranderd.	+++	++/0
van de ouders was in 2006 88% tevreden over kinderopvang; vriendelijkheid personeel en bereikbaarheid per auto scoren hoog, bereikbaarheid met openbaar vervoer minder, de prijs wordt als te hoog ervaren	++/-	0/-
de meeste cliënten zijn zeer tevreden; slechts 10% dient een klacht in; afhandeling licht verbeterd	++	0

Tabel 1.4 (vervolg)

effectindicatoren	kwaliteitsindicatoren
gezondheidszorg	bereik consultatiebureaus voor jonge kinderen onveranderd hoog; een klein en afnemend percentage van de bevolking is niet binnen vijftien minuten door ambulances bereikbaar
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	leefbaarheid en veiligheid sinds 1999 verbeterd
openbaar vervoer	
economische zaken	

Bron: zie kwaliteitsparagrafen in hoofdstuk 2

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.

opinie burgers	niveau	trend
	++	0/+
het overgrote deel (84%) is tevreden over dienstverlening van gemeentereiniging	+/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
85% is tevreden tot zeer tevreden met woonomgeving. Sociale kwaliteit woonomgeving scoort gemiddeld een magere voldoende. Weinig verandering in de tijd.	++/0	+/0
in het algemeen ruime voldoende voor informatie, veiligheid en rijcomfort van het stad/streekvervoer; minder waardering voor reistijd en prijs; weinig verandering in de tijd	+	0
burgers: ruime voldoende voor het winkelaanbod en voldoende voor uitgaansgelegenheden; ondernemers: ruime voldoende voor ondernemingsklimaat; in de tijd veranderen deze oordelen nauwelijks	+	0

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 hierover ook in 2007 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. Anderzijds zijn er ook geen indicaties dat de in dit rapport geconstateerde stagnering van het volume van de gemeentelijke dienstverlening heeft geleid tot een toenemende ontevredenheid bij burgers.

## 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 Dergelijke posten worden via een opslagfactor toegerekend aan de overige tot de betreffende functie behorende taakvelden. Dit impliceert dat de productie zich evenredig ontwikkelt aan het gewogen gemiddelde van de overige tot de betreffende functie behorende taakvelden.
- 3 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.
- 4 In de betrokken periode (2002-2007) steeg het prijspeil van het bruto binnenlands product met gemiddeld 1,7% per jaar. De stijging van een andere relevante indicator, het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie, was met 1,6% per jaar redelijk vergelijkbaar.
- 5 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 retributies 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.
- 6 De hierbij gehanteerde indeling is grotendeels gebaseerd op die ten behoeve van het gemeentefonds (zie internetbijlage C).
- 7 Zoals nog ter sprake zal komen in paragraaf 2.2 is het denkbaar dat deze geringe groei samenhangt met een definitiewijziging in 2004.
- 8 De correctie voor taakmutaties heeft in de periode na 2000 betrekking op circa 12% van de uitgaven. Anders dan in *Maten voor gemeenten 2005* is in de latere edities geen correctie voor conjuncturele effecten uitgevoerd. De reden hiervan is dat de aantallen bijstandsontvangers in de periode na 2000 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 van het aantal bijstandsontvangers 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 1,2% per jaar voor de gemiddelde stijging van de relatieve kostprijs van gemeentelijke diensten.
- 10 De afbakening van deze personeelsgegevens stemt overigens 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.
- 11 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 omschrijving van het taakveld;
- 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 van 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 C en D.

## 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 'productie' van de bestuursorganen beschikbaar. Criteria als de tevredenheid van burgers of de mate waarin gestelde doelen zijn bereikt kunnen niet als benadering voor het productievolume worden gebruikt (zie voor een nadere toelichting § 1.3.5 in Kuhry en Jonker 2006 en § B.2 in internetbijlage B). 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 2007 0,7 miljard euro aan uitgaven gemoeid, met de algemene ondersteuning 1,6 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 andere 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.<sup>1</sup>

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.

Het aantal bezoldigde gemeenteraadsleden is door het verdwijnen van dubbelfuncties toegenomen. Een andere structurele verhoging van de kosten komt voort uit de instelling van de griffie en de daarbij behorende ambtelijke ondersteuning. 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.<sup>2</sup> Dit betrof voor een belangrijk deel gemeenten die vlak voor een herindeling stonden, zodat instelling van een nieuwe Rekenkamer niet opportuun werd geacht.

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 van 12%.

Dit bedrag komt vrijwel 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 daarom door gemeenten zelf moeten worden opgebracht.

De Raad voor de financiële verhoudingen constateerde in zijn *Advies Periodiek Onderhoudsrapport 2005 Gemeentefonds*<sup>3</sup> 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 ingesteld. De uitkomsten bevestigden het vermoeden dat verschillende gemeenten op diverse wijzen kosten op dit cluster boeken (Steiner 2006).

Na het verwerpen van het kabinetsvoorstel voor invoering van de gekozen burgemeester (23 maart 2005) houdt het vierde kabinet-Balkenende vast aan een burgemeester die niet wordt gekozen, maar benoemd. De gemeenteraad kan twee kandidaten voordragen bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

In oktober 2007 is, in opdracht van BZK, een 'voorlopige' evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(commissie)s afgerond. Pas over enkele jaren zal duidelijk worden welke resultaten duurzaam zijn, hoe rekenkamer(commissie)s zich

daadwerkelijk hebben ontwikkeld en hoe zij functioneren. Door de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s zijn zelf suggesties aangedragen voor verbeteringen: meer ondersteuning, hoger (onderzoeks)budget (wettelijke, vaste norm), hogere doorlooptijd van onderzoeken, meer gericht op maatschappelijke effecten, betere doorwerking in de gemeente, betere communicatie met raad, college, burgers en aanscherping van de wet op het punt van onafhankelijkheid (bv. uitsluitend externe leden, sluiten van overeenkomsten met onderzoeksbureaus).

In opdracht van de staatssecretaris van BZK heeft B&A Consulting medio 2008 een *Staat van de dualisering* uitgebracht over de stand van zaken ten aanzien van de gedualiseerde verhoudingen in provincies en gemeenten (B&A Consulting 2008). De toonzetting is veel positiever dan die bij eerdere evaluaties. Het systeem functioneert volgens dit rapport in grote lijnen als beoogd, al zijn er op tal onderdelen nog verbeteringen mogelijk. Dat betreft onder meer de machtsbalans tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders, die nog te veel aan de kant van de laatstgenoemden lijkt te liggen.

De commissie-Van Aartsen<sup>4</sup> heeft de VNG in juni 2007 aanbevelingen gedaan die de autonome positie van de gemeenten moeten versterken. De commissie doet de aanbeveling om deze autonomie expliciet in de Grondwet en de Gemeentewet op te nemen. Tevens dienen eigen belastinginkomsten een substantiële inkomstenbron te worden. De commissie benadrukt ook dat gemeenten moeten opschalen tot gemeenten met meer bestuurs- en slagkracht die nieuwe taken van Rijk en provincie kunnen overnemen. Daarnaast moet meer differentiatie tussen gemeenten mogelijk worden gemaakt.

Deze rapportage past in het streven van het lokale bestuur om de bestuurskracht te versterken. Daarmee kan de traditionele positie van betekenisvolle overheidslaag voor burger en samenleving bestendig worden en kan de lokale overheid tevens de ambitie van betrouwbare partner voor andere overheden waarmaken. Na de commissie-Van Aartsen heeft de commissie-d'Hondt<sup>5</sup> in juni 2008 in dit verband een vergelijkbaar document gepubliceerd. Deze commissie, waarin rijksoverheid en gemeenten gezamenlijk vertegenwoordigd waren, doet 'voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht', waarbij wederom de ambitie wordt geformuleerd om intensief te investeren in de eigen bestuurskracht. Daarbij wordt eveneens de stellingname van de commissie-Oosting<sup>6</sup> onderscheven dat indien gemeenten meer aandacht besteden aan 'horizontale verantwoording', door middel van benchmarks en visitaties, het verticale toezicht (door 'hogere' overheden) teruggeschroefd kan worden. Rijk en gemeenten doen, mede op basis van de adviezen van deze verschillende commissies, de nodige voorstellen, maar het is nog te vroeg om hiervan concrete resultaten te verwachten.

Daarnaast zijn er bestuurlijke ontwikkelingen op basis waarvan ook in het bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten *Samen aan de slag* (BZK/VNG 2007) afspraken zijn gemaakt over:

- decentralisatie;
- terugdringen van bestuurlijke drukte;
- versterken van de bestuurskracht van gemeenten;
- het behalen van maatschappelijke resultaten bij onder andere veiligheid, jeugd en gezin, wonen, wijken en integratie, participatie, maatschappelijke ondersteuning en onderwijs.

Het Rijk is ook voornemens bestuurskosten te verminderen met 40,9 miljoen euro vanaf 2011. Het kabinet stelt tevens voor om:

- het gemeentefonds structureel te verlagen met 11,2 miljoen euro in verband met behaalde efficiencywinst als gevolg van het invoeren van Single Information en Single Audit (SiSa);
- het aantal raadsleden met 10% te verminderen;
- het maximaal aantal wethouders te verminderen naar 15% van het (verminderde) aantal raadsleden.

De VNG is al met een standpunt naar buiten gekomen dat men hiermee niet akkoord gaat.

Daarnaast loopt een actieprogramma Lokaal Bestuur (2007-2010) dat is gericht op veranderingen in de bestuurscultuur van gemeenten en op professionalisering van bestuurders en ambtenaren.

### Indicatoren

Conform de algemene aanpak met betrekking tot overhead (zie § B.2 in internet-bijlage B) zou het in de rede liggen om de uitgaven voor bestuursorganen en algemene ondersteuning om te slaan over alle overige taakvelden.<sup>7</sup> In de verdere uitwerking is echter van dit globale uitgangspunt afgeweken.

Voor bestuursorganen is gekozen voor een benadering van de productie in termen van normeringsindicatoren. Deze sluit aan bij de bestaande regelgeving voor de omvang van bestuursorganen. Deze regelgeving impliceert het optreden van schaal-effecten 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 totaalaantal 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).<sup>8</sup> 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

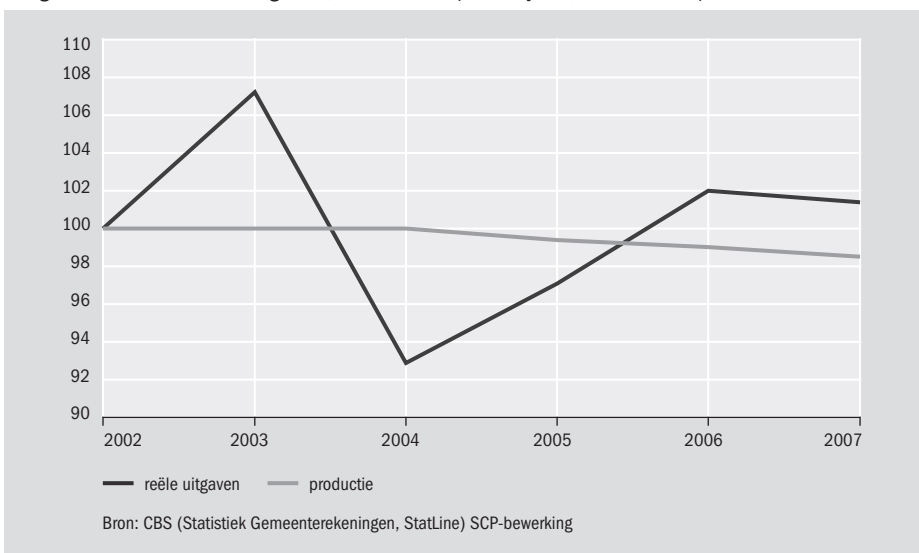
daarvan is een numeriek equivalente methode gekozen, waarbij aan het taakveld algemene ondersteuning een ontwikkeling van de productie wordt toegerekend die gelijk is aan het gewogen gemiddelde over alle overige taakvelden (volgens de rekenregel toegelicht in kader B.1 in internetbijlage B). Op die manier worden de uitgaven en de afgeleide productie voor dit taakveld afzonderlijk in beeld gebracht.<sup>9</sup>

### 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 stijgende, daarna sterk dalende en vervolgens weer stijgende reële kosten. In de periode tussen 1995 en 2002 was sprake van een gestadige toename, die vooral in 2002 zeer sterk was. 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 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. Waarschijnlijker is echter, dat deze grotendeels het gevolg is van een andere wijze van boeken: in het nieuwe begrotings- en rekeningstelsel (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, 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. Als de daling in 2004 veroorzaakt zou zijn door een andere wijze van boeken, is de stijging van de reële kosten aanzienlijk (gemiddeld 3% per jaar), maar als dat niet het geval is, is deze verwaarloosbaar (gemiddeld 0,3% per jaar).

Figuur 2.1

Kengetallen voor bestuursorganen, 2002-2007 (indexcijfers, 2002 = 100)

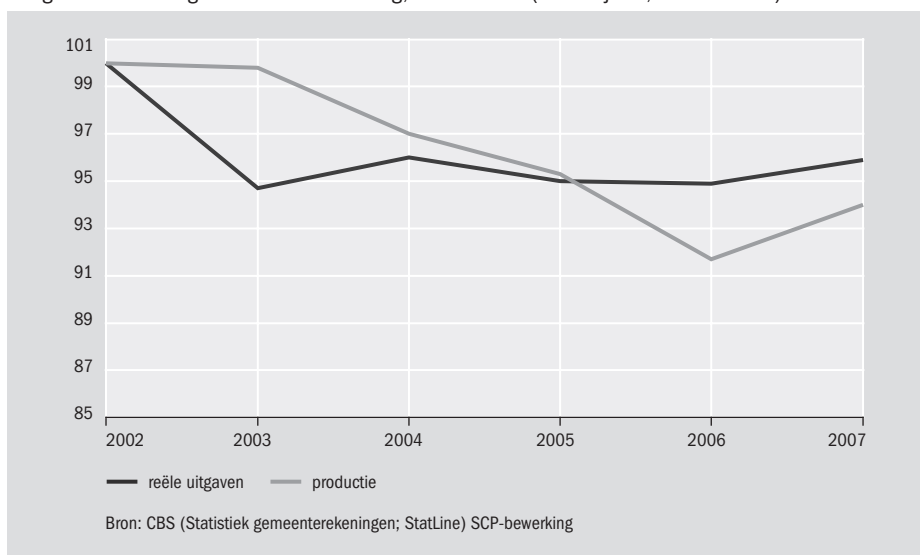


Bij bestuursorganen wordt de productie, zoals gezegd, via zeer globale normerings-indicatoren benaderd die geen directe relatie hebben met de feitelijke prestaties. De winst die deze kostenstijging mogelijk heeft opgeleverd aan verbetering van het bestuur en administratief management van gemeenten is niet goed meetbaar, en is dus ook niet verdisconteerd in de gehanteerde productindicatoren. De in figuur 2.1 als productie weergegeven ontwikkeling reflecteert het gestadig teruglopen van het aantal gemeenten (van 504 in 2001 naar 443 in 2007). Hier weegt de lichte stijging van de omvang van de bevolking niet tegenop. Daardoor daalde deze indicator met gemiddeld 0,3% per jaar.

De reële uitgaven voor algemene ondersteuning (figuur 2.2) waren in 2002 hoger dan in de andere jaren. De gemiddelde daling bedroeg 0,8% per jaar. De productie, die in verband met het overheadkarakter is afgeleid van de ontwikkeling van de totale productie van gemeenten, nam in de periode 2002-2007 met 1,8% per jaar af. Daardoor steeg de relatieve kostprijs met 1,0%.

Figuur 2.2

Kengetallen voor algemene ondersteuning, 2002-2007 (indexcijfers, 2002 = 100)



### Kwaliteit

Nederlanders zijn meestal redelijk tevreden over het functioneren van de gemeente en vinden over het algemeen dat de kwaliteit op hetzelfde niveau is gebleven. Gemiddeld geven burgers de gemeentelijke dienstverlening in 2006 een 7,4 en in 2007 en 7,3 ([www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)). 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. Tien procent vindt dat de kwaliteit is verbeterd en 16% dat de kwaliteit is achteruitgegaan (zie voor meer details Pommer et al. 2008).

Voorgaande cijfers hebben betrekking op de dienstverlening door gemeenten in het algemeen. De bestuursorganen vormen hier slechts een onderdeel van. Daarom kijken we hierna naar onderzoeken die het vertrouwen in de politiek en het (lokale) bestuur expliciet als onderwerp hebben gehad. 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. Ook hebben Van Stipdonk en Tjalma-den Oudsten gekeken naar tevredenheid. In 2006 was 35% (zeer) tevreden en 13% (zeer) ontevreden over het lokale bestuur. De rest (44%) was matig tevreden. 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 meer dan de 18% in 2002 en 1998, maar nog steeds heel weinig. De overige burgers waren van mening dat deze weinig of helemaal geen invloed hebben. De afstand van de burger tot de politiek komt duidelijk naar voren in het oordeel van burgers in 2008 over de invloed die kiezers hebben (gemiddeld een rapportcijfer vijf) en over de vertegenwoordiging door de gemeenteraad (4,9). Op het onderdeel goed gemeentebestuur scoren gemeenten gemiddeld net voldoende (5,6), net als op het vertrouwen dat burgers hebben in B&W (5,7). De cijfers zijn afkomstig van de website [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl).

### 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 2007 circa 0,7 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 *Werkplan Publiekszaken Almelo 2004*. Aan dit rapport zijn de veronderstellingen over de relatieve kostprijs van de verschillende categorieën diensten ontleend. 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*

Het veld van burgerzaken is volop in beweging. Van oudsher is de dienst Burgerzaken verantwoordelijk voor het registreren van persoonsgegevens, waaronder alle gegevens worden verstaan die betrekking hebben op geïdentificeerde of identificeerbare personen zoals adres en woonplaats, huwelijk en nationaliteit. Daarnaast verstrekt Burgerzaken al tientallen jaren identiteitsbewijzen en uittreksels uit haar registratie en organiseert ze zowel landelijke als gemeentelijke verkiezingen. Van belang is in dit kader een goede functionele scheiding tussen front- en backoffice werkzaamheden. Hier blijkt het in de praktijk soms nog aan te schorten. Sinds april 2004 verricht men ook front-office-taken voor de immigratie- en naturalisatiedienst (IND). Burgerzaken krijgt een steeds belangrijker functie in het publieke landschap. Dit komt door het toenemende belang dat politiek en maatschappij hechten aan dienstverlening – wat onder andere in het beleidsprogramma van het huidige kabinet tot uitdrukking komt<sup>10</sup> – en door de mogelijkheden tot innovatie die door moderne technologieën ontstaan. Er komt daarom veel op Burgerzaken af. Niet voor niets bracht de Nederlandse Vereniging Voor Burgerzaken (NVVB) in 2006 een routekaart uit, met een overzicht van de talrijke ontwikkelingen in dit beleidsveld.<sup>11</sup>

De commissie-Jorritsma pleitte er in 2005 al voor de gemeente tot hét overheidsloket te maken voor alle publieke, overheidsgrenzen overstijgende dienstverlening (VNG, 2005a). Deze trend naar de gemeente als poort voor alle publieke dienstverlening heeft zich de afgelopen jaren doorgezet. Burgerzaken is hierbij een van de belangrijkste loketten voor de burger en het wekt dan ook geen verbazing dat aan haar dienstverlening steeds hogere eisen worden gesteld. Daarnaast neemt het elektronische loket als aanvulling op de fysieke balie een steeds belangrijker plaats in. In het bestuursakkoord dat Rijk en gemeenten in juni 2007 sloten, werd opnieuw gesteld dat dienstverlening en het realiseren van de zogenoemde elektronische overheid onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn (BZK/VNG 2007). De e-overheidsvoorzienin-

gen die in het akkoord worden genoemd, zoals basisregistraties en het burgerservicenummer, raken allemaal aan de werkprocessen en soms zelfs aan de positie van Burgerzaken.

Het burgerservicenummer werd op 26 november 2007 ingevoerd. Dit unieke persoonsnummer is in het leven geroepen om fouten bij de verwerking van persoonsgegevens te voorkomen. In de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb) is vastgelegd dat gemeenten het nummer toekennen.<sup>12</sup> Bij de inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) verifieert Burgerzaken deze zogeheten uniciteit, hetgeen vooral een wijziging van procedures betekent rondom de eerste inschrijving, herinschrijving en geboorteaangifte.

Het gebruik van het burgerservicenummer moet niet alleen leiden tot minder fouten bij de verwerking van persoonsgegevens, het moet ook bijdragen aan minder administratieve lasten voor burgers. Burgers hoeven immers slechts eenmaal hun gegevens aan te leveren. Zowel een verhoging van de kwaliteit van de gegevenshuishouding als het verminderen van de regeldruk voor burgers is een belangrijke manier om de dienstverlening te optimaliseren. Burgerzaken heeft in relatie tot beide een belangrijke rol, zeker gezien het feit dat Burgerzaken tevens registerhouder is van de GBA. De GBA moet dé basisregistratie voor personen worden en daarmee een geïntegreerd onderdeel gaan vormen van de informatiehuishouding van de Nederlandse overheid. Formeel is de GBA 1 januari 2007 van start gegaan en de komende jaren zullen de wettelijke verplichtingen die hieraan zijn verbonden op steeds meer overheden van toepassing zijn. Vanaf 1 januari 2010 zijn alle bestuursorganen verplicht gebruik te maken van de gegevens uit de GBA en zijn zij verplicht om melding te maken in geval van twijfel over de onjuistheid van die gegevens. Daarnaast heeft Burgerzaken al enkele jaren te maken met het programma modernisering GBA (mGBA), dat onder andere bestaat uit de bouw van een burgerzakensysteem. Dit laatste is als gevolg van budget- en planningsoverschrijdingen tot nader order opgeschort,<sup>13</sup> maar zal naar verwachting binnenkort worden hervat. Dit zal opnieuw een ingrijpend veranderproces voor Burgerzaken betekenen, onder andere vanwege nieuwe werkprocessen.<sup>14</sup>

Op het gebied van de (elektronische) dienstverlening krijgt Burgerzaken dus te maken met een groot aantal veranderingen. Ook op productniveau blijft het veld van burgerzaken in beweging. Per 1 oktober 2006 is er een nieuw model rijbewijs ingevoerd. Doel hiervan is een handzamer, duurzamer en beter beveiligd rijbewijsdocument. Dit vroeg om een geheel nieuw werkproces bij gemeenten. De 'klaar terwijl u wacht'-service kwam te vervallen en de burger moet nu voor zijn rijbewijs twee keer naar het gemeentehuis komen. Dit heeft geleid tot een grotere druk op de capaciteit van en langere wachtrijen aan de balies van Burgerzaken.

Voorts is het kabinet voornemens baliemedewerkers van Burgerzaken vanaf 2009 gezichtscans te laten maken die de plaats van pasfoto zullen innemen. Reden hiervoor is dat de eisen aan pasfoto's aanzienlijk aangescherpt zijn sinds paspoorten

en identiteitskaarten in 2006 een chip kregen voor biometrische gegevens. Nogal wat pasfoto's worden geweigerd, wat voor de nodige irritaties aan de balie van Burgerzaken zorgt.<sup>15</sup>

Voorlopig lijkt het er niet op dat de veranderingen bij Burgerzaken, in het bijzonder digitalisering van producten, leiden tot kostenbesparingen. 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. De komende jaren zal net als de afgelopen jaren fors geïnvesteerd moeten worden in het beleidsveld.

In het bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten is afgesproken dat een door de staatssecretaris van BZK in te stellen onderzoekscommissie op basis van nader onderzoek een financieringsarrangement zal opstellen en dat deze commissie de staatssecretaris van BZK en de minister van Financiën hieromtrent zal adviseren.

### Indicatoren

Er worden bij burgerzaken 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;<sup>16</sup>
- (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 inkomsten slechts in beperkte mate beïnvloeden.

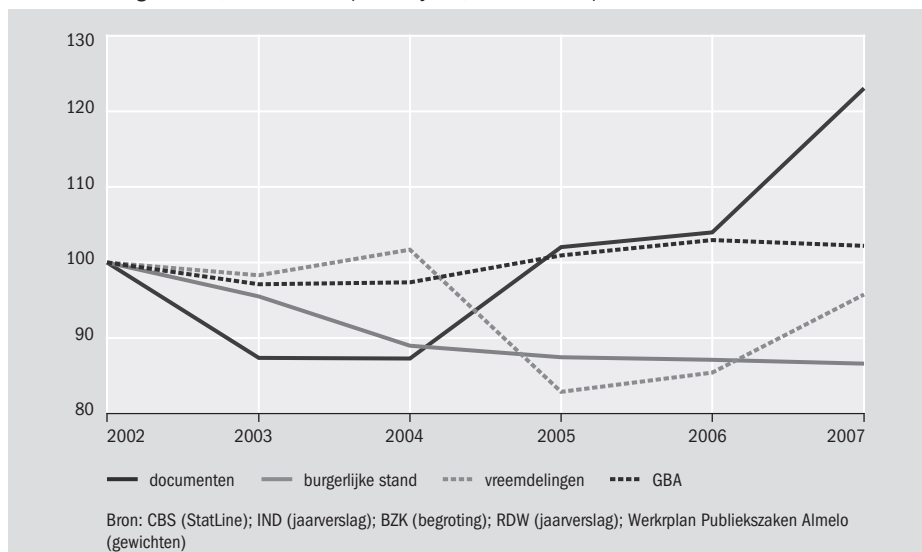
Met nadruk dient hier te worden vermeld dat de gebruikte productiecijfers betrekking hebben op landelijke totaalcijfers. Alleen voor de weging van de producten tot een geaggregeerde productiemaat, is gebruikgemaakt van cijfers die specifiek betrekking hebben op de gemeente Almelo. Deze cijfers hebben 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

In de aantallen verstrekte (reis)documenten (figuur 2.3) is een fluctuerend verloop te zien met een daling in 2003, gevolgd door een stijging in 2005 en een zeer sterke stijging in 2007. Per saldo stijgt de samengestelde indicator reisdocumenten in de betreffende periode met gemiddeld 4% per jaar. De fluctuaties zijn voor de afzonderlijke documentsoorten nog veel opvallender (niet in de figuur weergegeven), met een piek in 2002 en 2007 bij de paspoorten, een halvering rond 2002 bij de rijbewijzen gevolgd door een verdubbeling in de periode 2006-2007, en een verdubbeling in 2005 bij de identiteitsbewijzen. 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 vooral samen met de invoering van de identificatieplicht.

Figuur 2.3

Productie Burgerzaken, 2002-2007 (indexcijfers, 2002 = 100)

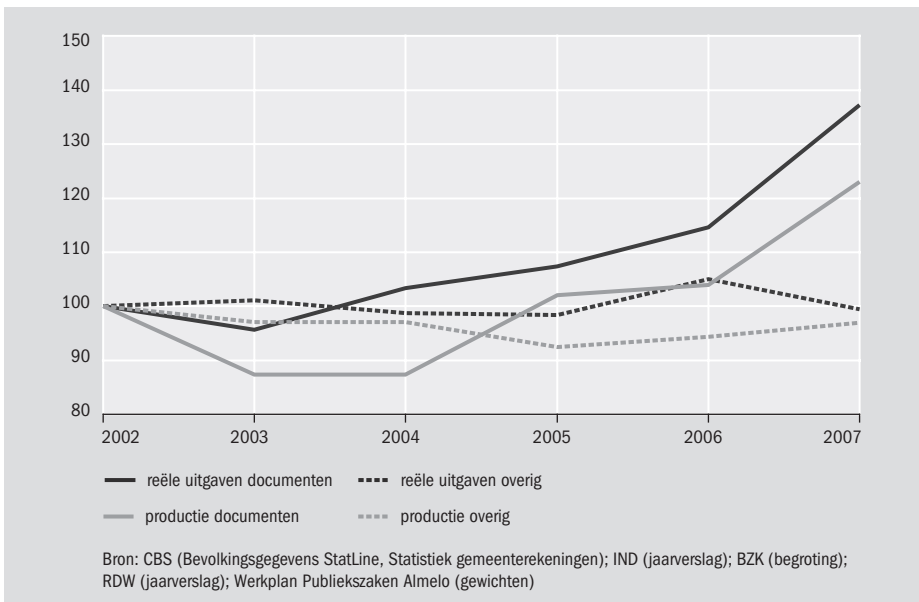


Bij het onderdeel vreemdelingen halveert het aantal naturalisaties tussen 2002 en 2003, terwijl het aantal afgegeven verblijfsvergunningen fluctueert. Per saldo treden ook fluctuaties op in de samengestelde indicator. De daling van de productie van de burgerlijke stand hangt samen met een teruggang van het aantal huwelijken en geboorten met 3% en 2% per jaar. De indicator GBA meet het aantal mutaties in het bevolkingsregister via verhuizingen. Dit fluctueert licht.

Figuur 2.4 geeft de relatie weer tussen het verloop van de reële kosten en dat van de productie. Er wordt onderscheid gemaakt tussen documenten en overige producten. De uitgaven en de productie van documenten dalen eerst licht, maar vertonen daarna een sterke stijging. De productie blijft overigens met een gemiddelde groei van 4% per jaar achter bij die van de reële uitgaven (6% per jaar). Dit impliceert een stijging van de reële kostprijs met 2% per jaar. Bij de overige producten treden fluctuaties op, maar is per saldo sprake van een nulgroei, zowel van de uitgaven als van de productie.

Figuur 2.4

Productie en reële uitgaven Burgerzaken, 2002-2007 (indexcijfers, 2002 = 100)



## Kwaliteit

Vrijwel alle burgers zijn tevreden over de dienstverlening bij Burgerzaken, alleen vindt men de prijs van deze diensten meestal 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 2007 tussen de € 22 en € 60, met een gemiddelde van € 37 ([www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.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% (zie ook Pommer et al. 2008).

Over de dienstverlening bij het aanvragen van een vergunning zijn de burgers vrij kritisch. Slechts 49% geeft tenminste de kwalificatie 'goed'. 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 jaren ervoor over de almaar toenemende lokale lasten niet opnieuw op te rakelen.

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.

De afgelopen jaren is de communicatie met de burger via internet steeds belangrijker geworden. Hierbij gaat het niet alleen om informatievoorziening. Steeds meer gemeenten bieden bedrijven en burgers mogelijkheden om bepaalde zaken, zoals het aanvragen van vergunningen of het maken van afspraken, via het internet te regelen. Volgens onderzoek van Advies Overheid.nl is de kwaliteit van de gemeentelijke website echter nog niet voldoende: in 2005 werd gemiddeld het rapportcijfer 5,5 en in 2006 een 4,7 gegeven ([www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)). De website wordt wel gebruikersvriendelijk (7,2) gevonden maar niet toegankelijk (4,9). Hiermee wordt bedoeld dat de informatie wel goed te vinden is op de website, maar dat de website niet altijd bereikbaar is of niet goed te vinden is via zoekmachines zoals Google. Gemiddeld bieden gemeenten ongeveer 55% van de diensten voor zowel burgers als voor bedrijven via internet aan.

Samenvattend kunnen we stellen dat burgers over het algemeen redelijk tevreden zijn over de dienst Publiekszaken, al vinden ze de producten vaak wel te duur. Gemeenten proberen steeds meer diensten aan te bieden via internet, maar daaraan kan op het gebied van toegankelijkheid nog veel verbeterd worden.

## 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 1,5 miljard euro die gemeenten in 2007 uitgaven aan dit taakveld had bijna twee derde betrekking op het onderdeel brandweer.

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. Sinds geruime tijd is er op de terreinen van rampenbestrijding en rampenpreventie, brandpreventie en terrorismebestrijding sprake van een sterke intensivering van het beleid.

Een groot deel van het personeel van de brandweer bestaat uit vrijwilligers. Op het terrein van de rampenpreventie spelen activiteiten als het opstellen van rampenplannen en het houden van oefeningen. Het handelen van overheden wordt in dit taakveld sterk beïnvloed door enkele grote incidenten in het recente verleden: de cafébrand in Volendam en de vuurwerkramp 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 orbewaring en toezicht.

Het overig lokaal veiligheidsbeleid betreft een groot aantal uiteenlopende taken, zoals (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

Aangestuurd door de rijksoverheid vindt een regionalisering van de veiligheidszorg in veiligheidsregio's plaats. In een veiligheidsregio werken verschillende besturen en diensten samen 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 aange-

houden die overeenkomt met die van de politieregio's. De burgemeesters van die regio vormen het bestuur van een veiligheidsregio.

In de afgelopen jaren zijn de regionale meldkamers geprofessionaliseerd. Onder meer de afzonderlijke meldkamers van politie, brandweer en ambulance zijn geïntegreerd. Ook de implementatie van het communicatiesysteem C2000 is per 1 januari 2008 afgerond.

Wat de brandweer betreft worden er nadrukkelijk eisen gesteld aan de kwaliteit. Een nieuw Besluit kwaliteit brandweerpersoneel is in voorbereiding.<sup>17</sup> Het nieuwe Besluit blijft niet beperkt tot de eisen die aan het diploma worden gesteld om in dienst te treden van de brandweer. Er worden in het Besluit ook verplichtingen opgenomen met betrekking tot het 'vakbekwaam blijven': bijscholen en oefenen. In het Besluit worden tevens landelijke functiegerelateerde basiseisen voor brandweerpersoneel en een uniform opleidings- en oefentraject gespecificeerd. In het kader van de implementatie van het nieuwe Besluit vinden in enkele regio's al pilots plaats.

Eerder hebben het kabinet en de VNG, op basis van de uitkomsten van een onderzoek uitgevoerd door het bureau Cebeon (2006), al een akkoord gesloten over structurele toevoeging van middelen aan het cluster OOV (Openbare Orde en Veiligheid) binnen het gemeentefonds. De aanleiding vormde de sterke toename van de uitgaven in de afgelopen jaren. Besloten is om vanaf 2007 jaarlijks een extra bedrag ter hoogte van 220 miljoen euro per jaar aan de middelen toe te voegen en daarnaast ruim 20 miljoen euro per jaar ten behoeve van de gevolgen voor brandweerpersoneel na de aanpassingen van de Arbeidstijdenwet. De dekking van het bedrag van 220 miljoen euro vanaf 2010 is daarbij overgelaten aan het volgende kabinet.

In 2007 is een tweede deelrapport over de financiering van het beleidsterrein Openbare Orde en Veiligheid gepubliceerd (Cebeon 2007). In dit rapport gaat Cebeon in op: 'de herijking van de verdeling van het gemeentefonds en de brede doeluitkering rampenbestrijding op het punt van de uitgaven die gemeenten en regio's doen op het terrein van brandweer en GHOR en voor "overige uitgaven voor openbare orde en veiligheid"'.<sup>18</sup> Het bedrag van 220 miljoen euro is daarbij verhoogd tot 335 miljoen, met als dekking de accessen van het gemeentefonds.

Zoals gezegd is de gemeentelijke betrokkenheid bij de politie 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 en 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 van de vorige eeuw 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 waar 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.

Voorts is er nog steeds intensieve aandacht voor achterstandswijken, waar sprake is van een cumulatie van problemen, zoals verpaupering, verloedering, overlast en criminaliteit. De ministers van Justitie en BZK hebben een nieuw programma opgesteld voor de periode 2007-2010. Belangrijkste thema's hierin zijn: aanpak van de achterstandswijken, verdere vermindering van overlast en criminaliteit, verbetering van crisisbeheersing en tegengaan van radicalisering. Uiteindelijk moeten in 2008-2010 de onveiligheid, criminaliteit en verloedering met 20%-25% zijn gedaald.

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. Ook de rol van de lokale overheid is ondertussen uitgebreid belicht.<sup>19</sup> Gemeenten hebben het voortouw bij het voorkómen, signaleren en tegengaan van radicalisering. Gemeenten kunnen daartoe de al aanwezige buurtregisseurs en wijkagenten inzetten. Gemeenten worden geacht de lokale regie te voeren over relevante activiteiten, zoals het opzetten van een systeem van vroegtijdige signalering en het bestuurlijk hinderen van radicalisme en

extremisme. Voorts wordt van gemeenten verwacht dat zij deelnemen aan groot-schalige oefeningen waarbij de operationele en bestuurlijke respons op nationaal, regionaal en lokaal niveau bij een daad van terrorisme wordt beproefd.

### Indicatoren

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

Voor de brandweer hanteert het Sociaal en Cultureel Planbureau (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 voor de productie 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.

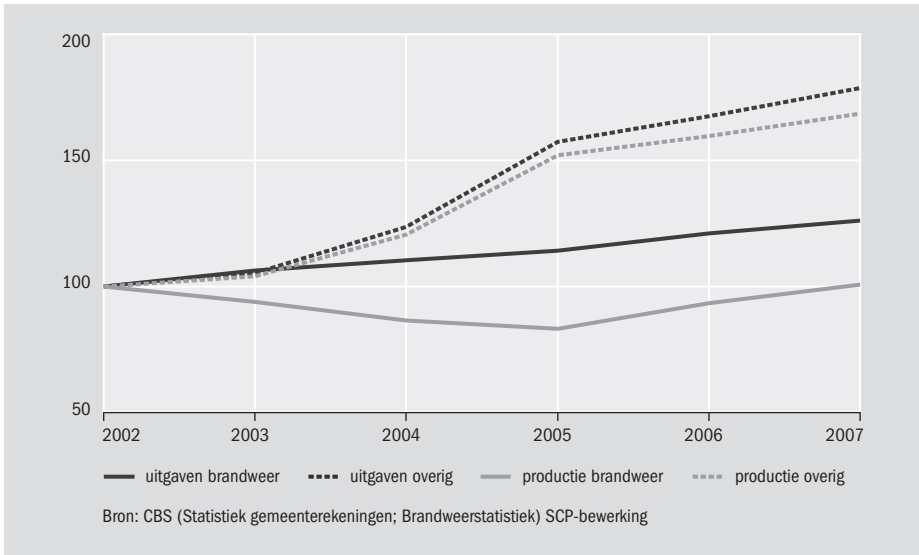
Hier speelt ook een problematiek die aangeduid zou kunnen worden als 'veiligheidsparadox'. De doelstelling van het beleid is het terugdringen van criminaliteit en overlast. In het kader van het grotestedenbeleid worden doelstellingen gemeten in termen van een verlaging van de betreffende indicatoren. 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 1,2% (zie ook § 1.5).

### Kengetallen

Figuur 2.5 geeft een beeld van de ontwikkelingen in dit taakveld. De reële gemeentelijke uitgaven voor de brandweer nemen sterk toe (gemiddeld 5% per jaar) en die voor overig lokaal veiligheidsbeleid nog veel forser (gemiddeld 12% per jaar). Tezelfdertijd is de productie van de brandweer na een lichte daling in de beginjaren en een dito

stijging in de afgelopen jaren per saldo min of meer constant gebleven. Dit impliceert een stijging van de relatieve kostprijs van de brandweer (met circa 5%) per jaar. In lijn met de veronderstellingen achter de constructie van de productindicator groeit de 'overige' productie iets langzamer dan de reële kosten.

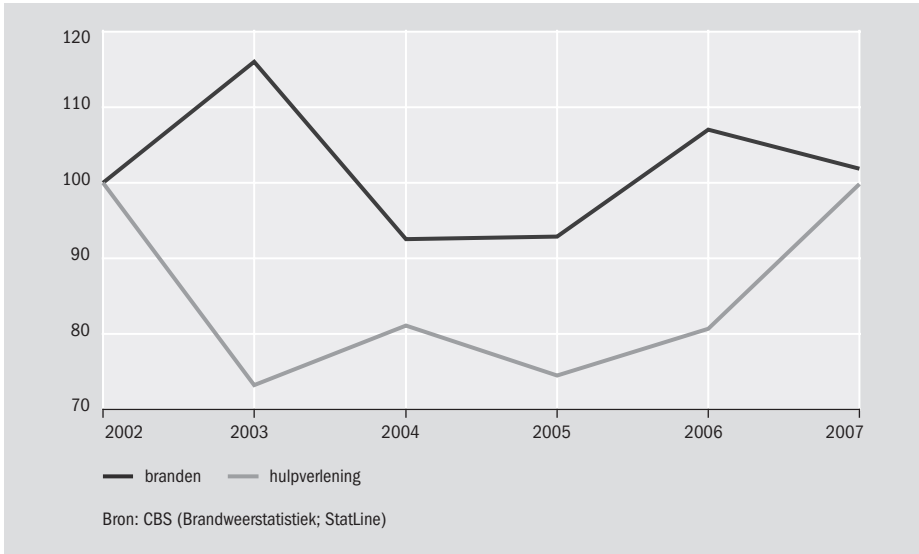
Figuur 2.5  
Kengetallen openbare orde en veiligheid, 2002-2007 (indexcijfers, 2002 = 100)



Figuur 2.6 laat de ontwikkelingen zien van de beschikbare productindicatoren voor de brandweer. Zowel het aantal branden als het aantal gevallen van hulpverlening vertoont sterke fluctuaties, maar beide waren in het jaar 2007 min of meer gelijk aan die in 2002: er was dus per saldo nauwelijks een toe- of afname. De fluctuaties in het aantal branden hangen in ieder geval ten dele samen met de weersomstandigheden. Dit aantal is per saldo gestegen van 46.500 in 2002 tot 47.300 in 2006; in 2003 was het uitzonderlijk hoog (54.000). Wel is het aantal keren dat er loos alarm is geslagen trendmatig toegenomen: van 46.000 in 2000 naar 61.000 in 2007. 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 dieptepunten rond 36.500 in 2003 en 2005. Per saldo is er sprake van een geringe daling van 49.500 in 2002 naar 49.400 in 2006.

Figuur 2.6

Productie brandweer, 2002-2007 (indexcijfers, 2002 = 100)



### Kwaliteit en effectiviteit

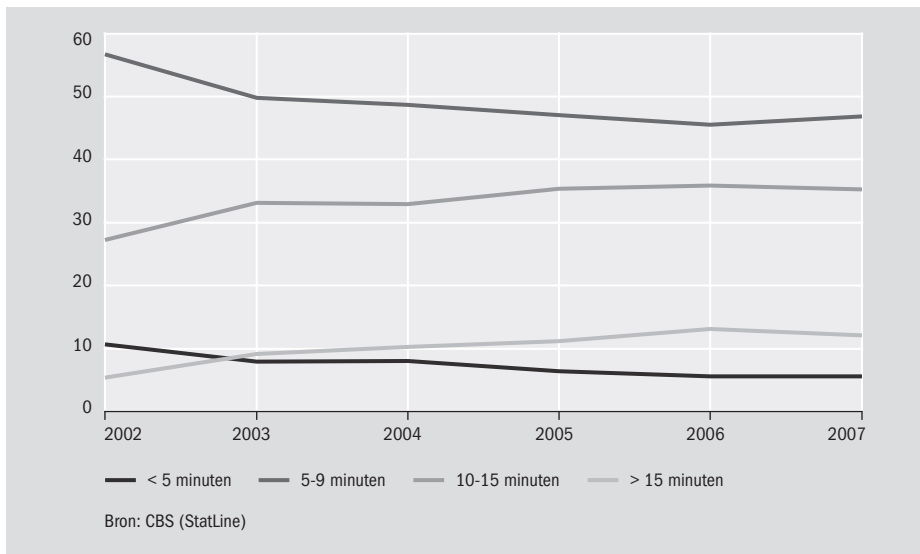
Een objectieve maat voor de kwaliteit van de dienstverlening van de brandweer is de tijd die verstrijkt tussen de brandmelding en het tijdstip waarop de brandweer bij het object arriveert. Deze opkomsttijd is opgebouwd uit de uitruktijd en de rijtijd. Door de grotere afstand die moet worden afgelegd is de rijtijd in het algemeen gemiddeld hoger in dunbevolkte landelijke gebieden. In figuur 2.7 is te zien dat de opkomsttijden langer zijn. In 2002 was de brandweer nog in 67% van de gevallen binnen negen minuten aanwezig, in 2007 is dat nog maar in 53% van de gevallen.

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

Een objectieve maat voor de effectiviteit van de brandweer is de waarde van de goederen die door brand verloren zijn gegaan. Deze is tussen 2002 en 2003 gestegen van 910 naar 1200 miljoen euro, daarna gedaald tot 700 miljoen euro in 2006 en in 2007 weer gestegen tot 860 miljoen euro, zie figuur 2.8. De effectiviteit lijkt dus eerst af te nemen, om vanaf 2003 toe te nemen en in 2007 weer af te nemen. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat het concept beschikbaarheidsnut een centrale rol speelt bij afwegingen over nut en omvang van de brandweer.

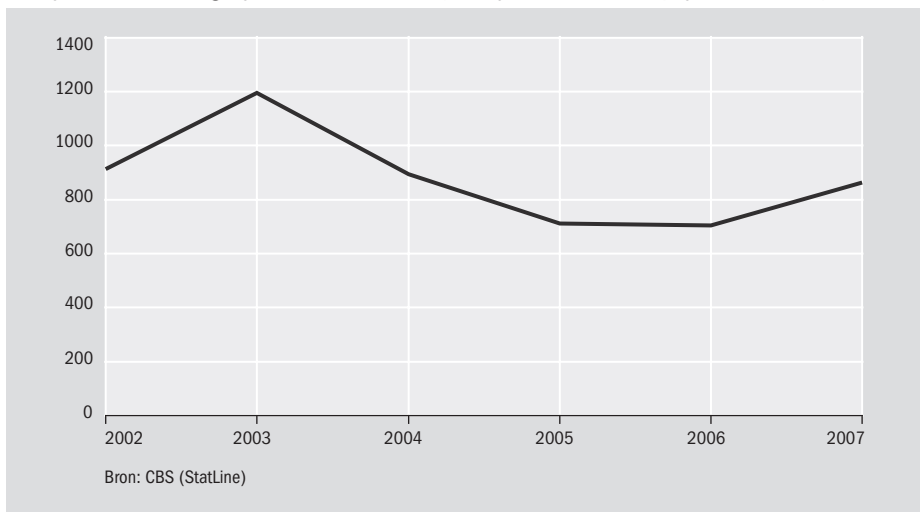
Figuur 2.7

Opkomsttijden brandweer in aantal minuten, 2002-2007



Figuur 2.8

Jaarlijks schadebedrag bij brand, 2002-2007 (in miljoenen euro's, in prijzen van 2007)



De hier gepresenteerde kwaliteits- en effectiviteitsmaten geven zeker 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, verkeerscongestie) langer geworden. 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).

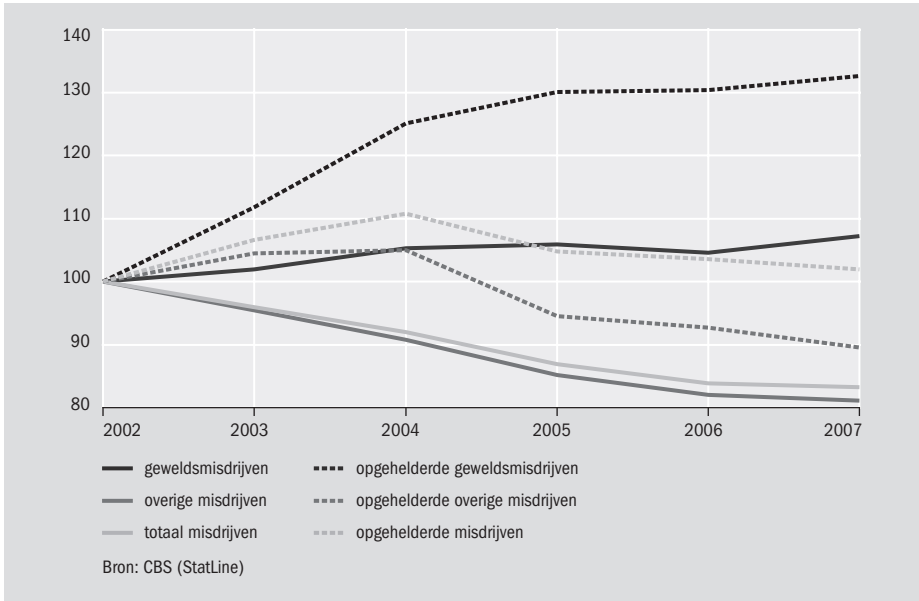
Met betrekking tot het overig lokaal veiligheidsbeleid kunnen diverse kwaliteits- en effectiviteitsmaten worden gehanteerd. Hierbij valt te denken aan het vertrouwen van de bevolking in de politie, gevoelens van onveiligheid bij de bevolking en criminaliteit.

Uit onderzoek op basis van slachtofferenquêtes blijkt dat het aantal delicten in de jaren negentig van de vorige eeuw 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 2002-2007 trad er een stijging op van het aantal geweldsmisdrijven met 7% tot een totaal van 112.000 in 2007.<sup>20</sup> Het aantal overige misdrijven vertoonde een daling tot 920.000; per saldo daalde dit aantal met 19% (CBS, Stat-Line). In de figuur staat ook het aantal door de politie opgehelderde misdrijven, dat is gestegen van 14% in 2002 naar 17% in 2007. De toename van het aantal ophelderingen komt vooral door de teruggang van het aantal overige misdrijven. 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 2002 naar 59% in 2007. Andere factoren die hier mogelijk een rol spelen zijn de strengere straffen (afschrikings- en insluitingseffect) en het gemeentelijk veiligheidsbeleid. Alleen op 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 81% en 79% (SCP 2002). In 2008 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. In 2002 was de helft van de bevolking 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 (44% in 2008). 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.

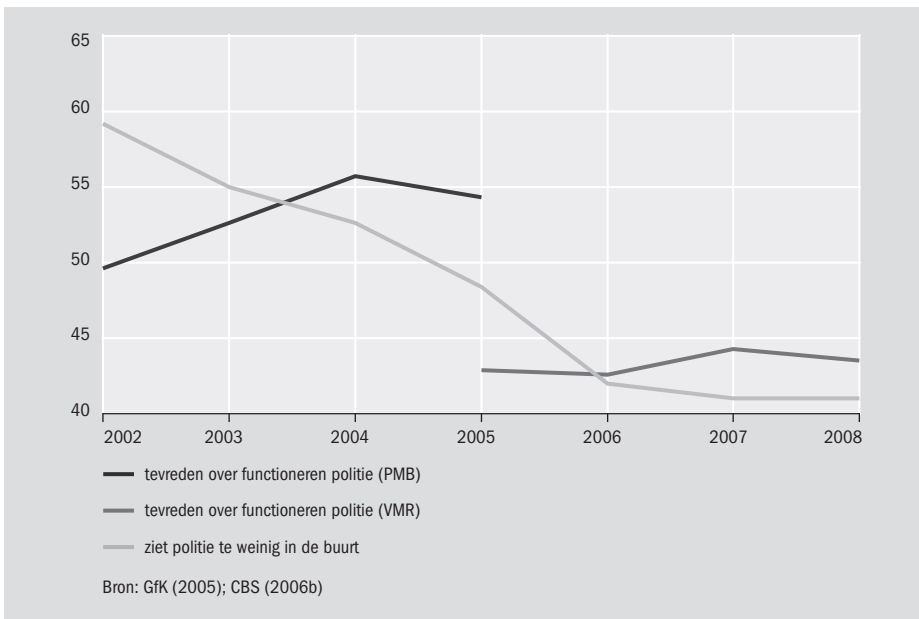
Figuur 2.9

Geregistreerde misdrijven, 2002-2007 (2002 = 100)



Figuur 2.10

Oordeel over het functioneren van de politie, 2002-2008 (in procenten)

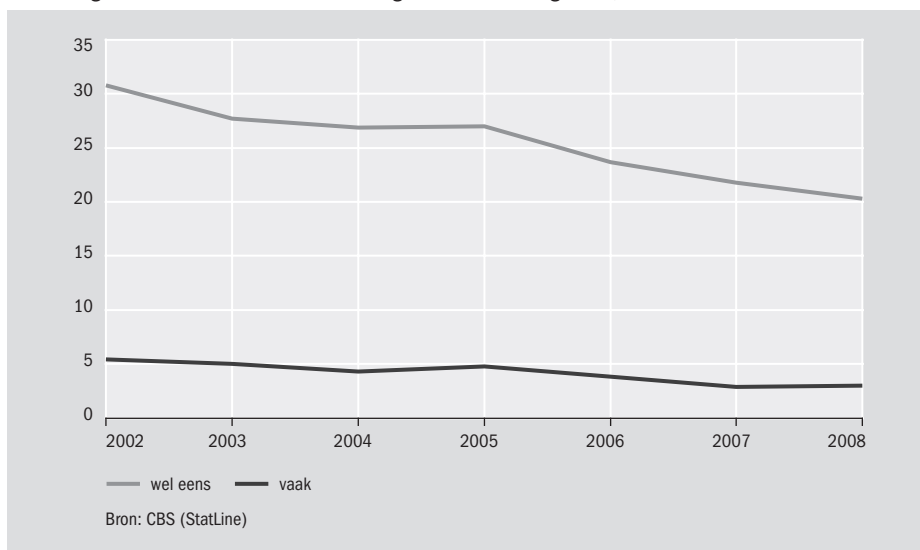


Onderzoek van Pommer et al. (2008) laat een iets somberder beeld zien over 2006. De burger vindt de politie weliswaar integer, maar niet effectief en streng genoeg. Bijna de helft van de bevolking vindt de dienstverlening van de politie slecht tot matig. Een kwart van de bevolking vindt dat de kwaliteit de afgelopen jaren achteruit is gegaan. De politie doet haar werk goed, maar is te weinig op straat te zien en doet te weinig aan opsporing. Ook vindt men dat er te weinig aandacht is voor slachtoffers.

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 2008 voelde circa 20% van de bevolking zich buitenshuis wel eens onveilig, voor 3% gold dat dat vaak het geval was. Internationaal is Nederland daarmee een middenmoter. De verschillen naar stedelijkheid zijn erg groot. Van de personen die in zeer sterk stedelijke gebieden wonen, voelt 28% zich in 2008 wel eens onveilig, terwijl dit bij personen die in niet-stedelijke gebieden wonen maar 13% is (CBS, 2008b).

Figuur 2.11

Percentage van de Nederlandse bevolking dat zich onveilig voelt, 2002-2008





## 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 in dit rapport 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 dit taakveld heeft betrekking op wegen, straten en pleinen, hier kortweg aangeduid als wegen. Hiermee was in 2007 2,7 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. Een complicatie is dat de wijze van boeken 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- 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) en zijn dan niet te onderscheiden van de overige uitgaven.

Een tweede onderdeel is parkeren (gemeentelijke uitgaven in 2007 0,5 miljard euro). Het reguleren van parkeergedrag heeft de afgelopen 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. Deze doelstelling is recent onder druk komen

te staan, omdat de VNG van mening is dat in tegenstelling tot de afspraken in de *Nota Mobiliteit* bezuinigingen worden doorgevoerd waardoor het openbaar vervoer aan kwaliteit zal inboeten. Ook op andere terreinen is de VNG van mening dat de zo gewenste afstemming, bijvoorbeeld als het gaat om de aansluiting tussen het hoofdverkeerswegennet enerzijds en de regionale en lokale wegen anderzijds, onvoldoende aandacht krijgt van het ministerie.<sup>21</sup>

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, vooral 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.<sup>22</sup>

In de afgelopen jaren hebben gemeenten en de VNG gepleit voor betere instrumenten om kleine ergernissen aan te pakken, waaronder foutparkeren. Per 14 januari 2009 is de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte in werking getreden die dit soort sancties mogelijk maakt.

### *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.

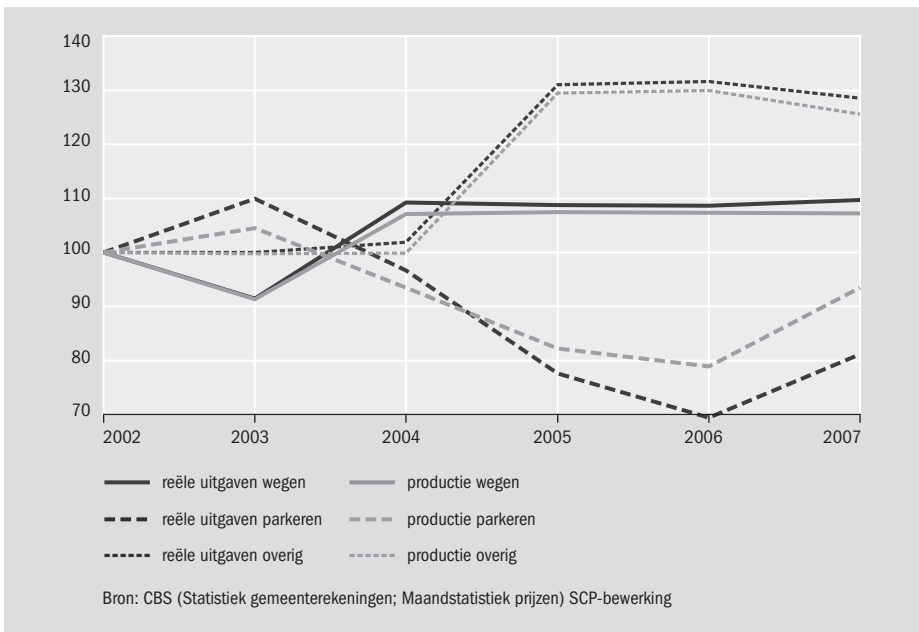
Het zou de voorkeur genieten om bij uitgaven voor wegen uit te gaan van een mix van onderhouds- en investeringskosten en de bijbehorende prijsindices. De gegevens over de betrokken kostencategorieën die voor de rekeningjaren vanaf 2005 beschikbaar zijn, omvatten echter te veel onduidelijke verrekeningsposten 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 uitgaven voor wegenonderhoud na een aanvankelijke daling in 2002 in 2004 fors zijn gestegen en daarna constant zijn gebleven. De stijging in 2004 kan worden toegeschreven aan de invoering van de boekingsystematiek conform het Besluit Begroten en Verantwoorden. De productie vertoont een vrijwel identiek verloop, doordat de prijzen van wegenonderhoud redelijk in de pas lopen met die van het bbp. Zowel de reële uitgaven als de productie laten een gemiddelde groei van circa 1,5% per jaar zien. Voor het onderdeel 'overig', dat voornamelijk betrekking heeft op verkeersmaatregelen, is sprake van een aanzienlijke groei van productie en uitgaven (circa 5% per jaar). De sterkste groei is gerealiseerd in 2005. De uitgaven voor parkeren vertonen in de periode 2002-2007 na een aanvankelijke lichte stijging in 2003 een snelle daling in de periode 2003-2006, gevolgd door een hernieuwde stijging in 2007.

Figuur 2.12

Kengetallen wegen en water, 2002-2007 (indexcijfers, 2002 = 100)



Per saldo treedt een gemiddelde daling van de reële uitgaven op van 4% per jaar. Het productievolume van het (betaald) parkeren vertoont een iets kleinere daling van 1,3% per jaar. Deze daling is op het eerste gezicht moeilijk te rijmen met de onder het kopje 'beleidsmatige ontwikkelingen' besproken groei van het betaald parkeren. Wellicht heeft deze tegenstrijdigheid te maken met een toenemende privatisering van parkeergarages. De inkomsten laten een vergelijkbaar golvend beeld zien als de

uitgaven, maar stijgen per saldo licht, als gevolg van een stijging van de parkeertarieven met gemiddeld 5% per jaar. Het batig saldo voor gemeenten is daardoor in de betreffende periode toegenomen van 40 naar 210 miljoen euro.

### Kwaliteit

Over de ontwikkeling van de congestie in de gemeenten is alleen informatie beschikbaar over veertig, voornamelijk iets grotere gemeenten (AVV 2005; Rijkswaterstaat 2007). Hieruit blijkt dat de objectieve bereikbaarheid van steden per auto, fiets en openbaar vervoer, tussen 1996 en 2006 nagenoeg onveranderd is. Deze objectieve bereikbaarheid gaat uit van de gemiddelde reisduur over afstanden van 3, 10 en 22,5 kilometer. Volgens deze bron is het verschil in reistijd tussen spits- en dalperiode gering voor korte afstanden en voor andere steden dan de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht). De G4 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. Wel vindt men ten opzichte van 2004 dat de stadscentra van de G4 voor alle manieren van transport slechter bereikbaar zijn geworden. Dat is ook terug te zien in het percentage van de burgers dat tevreden is over het onderhoud van wegen en fietspaden ([www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)). Dit is gedaald van 62% in 2005 naar 52% in 2007.

Het Platform Detailhandel Nederland heeft tussen 2005 en 2009 jaarlijks onderzoek gedaan naar de kwaliteit van parkeergarages (Brinkhof 2005, 2006, 2007, 2008, 2009). Positief scoren de parkeergarages op de punten veiligheid en netheid. Op het gebied van bereikbaarheid is in de afgelopen jaren een verbeterslag gemaakt. Op het gebied van tariefstelling en betaalmogelijkheden (bijvoorbeeld betalen met pin) zijn er echter nog wel duidelijk verbeteringen mogelijk.

## 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 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 van de vorige eeuw aan gemeenten

toegekend. Dit betreft onder meer de onderwijshuisvesting en de verantwoordelijkheid voor het volwassenenonderwijs.

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 aanvankelijk vooral op in het voortgezet onderwijs, maar in de laatste jaren ook in het basisonderwijs, 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 B.2 in internetbijlage B 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 ook 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 basisonderwijs, speciaal onderwijs 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 categorieën als onderwijsachterstandenbeleid, schoolbegeleidingsdiensten en leerlingenvervoer schuilgaan. Er zijn echter ook ongedifferentieerde huisvestings- en overige exploitatiekosten in ondergebracht.<sup>23</sup>

In 2007 was er met het basis-, speciaal en voortgezet onderwijs (inclusief onderwijshuisvesting) circa 4,7 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. Dit betreft 12% van de totale uitgaven. Bijna 60% van de onderwijsuitgaven had betrekking op het basisonderwijs.

### *Beleidsmatige ontwikkelingen*

Onderwijsbeleid is de afgelopen jaren steeds meer gekenmerkt door een lokale aanpak. Dit vanuit de gedachte dat lokale vraagstukken het beste kunnen worden aangepakt op basis van inzicht en kennis van lokale omstandigheden. Decentralisatie moet leiden tot betere besluitvorming, hogere kwaliteit van oplossingen en het vergroten van draagvlak bij de lokale partners. Ook is integrale beleidsvoering een belangrijk streven (Oberon 2006). De positie van gemeenten binnen het lokaal onder-

wijsbeleid is de afgelopen jaren drastisch veranderd. Sinds 2006 krijgen gemeenten minder taken en financiële sturingsmiddelen en hebben scholen en schoolbesturen meer beleidsvrijheid. Scholen hebben nu meer de verantwoordelijkheid voor het onderwijs zelf. Gemeenten hebben de zorg voor samenhang in het lokale beleid ten aanzien van onderwijs en aanpalende terreinen.

De trend tot decentralisatie en meer geïntegreerd lokaal beleid heeft zich ook voltrokken op het terrein van de onderwijshuisvesting. Niet het Rijk maar de gemeente is vanaf 1 januari 1997 verantwoordelijk voor de onderwijshuisvesting van scholen in het primair en voortgezet onderwijs. De gemeente ontvangt hiervoor middelen op basis van het jaarlijkse onderwijshuisvestingprogramma. De totale uitgaven van gemeenten met betrekking tot huisvesting bedroegen over 2004 1,2 miljard euro (Van Aarsen et al. 2006). Uitgaven kunnen sterk fluctueren, onder meer door de ingewikkelde en vaak langdurige planvorming bij de aanleg van nieuwe wijken 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. Minister Van der Hoeven stelde op basis van de *Monitor Onderwijshuisvesting* (Van Aarsen et al. 2006) dat de decentralisatie van de taken en verantwoordelijkheden van de onderwijshuisvesting een succes is. De Algemene Onderwijsbond (AOB) geeft echter aan dat de gemeenten juist te weinig uitgeven aan de bouw van nieuwe scholen en lokalen, terwijl het budget wel aanwezig is.

In diverse gemeenten is er een beweging richting integraal huisvestingsaccommodatiebeleid (Van Aarsen et al. 2006). In dit kader is vooral de brede school een belangrijke ontwikkeling, waarvan sinds de jaren negentig in steeds meer gemeenten sprake is. In 2007 telde Nederland ongeveer duizend brede scholen, verspreid over ruim driekwart van de gemeenten (Oberon 2007). In het bestuursakkoord tussen gemeenten en Rijk uit 2007 is besloten tot uitbreiden van het aantal brede scholen (BZK/VNG 2007). Brede scholen kunnen worden gezien als een van de uitingsvormen van een meer geïntegreerd onderwijsbeleid. Ze komen zowel in het primair als voortgezet onderwijs voor en hebben gemeen dat de school inhoudelijk samenwerkt met andere instellingen, zoals kinderopvang, welzijnswerk of muziekschool. Hoe en in welke omvang ze voorkomen is ook hier afhankelijk van de specifieke lokale situatie. Belangrijkste doelstelling is het vergroten van de ontwikkelingskansen van kinderen. De gemeente voert de regie, bewaakt de voortgang en draagt zorg voor de evaluatie van processen en opbrengsten van brede scholen. Er zijn geen landelijke regels voor brede scholen. Uit onderzoek uit 2007 blijkt dat gemeenten en brede scholen moeite hebben met de geringe financiële speelruimte. De belangrijkste financieringsbronnen zijn de eigen portemonnee, het onderwijshuisvestingsbudget en subsidieregelingen van het Rijk (BZK/VNG 2007). Staatssecretaris Dijksterhuis stelde in 2008 23 miljoen euro extra beschikbaar om knelpunten in de huisvesting van brede scholen op te lossen en nieuwe ideeën te genereren.<sup>24</sup> Daarnaast ondertekenden Dijksterhuis en onder anderen collega-staatssecretaris Bussemaker

(vws) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de ‘Impuls Brede School’ voor het creëren van 2500 combinatiefuncties, waarbij werknemers te werk worden gesteld in meer dan één werkveld.<sup>25</sup>

Ook op het terrein van het achterstandenbeleid in het onderwijs zijn belangrijke ontwikkelingen te constateren. In 2006 startte het kabinet-Balkenende-III het programma ‘Aanval op de uitval’: een gecoördineerde poging om voortijdige schooluitval terug te brengen. Het huidige kabinet heeft dit programma voortgezet en uitgebreid met meer actiepunten, die in de Uitvoeringsbrief Schooluitval worden beschreven.<sup>26</sup>

Gemeenten vervullen een sleutelrol in de aanpak van voortijdig schoolverlaten vanuit hun verantwoordelijkheid voor het tegengaan van verzuim en het terugleiden van uitvallers naar het onderwijs. In het kader van het programma ‘Aanval op de uitval’ is het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap daarom eind 2007 begonnen met het afsluiten van vierjarige convenanten met gemeenten en onderwijsinstellingen, waarin gemeenten zich committeren aan het minderen van de uitval met minstens 10% per jaar. De convenantafspraken zijn op basis van ‘no cure, no pay’. Gemeenten kunnen verschillende maatregelen treffen om te zorgen dat ze de resultaatafspraken halen, zoals de verdere ontwikkeling van de zorgstructuur, verbetering van de overgang van het vmbo naar het mbo en het versterken van loopbaanoriëntatie en -begeleiding. Omdat de schooluitval in de vier grote steden in absolute aantallen het hoogst is, kunnen de G4 specifieke projecten starten. Met het ministerie van Wonen, Wijken en Integratie dient de verantwoordelijke gemeente te zorgen dat de convenanten zijn afgestemd op de ‘charters’ voor de aandachtswijken van minister Vogelaar.

De aanpak van voortijdige schooluitval lijkt tot op heden enig resultaat te boeken: in het schooljaar 2006-2007 is het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters licht gedaald ten opzichte van het jaar daarvoor (zie ook figuur 2.20). De convenantenaanpak was vooral succesvol bij het activeren van voortijdig schoolverlaters en minder bij het voorkómen van voortijdig schoolverlaten. Het kabinet vraagt gemeenten daarom de komende jaren de nadruk te leggen op een preventieve aanpak van schooluitval.

Binnen het onderwijsachterstandenbeleid zijn gemeenten verantwoordelijk voor de voorschoolse educatie en schakelklassen. Het inrichten van schakelklassen is een nieuwe verantwoordelijkheid ten gevolge van de inwerkingtreding van de Wet onderwijsachterstandenbeleid (OAB) per augustus 2006. De wet had bovendien tot gevolg dat het grootste gedeelte van de financiële sturingsmiddelen in het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid (GOA) rechtstreeks naar de scholen en de schoolbesturen wordt overgemaakt. Deze middelen hadden in 2004 betrekking op 272 miljoen euro, circa 7% van de rijksbijdragen aan gemeenten ten behoeve van het onderwijs. Gemeenten ontvangen jaarlijks nog wel een uitkering van het Rijk voor het inrichten van aparte schakelklassen waarin kinderen hun taalachterstand kunnen wegwerken. Daarnaast ontvangen gemeenten middelen voor het beleid voor

voor- en vroegschoolse educatie (vve) en voor het jaarlijks overleg met schoolbesturen. Bij dat laatste draait het om het bevorderen van integratie, het tegengaan van segregatie en het bestrijden van onderwijsachterstanden (Oberon en Sardes 2007).

In het beleidsprogramma van het huidige kabinet krijgt het wegwerken van taalachterstanden bij kinderen tot 3 jaar bijzondere aandacht. Een van de doelstellingen is dat alle kinderen met een taalachterstand in de probleemwijken in de vier grote steden deelnemen aan vve-programma's.<sup>27</sup> Naar aanleiding van dit beleidsprogramma besloten Rijk en gemeenten in hun bestuursakkoord van 2007 tot een uitbreiding van de voorschoolse educatie (BZK/VNG 2007). Dit kreeg in april 2008 vorm door een akkoord tussen de VNG en staatssecretaris Dijkzema. Een van de belangrijkste doelstellingen uit dit akkoord is dat de taalachterstand bij leerlingen tussen de 2,5 en 4 jaar in 2011 40% lager moet zijn dan in 2002.<sup>28</sup> De staatssecretaris stelt daarvoor een extra bedrag aan gemeenten ter beschikking. Bovenop de 110 miljoen euro die het Rijk nu al beschikbaar stelt voor onderwijsachterstandenbeleid komt een bedrag dat oploopt van 30 miljoen euro in 2008 tot 43 miljoen euro in 2011.

Per augustus 2006 gaan alle rijksmiddelen voor schoolbegeleiding naar de schoolbesturen. Vóór die tijd ontvingen de gemeenten hiervoor nog een specifieke uitkering. In 2005 betrof dit circa 2% van de rijksbijdragen aan gemeenten ten behoeve van het onderwijs.<sup>29</sup> Schoolbegeleidingsdiensten ondersteunen scholen bij de uitvoering van hun onderwijstaak en bij het ontwikkelen van de kwaliteit van het onderwijs.<sup>30</sup> Door de stelselwijziging in 2006 kunnen scholen zelf beslissen of zij schoolbegeleiding nodig hebben en bij wie zij deze inkopen. De schoolbegeleidingsdiensten ontvangen minder of geen subsidie en moeten voortaan een belangrijk deel van hun inkomsten via de markt werven. De vraagfinanciering van schoolbegeleiding moet leiden tot een hogere kwaliteit van de schoolbegeleiding en meer keuzevrijheid voor schoolbesturen, in lijn met hun kwaliteitsbeleid. Tot 1 januari 2008 gold een overgangsregeling. Hierbij keerde het Rijk 50% van het voor een school beschikbare bedrag nog rechtstreeks uit aan de schoolbegeleidingsdienst waarbij de desbetreffende school is aangesloten. Sinds 1 januari 2008 gaat 100% van het budget naar de scholen.<sup>31</sup>

In het rapport *Tijd voor onderwijs* stelt de commissie-Dijsselbloem dat de overheid haar kerntaak, het garanderen van deugdelijk onderwijs, ernstig verwaarloosd heeft.<sup>32</sup> De conclusies en aanbevelingen van deze parlementaire commissie die onderzoek deed naar onderwijsvernieuwingen, hebben vooral betrekking op de rijksoverheid, scholen en de landelijke politiek. In de discussies en besluitvorming over het opnieuw vaststellen van verantwoordelijkheden tussen overheid en scholen komt – zij het sporadisch – echter ook de rol van gemeenten ter sprake. Scholen hebben de afgelopen jaren een aantal didactische vernieuwingen deels ten onrechte als verplicht ervaren, zo stelt de commissie. De overheid is weliswaar verantwoordelijk voor de onderwijsinhoud, maar de beleidsvrijheid van scholen om zelf het pedagogisch-didactisch klimaat vast te stellen dient volgens de commissie in ere te worden hersteld. In een beleidsreactie erkent het kabinet het belang van terughoudendheid van de overheid



op dit terrein, maar benadrukt daarbij wel het onderscheid tussen individuele en maatschappelijke problemen.<sup>33</sup> Bij de laatste dient de school vaak samen te werken met andere partijen, waaronder de gemeente, en kunnen overheidsinterventies wenselijk zijn. Bij het leveren van onderwijs aan 'zorgleerlingen' benadrukt het kabinet de regierol van gemeenten.

De komende jaren zal als gevolg van het rapport van de commissie extra aandacht worden besteed aan het onderhouden van dergelijke rolverdelingen – zeker in het geval van onderwijsvernieuwingen.

### *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 is dat wel. Het aantal leerlingen vormt toch een redelijke benadering van de feitelijke productie, omdat vrij nauwkeurig is omschreven hoeveel en wat voor lessen leerlingen moeten volgen en aan welke eindtermen ze moeten voldoen.<sup>34</sup>

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.<sup>35</sup> 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 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is een uitsplitsing hiervan naar openbaar en bijzonder onderwijs beschikbaar.

Tabel 2.1

Leerlingen in het openbaar en bijzonder onderwijs, 2005<sup>a</sup> (in aantallen en procenten)

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

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

b lwoo: leerwegondersteunend onderwijs; pro: praktijkonderwijs.

c Geschat op basis van partiële informatie.

Bron: CBS (op verzoek uitgesplitste gegevens)

Het aandeel van de culturele minderheden is in het openbaar onderwijs ruim anderhalfmaal zo groot als in 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 leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs 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 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.

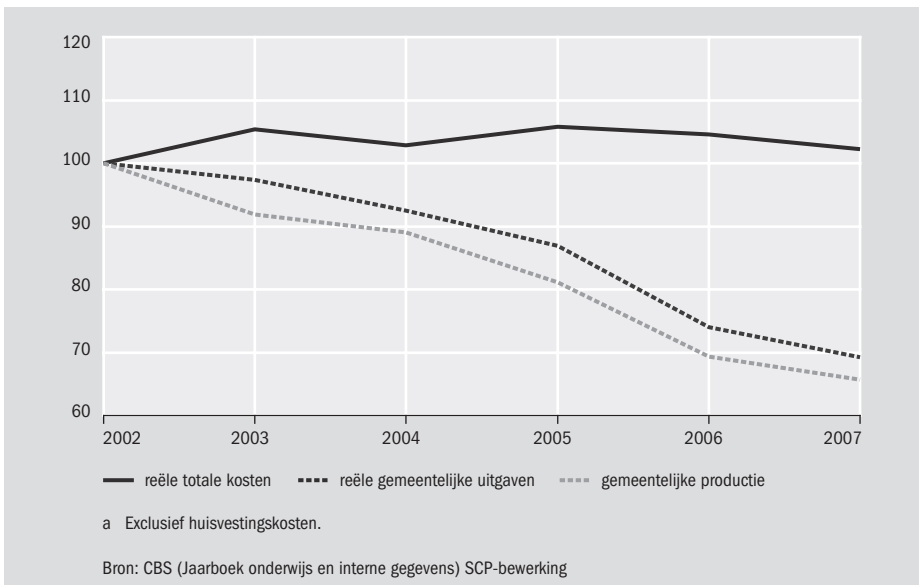
## Kengetallen

In basis-, speciaal en voortgezet onderwijs is slechts een deel van de middelen afkomstig van gemeenten. Daarom is het bij analyses zinvol een expliciet 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. De forse stijgingen van de reële totale kosten van de voorgaande jaren, die verband hielden met maatregelen als de klassenverkleining in het basisonderwijs en verbetering van de salariering van leerkrachten, zijn in 2002 net achter de rug. In de jaren daarna bleven de kosten vrijwel constant. Het aantal gewogen leerlingen (niet in de figuur) loopt in deze periode iets terug. Daarmee neemt de reële kostprijs licht toe (gemiddeld met 1,1% per jaar). De gemeentelijke uitgaven dalen sterk, en blijven daarmee ver achter bij de landelijke kostenontwikkeling. Dit kan deels worden verklaard doordat het aandeel van het openbaar onderwijs afneemt. Maar het openbaar onderwijs komt ook op grotere afstand van gemeenten te staan. Voor een deel loopt de financiering hiervan niet langer via gemeenten, maar direct naar de scholen. Een gevolg hiervan is dat conform de in dit rapport gehanteerde methodiek (zie kader B.2 in internetbijlage B) ook een afnemend deel van het totaal aantal leerlingen aan gemeenten wordt toegerekend.

Figuur 2.13

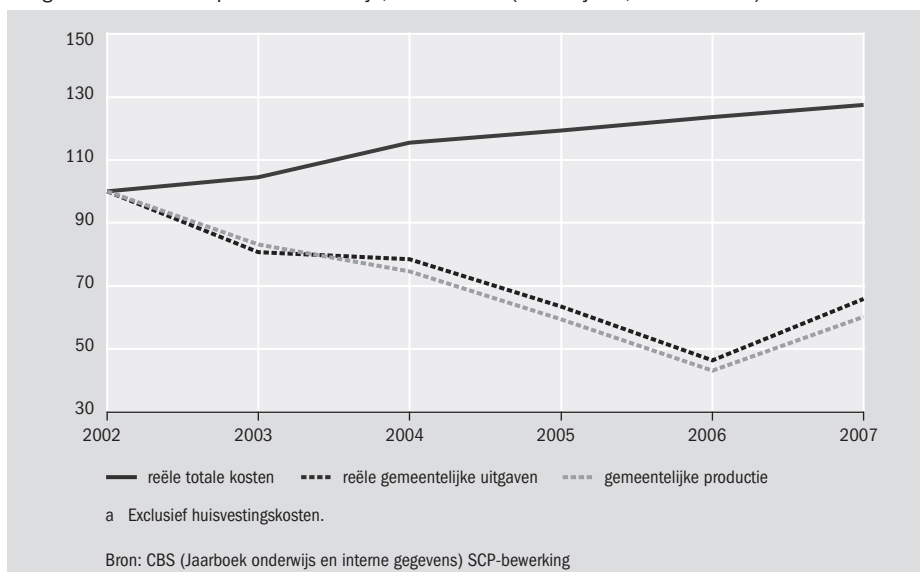
Kengetallen voor het basisonderwijs, 2002-2007 (indexcijfers, 2002 = 100)<sup>a</sup>



Figuur 2.14 laat de ontwikkelingen in het speciaal onderwijs zien. Er is sprake van een sterke stijging van de totale kosten, die zich in deze periode overigens goed laat verklaren uit de ontwikkeling van het gewogen aantal leerlingen. Het totaal aantal leerlingen stijgt weliswaar slechts zeer langzaam, mede als gevolg van het beleid om kinderen, al dan niet voorzien van een ‘rugzakje’, op reguliere scholen onder te brengen. Het aandeel van de zogenoemde expertisecentra, die veel duurder zijn dan het speciaal basisonderwijs, groeit echter zo sterk, dat in termen van gewogen leerlingen sprake is van een vrij sterke toename (met 5%). 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 (daling met gemiddeld 8% per jaar). De gemeentelijke productie bleef hierbij op haar beurt nog verder achter (daling met gemiddeld 10% per jaar) in samenhang met een stijging van de relatieve kostprijs (met gemiddeld 1,8% per jaar).

Figuur 2.14

Kengetalen voor het speciaal onderwijs, 2002-2007 (indexcijfers, 2002 = 100)<sup>a</sup>

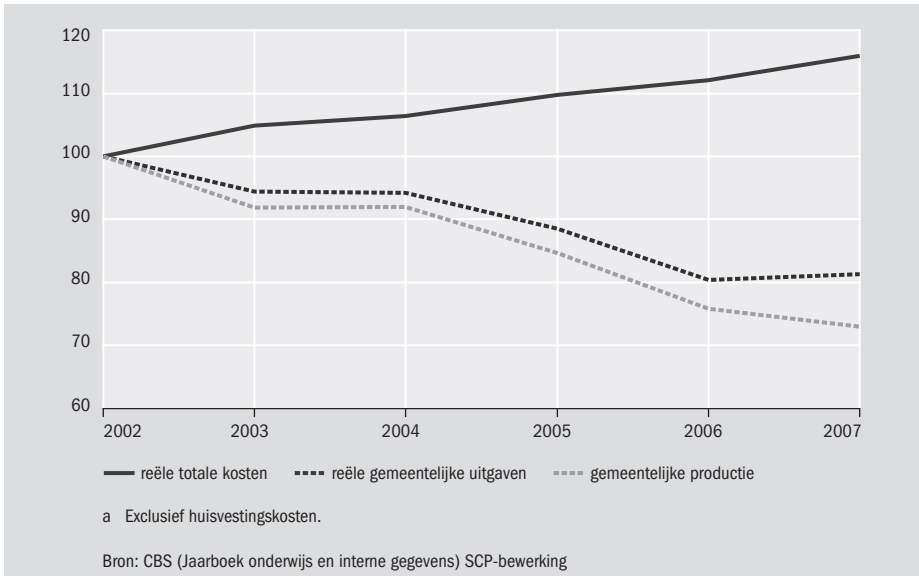


De ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs zijn weergegeven in figuur 2.15. De ontwikkelingen lijken sterk op die in het speciaal onderwijs, met dien verstande dat de groei van de totale kosten en de daling van de gemeentelijke uitgaven minder sterk zijn. De groei van de reële totale kosten (met gemiddeld 3% per jaar) is voor een derde het gevolg van een stijging van de aantallen leerlingen en voor twee derde van de toename van de relatieve kostprijs. Het achterblijven van de gemeentelijke uitgaven (daling met gemiddeld 4% per jaar) 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. De gemeentelijke productie daalt zelfs met 6% per jaar.

Figuur 2.15

Kengetallen voor het voortgezet onderwijs, 2002-2007 (indexcijfers, 2002 = 100)<sup>a</sup>



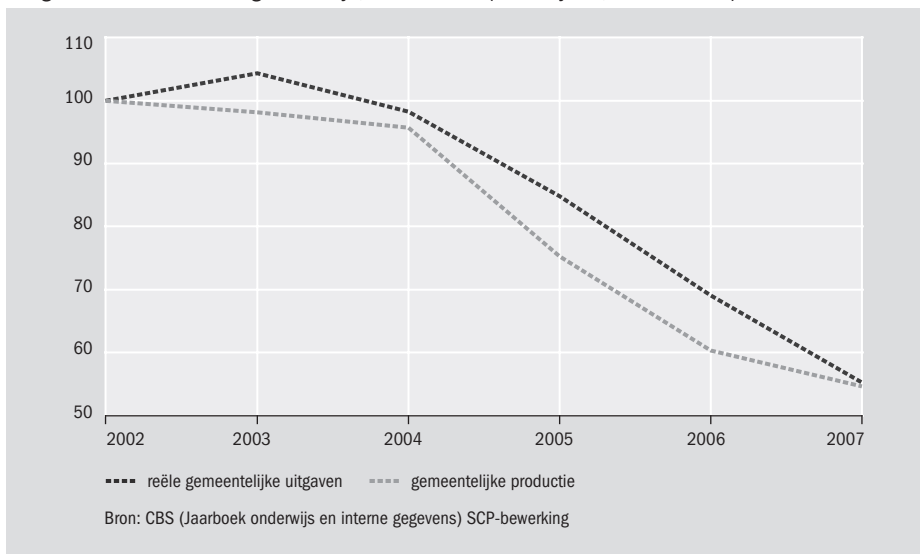
In figuur 2.16 staan kengetallen voor het overig onderwijs. Dit betreft de basiseducatie en het algemeen voortgezet avondonderwijs, maar ook algemene faciliteiten als schoolbegeleiding, onderwijsachterstandenbeleid en leerlingenvervoer. Een aantal van deze activiteiten is in de loop der jaren overgeheveld naar gemeenten. Na een sterke toename in voorafgaande jaren stabiliseren de uitgaven zich in de jaren 2002-2004. In de periode 2004-2007 nemen de uitgaven als gevolg van bezuinigingen weer af. In de laatste jaren speelt daarbij ook de beëindiging van de regierol van gemeenten bij het onderwijsachterstandenbeleid en de schoolbegeleiding. Gemiddeld namen de uitgaven en de daarmee corresponderende productie over de betrokken periode met 11% per jaar af.

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. De daarvoor benodigde middelen zijn in 1997 overgeheveld naar het gemeentefonds. In de periode 2002-2007 blijft de productie (gemeten via het aantal leerlingen) vrijwel gelijk. De uitgaven zijn van 2002 op 2003 gestegen met 15%. 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 toename is opgetreden in de uitgaven voor onderwijshuisvesting. In 2005

treedt een matige daling op, waarna de reële uitgaven in 2006 en 2007 weer stijgen. Per saldo bedraagt het gemiddelde jaarlijkse stijgingspercentage over de betrokken periode 3,5%. De reële kosten per leerling stijgen met hetzelfde percentage.

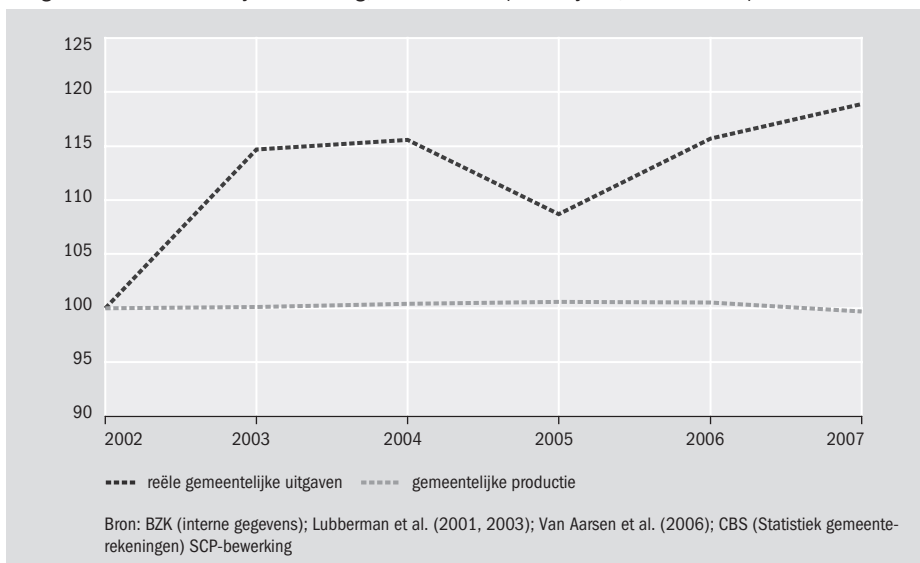
Figuur 2.16

Kengetallen voor het overig onderwijs, 2002-2007 (indexcijfers, 2002 = 100)



Figuur 2.17

Kengetallen voor onderwijshuisvesting,<sup>a</sup> 2002-2007 (indexcijfers, 2002 = 100)

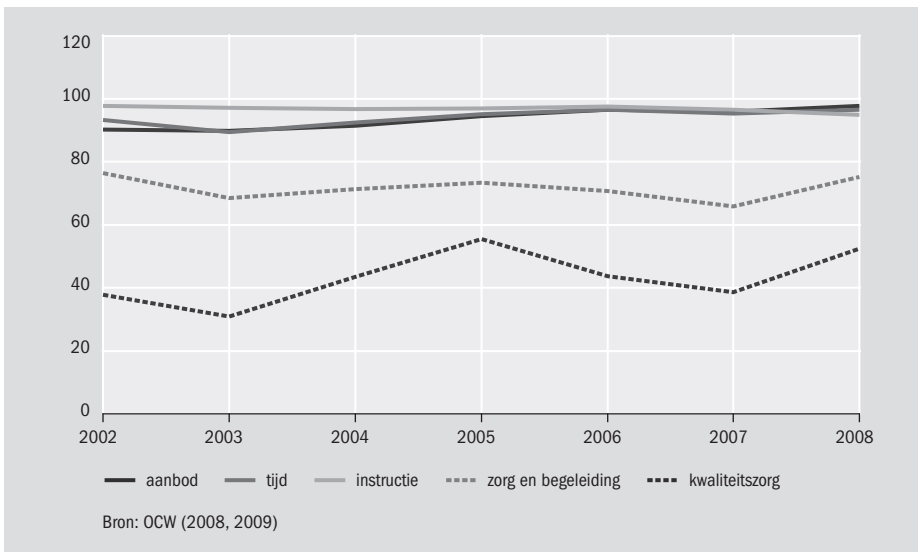


## Kwaliteit en effectiviteit

In het Onderwijsverslag rapporteert de Inspectie van het Onderwijs over de kwaliteit van het onderwijs. Helaas worden in de meest recente verslagen (OCW 2008; OCW 2009) veel minder gegevens gepresenteerd dan in eerdere rapportages, waardoor er slechts voor een beperkt aantal variabelen tijdreeksgegevens beschikbaar zijn. Voor basisscholen gaat het om vijf aspecten in de periode 2002-2008: aanbod, onderwijstijd, instructie, zorg en begeleiding, en kwaliteitszorg (zie figuur 2.18). Het aanbod geeft aan of de aangeboden stof voor taal en rekenen aansluit bij de kerndoelen en of deze stof aan voldoende leerlingen wordt aangeboden. Het percentage basisscholen dat aan deze eisen voldoet is toegenomen van 90% in 2002 naar 98% in 2008.

Figuur 2.18

Percentage basisscholen dat aan eisen voldoet, 2002-2008



Bij onderwijstijd gaat het erom of leerkrachten de geplande onderwijstijd efficiënt gebruiken. Ook hier is er sprake van een verbetering (van 93% naar 97%). Instructie wordt gemeten door bijvoorbeeld te kijken of docenten een taakgerichte werksfeer realiseren en of ze duidelijk uitleggen. Daarnaast wordt gekeken of leerlingen actief betrokken zijn bij de onderwijsactiviteiten. Vrijwel alle basisscholen (98% in 2002 en 95% in 2008) voldoen hier aan de eisen. Zorg en begeleiding voor zwakke leerlingen laat eerst een afname zien (van 76% in 2002 naar 66% in 2007), maar in 2008 is deze afname in een jaar ingehaald. De Inspectie wijt de schommelingen aan de aandacht voor dit onderwerp: scholen zijn nog zoekende naar een effectieve aanpak. Dit probleem speelt ook bij het aspect kwaliteitszorg. Scholen in basisonderwijs scoren hier het minst goed op en het percentage basisscholen dat een voldoende scoort, fluctueert sterk per jaar. In 2002 ging het om 38% van de basisscholen en in 2008 om 52%.

Over de hele linie ligt de kwaliteit van het basisonderwijs in 2008 duidelijk hoger dan in 2002, hoewel voor sommige aspecten nog moet worden bezien of het huidige niveau structureel is. Daarnaast constateert de Inspectie dat leerlingen op bepaalde basisscholen minder goed presteren. Het gaat hier om scholen met veel autochtone achterstandskinderen en scholen met zeer veel allochtone achterstandskinderen. Dit geldt bijvoorbeeld voor veel basisscholen in de vier grote steden en de drie noordelijke provincies.

In de SCP-enquête Kwaliteit Quartaire Sector 2006 is het oordeel van burgers gevraagd over het functioneren van de basisscholen (Pommer et al. 2008). 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 vergelijkbaar met 2002, toen deze beide 90% waren. Ook vindt 89% dat in het basisonderwijs goed wordt geleerd om zelfstandig te werken. Wederom lag het percentage in 2002 op een vergelijkbaar niveau (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% hierover tevreden. 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 78% en 76% lagen, is de kwaliteit hiervan in de ogen van de burgers in de afgelopen vier jaar afgenomen.

Ook voor het voortgezet onderwijs is informatie beschikbaar over de vijf eerdergenoemde aspecten van kwaliteit (OCW 2008; OCW 2009). Op het gebied van instructie en onderwijstijd is er voor de onderzochte periode duidelijk sprake van een achteruitgang. Het percentage scholen dat voldoende scoort op onderwijstijd is gedaald van 98 in 2002 naar 90 in 2008 en bij instructie is het percentage gedaald van 94 naar 81. De kwaliteit van kwaliteitszorg is verbeterd (36% naar 55%), waarbij deze verbetering zich volledig in het laatste jaar heeft voltrokken. De Inspectie voor het Onderwijs vermoedt dat dit komt omdat er veel aandacht voor dit aspect is geweest, zowel van de Inspectie als van de media. De kwaliteit van leerstofaanbod (100%) en zorg en begeleiding (86%) zijn min of meer op hetzelfde niveau gebleven (figuur 2.19).

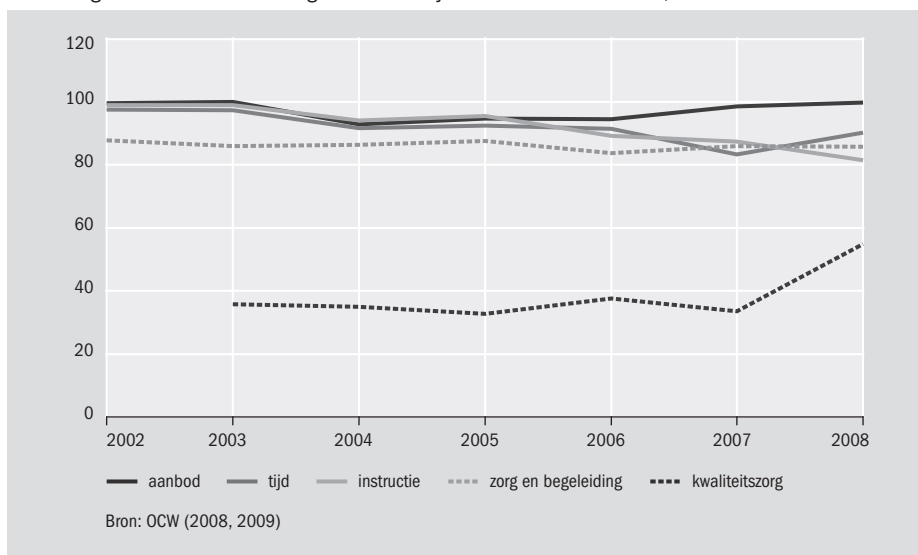
De SCP-enquête Kwaliteit Quartaire Sector 2006 geeft oordelen van ouders over het presteren van het voortgezet onderwijs. De algemene tevredenheid ligt op 58%, een daling van 7% ten opzichte van 2002 (SCP 2002). Men vindt dat scholen de afgelopen jaren minder goed zijn gaan optreden tegen diefstal en geweld (79%, daling van ruim 7%). 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 ook dat de beschikbaarheid van computers in de afgelopen vier jaar niet is veranderd is (87% ten opzichte van 84% in 2002). Ook over het onderhoud en de schoonmaak van de gebouwen zijn ze ongeveer even tevreden (79% en 73% in 2006 en 77% en 71% in 2002).

Figuur 2.19

Percentage scholen in het voortgezet onderwijs dat aan eisen voldoet, 2002-2008



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 2004/2005* (OCW 2005). Hierin komt naar voren dat openbare basisscholen relatief vaak te lage resultaten halen. Ook bij zorg en begeleiding scoren

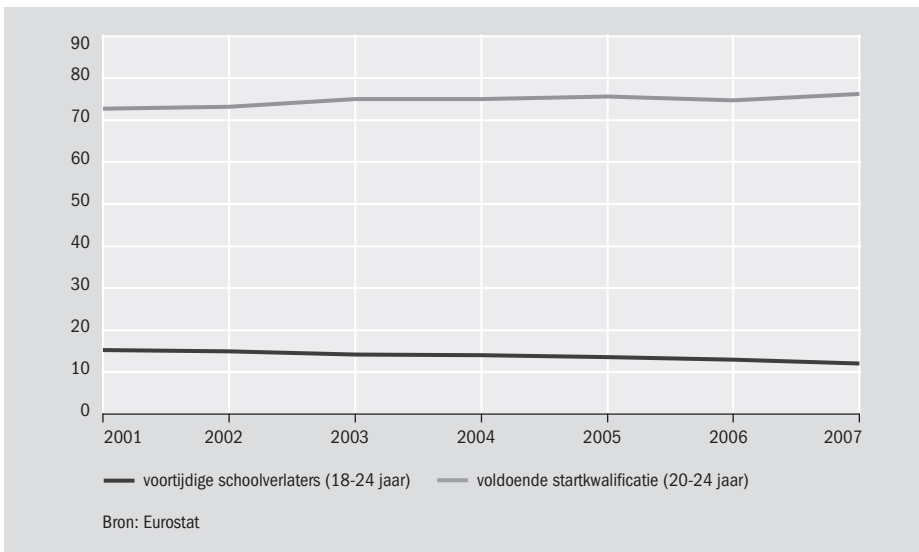
openbare scholen lager dan rooms-katholieke en protestants-christelijke scholen. Op de andere kwaliteitskenmerken verschillen openbare scholen nauwelijks van andere basisscholen.

In het *Onderwijsverslag 2006/2007* meldt de Inspectie dat de helft van de scholen voor speciaal basisonderwijs onder een vorm van intensief toezicht staat, omdat de kwaliteit van het onderwijs op belangrijke aspecten onvoldoende is. Dit is gebeurd na inspectie van alle scholen in 2005 en 2006. In het voortgezet speciaal onderwijs is het beeld vergelijkbaar: hier wordt meer dan de helft van de scholen aangemerkt als risicovol of zeer zwak. Zeer weinig scholen brengen in beeld hoe leerlingen zich ontwikkelen. Ook op het gebied van kwaliteitszorg en leerlingenzorg valt er nog veel te verbeteren. De Inspectie is positief over het schoolklimaat en de ontwikkelingen op het gebied van leerstofaanbod, onderwijstijd en instructie.

Een belangrijk speerpunt in het huidige beleid is de aanpak van voortijdig schoolverlaters. Eurostat geeft informatie (figuur 2.20) over het percentage voortijdig schoolverlaters tussen de 18 en 24 jaar. Ook is er informatie over het percentage 20- tot 24-jarigen met voldoende startkwalificaties. Dit percentage neemt toe van 73 naar 76. Het percentage voortijdig schoolverlaters neemt af van 15 in 2002 naar 12 in 2007. 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 (Herweijer 2008; Pommer et al. 2008; OCW 2007).

Figuur 2.20

Voortijdig schoolverlaters en jongeren met voldoende vooropleiding, 2002-2007 (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 keuzen die desbetreffende gemeenten maken (OCW 2006). Veel gemeenten lijken meer op de prijs dan op de 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 Projectgroep 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: sociale werkplaatsen en gesubsidieerde arbeid. Deze regelingen hadden in het topjaar 2003 elk betrekking op circa 90.000 arbeidsplaatsen. Het aantal cliënten dat hiervan profiteert is nog beduidend hoger, onder andere door deeltijdaanstellingen. Sinds 2003 staat de gesubsidieerde arbeid echter onder druk, en wordt het volume 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 2007*<sup>36</sup> van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK 2008) 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 (BZK 2006b). Op de gemeenterekening is slechts circa de helft van dit bedrag (1,0 miljard euro) terug te vinden: in de afgelopen jaren werden 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. Overigens verandert dit in 2009.<sup>37</sup> Het bedrag op de gemeenterekening correspondeert met 2,4% van de totale gemeentelijke uitgaven. De jaarverslagen van de brancheorganisatie Cedris vormen de voornaamste informatiebron voor de integrale activiteiten van de sociale werkplaatsen.

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 materialen 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 naast het doorsluizen van (een deel van) de rijksbijdragen tot de dekking van de exploitatietekorten, waarmee jaarlijks een bedrag in de orde van 80 miljoen euro is gemoeid.

Economisch gezien kunnen sociale werkplaatsen op twee manieren worden geïnterpreteerd, namelijk als een industriële producent die eenvoudige gebruiks-goederen 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. Recent is het mogelijk om de mate van handicap mee te wegen, maar deze verfijning is nog niet in de analyse verwerkt.

Nederland telde in 2007 90 sw-bedrijven. Naast het uitvoeren van de Wsw-regeling zijn veel bedrijven actief in het aanbieden van gesubsidieerde trajecten, bijvoorbeeld in het kader van *Work First*.

Tot 2004 had het leeuwendeel van de op de gemeenterekening verantwoorde lasten voor de functie werkgelegenheid betrekking op de zogenoemde Wiw- (Wet inschakeling werkzoekenden) en ID- (in- en doorstroom)banen (2,1 miljard euro in 2002). 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, enz.). De ID-monitor (Ecorys 2003a) gaf ook informatie over de sectoren waarin betrokkenen tewerk zijn gesteld. Circa 30% werkte 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. Daarom is dit type banen 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. Na de invoering van de Wet werk en bijstand in 2003 werden de oude Wiw- en ID-banen afgebouwd. Van de 84.000 Wiw- en ID-banen in 2001 resteerden er in 2007 nog maar 25.000 (CBS 2008c). Bij het huidige tempo zullen deze banen rond 2010 geheel zijn afgebouwd. Hiervoor in de plaats komen de zogenoemde participatiebanen, die zijn gebaseerd op loonkostensubsidies. Daarmee is veel minder geld gemoeid. In 2007 was het volume hiervan toegenomen tot ruim 15.000 (CBS 2008c). Met de gesubsidieerde arbeid was in 2007 een kostenpost gemoeid van naar schatting 1,1 miljard euro. Vanaf 2004 ligt de nadruk in toenemende mate op de re-integratietrajecten, waarvan de jaarlijkse instroom de laatste jaren circa 100.000 bedraagt (CBS 2008c). Bij een gemiddelde trajectduur van circa twee jaar bedroeg het

aantal lopende trajecten de afgelopen jaren gemiddeld circa 200.000. Naar schatting waren hiermee de laatste jaren uitgaven gemoeid ter hoogte van 400 miljoen euro.<sup>38</sup>

Volgens de Statistiek gemeenterekeningen 2007 (CBS, StatLine) is in dat jaar 3,0 miljard euro aan lasten geboekt op de functie werkgelegenheid tegen 2,6 miljard aan baten. Naar schatting 0,9 miljard van deze baten en lasten heeft betrekking op de Wsw, de rest op het werkdeel van de Wet werk en bijstand. Dit werkdeel betreft ongeveer 2,1 miljard aan lasten (circa 5% van de totale gemeentelijke uitgaven), tegen 1,7 miljard aan baten. Dit duidt op een substantiële inzet van eigen middelen door gemeenten. Volgens andere informatie (zie o.a. SZW 2007a) was in de periode 2004-2007 juist sprake van een structureel overschot van enkele honderden miljoenen euro's op de functie werkgelegenheid (exclusief sociale werkplaatsen).<sup>39</sup> De verklaring voor deze discrepantie is tweeledig: ten eerste betalen de gemeenten zelf de apparaatskosten, ten tweede worden geoormerkte reserveringen voor latere jaren volgens de systematiek van de gemeenterekening als 'voorziening' op de lasten geboekt. Bij een daadwerkelijke besteding in een later jaar worden zij dan niet onder de lasten opgenomen. Meestal gaat het daarbij om reserveringen voor investeringen of duurzame goederen en om verhoudingsgewijs geringe lasten. In dit geval treedt echter een sterke vertekening op van de boekhoudkundige lasten ten opzichte van de feitelijke uitgaven in het betreffende jaar.

### *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). Gemeenten blijven echter verantwoordelijk voor een passende arbeidsplaats of arbeidsvoorziening. Sinds 2004 heeft de sector nadrukkelijk te maken gekregen met oplopende wachtlijsten ( $\pm$  18.000 mensen medio 2006). Concreet gaat het daarbij om het feit dat met het beschikbare macro-budget een beperkt aantal plaatsingen gerealiseerd kan worden. De wachtlijsten weerspiegelen een beperkte toegankelijkheid van de sociale werkvoorziening voor personen die daar volgens de indicatiesteller CWI op zijn aangewezen. Daarnaast speelt het probleem dat het de sector moeilijk lukt om detacheringen en begeleid werken bij reguliere werkgevers te realiseren, terwijl volgens het CWI de helft van de geïndiceerden tot een dergelijke werkplek in staat is.

De nieuwe Wet sociale werkvoorziening (nWsw), die al geruime tijd onder het vorige kabinet in voorbereiding was, moet hierin verandering brengen. De wet is in 2008 van kracht geworden, maar veel sw-bedrijven hebben hierop in de uitvoering al geanticipeerd.

Met de wetswijziging worden gemeenten en uitvoerders betere randvoorwaarden geboden om beleidsregie en verantwoording zodanig vorm te geven dat deze gericht zijn op het eigenlijke doel van de Wsw. Dat betreft het op een kosteneffectieve wijze realiseren van arbeidsplaatsen die op de behoefte en situatie van de individuele Wsw-

geïndiceerde zijn toegesneden en bijdragen aan de ontwikkeling van de arbeidsbekwaamheid in de richting van zo regulier mogelijke arbeid. Gemeenten krijgen meer mogelijkheden om regie te voeren op de Wsw. Zij worden verantwoordelijk voor hun eigen Wsw-geïndiceerden. De verdeling van het totale budget gebeurt op basis van het aantal inwoners per gemeente met een Wsw-indicatie. De gemeente krijgt een budget voor het realiseren van een bepaald aantal arbeidsplaatsen dat is gewogen naar de ernst van de handicap. Per arbeidsplaats krijgt een gemeente circa 25.000 euro.<sup>40</sup> Het budget wordt met ingang van 2008, net als het Wwb-budget (Wet werk en bijstand), verstrekt aan individuele gemeenten (voorheen werd dat rechtstreeks naar het sw-bedrijf gestuurd). Ook de Wsw-geïndiceerden zelf krijgen met de wetwijziging meer zeggenschap. Zij kunnen via cliëntenparticipatie invloed uitoefenen op het beleid en de uitvoering door gemeenten en kunnen door gebruikmaking van het persoonsgebonden budget zelf invulling geven aan een begeleid-werkplaats bij een reguliere werkgever. Daarnaast wordt de wachtlijstproblematiek verzacht doordat re-integratiemiddelen kunnen worden ingezet voor het activeren van diegenen op de wachtlijst die nog geen zicht hebben op een Wsw-plaats, zodat hun arbeidsvaardigheden niet achteruitgaan. Ook wil het kabinet gemeenten de ruimte geven om extra kwetsbare groepen, zoals Wajongers (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening voor jonggehandicapten), bij voorrang te plaatsen vanaf de wachtlijst. De 18 miljoen euro, die vanaf 2008 structureel beschikbaar is voor de integratie van Wajongers, wil het kabinet inzetten voor de introductie van een bonussystematiek om de beweging naar aangepaste arbeidsplaatsen in dienst van reguliere werkgevers (detachering en begeleid werken) te stimuleren.<sup>41</sup>

Het kabinet en de sector zien deze wet echter als een tussenstap voor een totale herbezinning die breder is dan alleen de Wsw en zich richt op vergroting van de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidshandicap ongeacht de wet waaronder ze vallen (Wsw, Wajong, Wia, Wwb). Deze regelingen wil men in onderlinge samenhang bezien om problemen die zich voordoen binnen de afzonderlijke regelingen te kunnen aanpakken. Vanuit het perspectief van 'meedoen, maatschappelijke participatie' wordt ook de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) hierbij betrokken.<sup>42</sup> Gepleit wordt voor een maatwerkmodel, waarbij niet de regelgeving maar de cliënt centraal staat. Dit maatwerkmodel is gericht op werken naar vermogen en ondersteuning waar nodig, bezien vanuit de concrete werkplek. Daarnaast heeft de sector zelf ook scenario's ontwikkeld voor de functie die hij wil en kan vervullen voor de onderkant van de arbeidsmarkt.<sup>43</sup> Voor die onderkant is een gerichte aanpak nodig voor ongeveer 200.000 mensen. Naast de huidige sw-doelgroep gaat het om Wwb-gerechtigden die alleen kunnen werken met behulp van een loonkostensubsidie of in een aangepaste werksituatie. Daarnaast is er nog een forse groep die het niet zonder investering redt in de zoektocht naar een zo regulier mogelijke werkplek en waarvoor de private re-integratiesector aantoonbaar geen uitkomst biedt.<sup>44</sup>

Met de introductie van de Wet werk en bijstand (Wwb) in 2003 zijn de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) en het ID-besluit 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.

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). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de levering van allerlei voorzieningen en instrumenten ten behoeve van de in de Wwb benoemde kring van 'rechthebbenden'. 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 de samenwerking gezocht met ketenpartners zoals het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (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 vervullen. Veel gemeenten zijn bezig met de professionalisering van hun organisatie. De orga-

nisatie 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.

In het Bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten is het regionale arbeidsmarktbeleid onder regie van de gemeenten tot een speerpunt gemaakt.<sup>45</sup> Het doel is dat er overall in Nederland regionaal arbeidsmarktbeleid wordt gevoerd, dat aansluit op de natuurlijke schaal van de lokale arbeidsmarkt. Hiervoor moeten gemeenten met andere spelers een netwerk ontwikkelen waarin men elkaar kan aanspreken op de belangen en afspraken kan maken. Dit netwerk fungeert als een communicatiestructuur waarin goede ideeën gebundeld worden tot regionaal werkende plannen. In sommige regio's functioneren dergelijke netwerken overigens al.

Kabinet en de VNG zijn dan ook redelijk tevreden over de resultaten die gemeenten met Wwb behalen, maar partijen zien ze wel als een stap in een ontwikkelingsproces. Het kabinet heeft in het bestuurlijk akkoord met de VNG dan ook ingezet op verdergaande prestaties die vastgelegd zijn in de doelstellingen van het kabinetsbeleid 'Iedereen doet mee'.<sup>46, 47</sup> In de eerste plaats is een extra reductie afgesproken van 30.000 Wwb-ers in de periode 2006 tot 2011 en daarnaast moeten gemeenten 25.000 niet-uitkeringsgerechtigden aan de slag helpen. Inmiddels lijken deze doelstellingen overigens achterhaald te zijn door de recente economische ontwikkelingen.

Het kabinet ziet prestatieverbetering van re-integratieactiviteiten vooral in een aanpak die uitgaat van de vraag op de arbeidsmarkt, een meer gerichte inzet van re-integratie-instrumenten (namelijk meer bij groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, waar ze meer effect hebben dan bij groepen die hun eigen weg wel vinden, maar waar nu vaak op wordt ingezet) en kwaliteitsverbetering van de re-integratie. Om dit mogelijk te maken zijn budgetten ontschot tot een Participatiefonds, heeft scholing een plaats in het instrumentarium gekregen en worden de reeds in 2005 aangekondigde participatiebanen ingevoerd. In het bestuurlijk akkoord is aan gemeenten een initiatief rol toebedeeld bij de totstandkoming van regionaal participatie- en arbeidsmarktbeleid. Een groep van 54 centrumgemeenten fungeert hierin als trekker. De VNG pleit daarnaast onder andere voor uitbreiding van de doelgroep die met het Participatiefonds bediend kan worden en (op termijn) het herschikken van alle regelingen die hetzelfde (re-integratie) beogen, waarbij de gemeenten de verantwoordelijkheid krijgen voor de participatie van alle burgers.<sup>48</sup>

De gemeenten voeren het lokale sociaalzekerheidsbeleid uit in (keten)samenwerking met hun CWI en UWV. Deze samenwerking, ingevoerd met de Wet Suwi (Wet struc-



tuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen) in 2002, kan beter, zowel volgens de betrokken partijen als volgens een grootschalig uitgevoerde evaluatie.<sup>49</sup> De evaluatie heeft de zwakke plekken blootgelegd en die zitten in de nog verkokerde dienstverlening.<sup>50</sup> Aan de sector is opdracht gegeven de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening en re-integratie te verbeteren en arbeidsmarktbeleid en re-integratie samen te brengen in één loket. Hieraan is een taakstelling gekoppeld die oploopt tot 190 miljoen euro structureel vanaf 2012. De sector heeft daarop gezamenlijk een actieplan opgesteld om zogenoemde geïntegreerde dienstverlening in gang te zetten binnen de Locaties Werk en Inkomen (vroegere BVG's).<sup>51</sup> Dit gebeurt volgens de zogeheten toonkamerprincipes, waarbij de cliënt wordt geholpen door één werkcoach. De werkcoach voldoet aan een door de ketenpartners vastgesteld competentieprofiel en krijgt een grote vrijheid in de interactie met zijn cliënt.<sup>52</sup> De fusie van de re-integratieonderdelen van CWI en UWV tot het WERKbedrijf vergemakkelijkt de samenwerking met gemeenten. De invoering van de toonkamerprincipes is vanaf medio 2007 in gang gezet en wordt regionaal ingericht.<sup>53</sup>

### Indicatoren

Bij de sociale werkplaatsen geldt het aantal voltijd 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 Kuhry en Jonker 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.

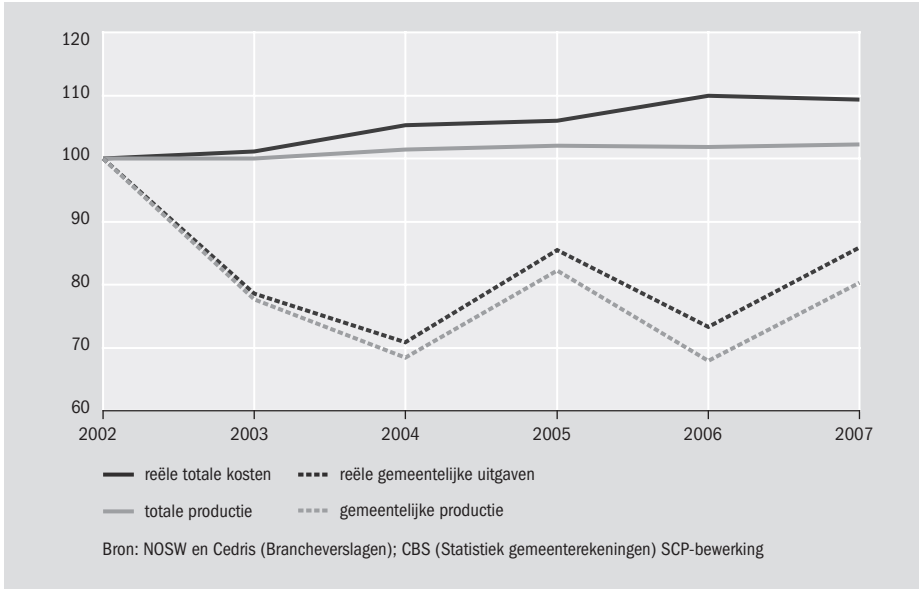
### Kengetallen

Figuur 2.21 geeft een beeld van kengetallen met betrekking tot de gemeentelijke rol bij sociale werkplaatsen. De nominale exploitatiekosten lopen op van 2,7 tot 3,2 miljard euro, de (reële) totale exploitatiekosten groeien gemiddeld met circa 2% per jaar. De 'productie' van sociale werkplaatsen, gemeten via het aantal werknemers (oplopend van 86.000 tot 88.000 fte) groeit minder snel, namelijk met 0,5% per jaar. Ook hier stijgen daardoor de reële kosten per product (met gemiddeld circa 1,5% per jaar). 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.<sup>54</sup> Hoewel gemeenten een rol spelen bij de dekking van tekorten (recentelijk in de orde van 80 miljoen euro per jaar), lijken deze forse fluctuaties toch eerder het gevolg te zijn van jaarlijkse verschillen in de wijze van boeken. Daarbij gaat het erom of middelen direct aan het sw-bedrijf worden verstrekt of via tussenkomst van gemeenten, waarbij het al dan niet formeel opnemen van de betrokken baten en lasten in de gemeenterekening bepalend is.

Zoals gezegd zullen vanaf 2009 alle uitgaven via gemeenten gaan lopen, die daarbij ook een meer nadrukkelijke regietaak krijgen voor deze voorziening.

Figuur 2.21

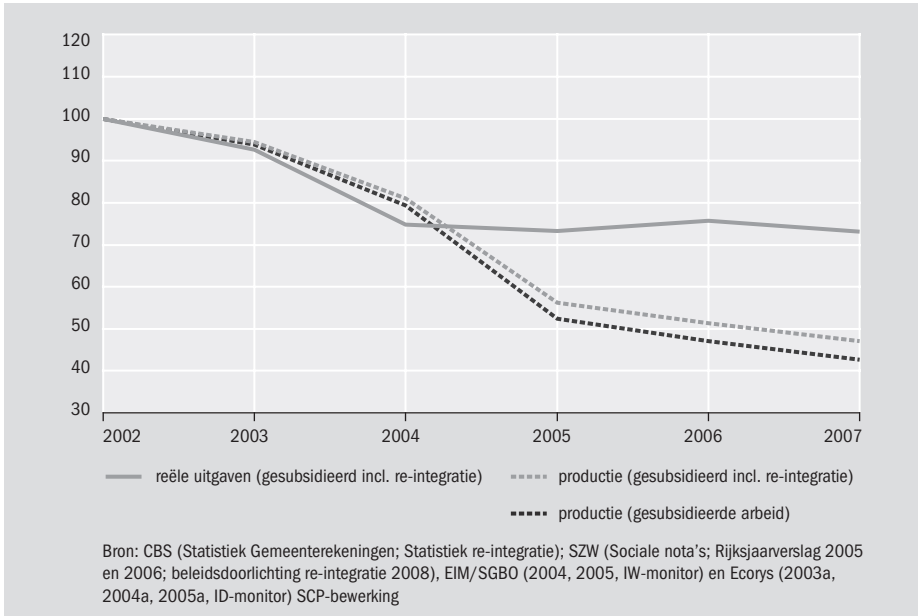
Kengetallen voor sociale werkplaatsen, 2002-2007 (indexcijfers, 2002 = 100)



Figuur 2.22 geeft een beeld van de kengetallen met betrekking tot de gesubsidieerde banen en re-integratie. De reële uitgaven vertonen met ingang van 2002 een daling met circa 30% die deels te maken heeft met de vermindering van de rijksbijdrage bij de invoering van de Wwb in 2004. Aan de productiekant speelt met ingang van dat jaar de afbouw van het aantal Wiw- en ID-banen, die slechts in beperkte mate wordt gecompenseerd door een toename van het aantal re-integratietrajecten. Hoewel deze laatste pas sinds de invoering van de Wwb landelijk worden gemonitord, is duidelijk dat gemeenten al ten minste vanaf 2000 gebruikmaakten van dit instrument. Daarom is ook voor de jaren 2000-2003 een globale schatting gemaakt van het toenmalige re-integratievolume. Uit de cijfers 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. Daardoor ontstaat een forse discrepantie tussen het verloop van de gerealiseerde productie en de geboekte lasten. Deze valt overigens voor een groot deel te verklaren uit het feit dat de geboekte lasten niet alleen betrekking hebben op daadwerkelijke uitgaven, maar ook op geormerkte reserveringen<sup>55</sup> voor toekomstige uitgaven (zie ook de discussie in de laatste alinea van de inleiding van deze paragraaf).

Figuur 2.22

Kengetallen voor gesubsidieerde arbeid, 2002-2007 (indexcijfers, 2002 = 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. 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 met een lichte verstandelijke beperking iets toeneemt. Dit gaat ten koste van degenen met een matige verstandelijke beperking.

Ook de samenstelling van de wachtlijst geeft een indicatie van het aanstellingsbeleid van de sociale werkplaatsen. Opvallend is het relatief hoge percentage ernstig gehandicapten. Gezien de discrepantie met het veel lagere percentage onder de werknemers, zijn deze nog steeds moeilijk plaatsbaar.

Op 1 januari 2004 is de Wet werk en bijstand (Wwb) in werking getreden. 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 uit de Wwb. 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; Bosselaar et al. 2007). 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). Volgens Bunt et al. (2007) beschouwen gemeenten gesubsidieerde arbeid nu vooral als een opstap naar betaalde arbeid, in tegenstelling tot voor de invoering van de Wwb. Gesubsidieerde arbeid vindt voornamelijk plaats door middel van loonkostensubsidies. Bunt et al. (2007) signaleren echter dat de effectiviteit van loonkostensubsidies nog niet helder is, omdat deze nog maar relatief kort worden gebruikt. Ook zijn er bijvoorbeeld fricties tussen vraag (geschoold personeel) en aanbod (ongeschoold personeel) en weten veel werkgevers maar weinig over de mogelijkheden van gesubsidieerde arbeid. Wel wordt geconstateerd dat gemeenten druk bezig zijn deze knelpunten aan te pakken.

Tabel 2.2

Samenstelling van de Wsw-werknemers en Wsw-wachttijst naar handicap 2000-2006 (in procenten)

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

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

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%.<sup>56</sup> Dit is een aanwijzing dat de re-integratietrajecten van gemeenten steeds effectiever lijken te worden. Het beeld wordt bevestigd door de benchmark Blik op Werk (Blik op Werk 2007).

Een belangrijk uitgangspunt van de nieuwe Wwb is het zogenoemde *Work First* concept. Ontvangers van bijstand worden (actief) begeleid bij het vinden van een (al dan niet betaalde) baan. Uit de benchmark *Work first werkt* (Sol et al. 2007) blijkt dat 45% van de deelnemers aan een project uitstroomt naar werk op de reguliere arbeidsmarkt. Er is echter niet fundamenteel onderzocht wat de toegevoegde

waarde is van de begeleiding bij het vinden van werk: waarschijnlijk had een groot deel van deze mensen ook zonder deelname aan een project een baan gevonden (Ichino et al. 2006). Mede daarom blijken re-integratietrajecten vooral efficiënt te zijn voor kansarmere groepen (Groot et al. 2007). Uit Heylen en Bollens (2009) blijkt dat loonkostensubsidies het meest effectieve instrument zijn voor het vinden van een reguliere baan. Directe jobcreatie heeft geen of soms zelfs een negatief effect. Trainingsmaatregelen nemen een tussenpositie in.

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.<sup>57</sup> Van de ondervraagden vindt 54% dat de instanties voldoende doen om hen weer aan het werk te krijgen. In 2002 was dit nog 44%. Er wordt 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. Ook uit szw (2007b) blijkt dat ruim de helft van de Wwb-cliënten tevreden is over de activeringsinstrumenten van de gemeente. Wel vindt men dat er meer maatwerk geleverd zou kunnen worden. Uit onderzoek van Regioplan<sup>58</sup> blijkt dat zowel cliënten als opdrachtgevers steeds positiever oordelen over de dienstverlening van arbeidsbemiddelaars. Wel zijn cliënten die meedoen in trajecten van private partijen of IRO (UWV) iets meer tevreden dan cliënten die meedoen in gemeentelijke trajecten (gemiddeld scoren ze in 2007/2008 respectievelijk een 7,4 een 7,8 en een 7,2). Opdrachtgevers waarderen gemeentelijke trajecten iets beter (7,3 t.o.v. 7,4 voor private trajecten en 6,9 voor UWV-trajecten).

Concluderend kunnen we stellen dat de invoering van de Wwb ertoe heeft geleid dat minder mensen in de bijstand terechtkomen. Daarnaast stromen er ook meer mensen uit richting werk. Hulp bij het zoeken van werk is vooral zinvol voor personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. De betrokkenen zelf zijn in meerderheid tevreden, hoewel er wel meer maatwerk geleverd zou kunnen worden.

## 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 2001 waren er volgens de Sociale Nota's van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) gemiddeld 370.000 cliënten en in 2007 325.000 cliënten (inclusief 65-plussers en de IOAW en IOAZ<sup>59</sup>). De tegen-

vallende conjunctuur in de jaren 2001-2004 heeft nauwelijks geleid tot een toename van het aantal uitkeringsontvangers. Mogelijk is deze stabilisatie deels toe te schrijven aan de strakke beheersing door gemeenten van de instroom, gekoppeld aan extra inspanningen om mensen zoveel mogelijk aan het werk te krijgen. Anderzijds is tijdens de conjuncturele verbetering in 2005-2007 ook maar beperkt sprake van een terugdringing van het aantal bijstandsontvangers.

De gemeentelijke uitgaven voor de bijstand en de sociale dienst zijn in deze periode gestegen van 5,8 miljard euro in 2001 naar 5,9 miljard euro in 2007. In dat jaar beliepen de uitgaven voor bijstand en sociale dienst 15% van de totale gemeentelijke uitgaven. Hiervan was 4,4 miljard euro bestemd voor reguliere bijstandsuitkeringen die grotendeels uit de rijkssubsidie voor het I-deel werden bekostigd en 180 miljoen euro voor IOAW- en IOAZ-uitkeringen. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor het verlenen 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/Cebeeon 2004; CBS, StatLine). In 2007 ging het in totaal om 480 miljoen euro. Hierbij blijft dan nog een geschatte 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.<sup>60</sup> Andere bronnen (Weggemans en Hunderman 2002; SGB0 2002 en ongepubliceerde gegevens van Stimulanz over 2005, 2006 en 2007) gaan echter uit van een veelvoud hiervan aan uitvoeringskosten. Naar aanleiding van deze informatie, die primair is gebaseerd op de personeelssterkte en op personeelskosten, maar waarop vervolgens een opslagpercentage van 50 is toegepast voor materiële uitgaven en kapitaaluitgaven, kunnen de uitvoeringskosten in 2007 worden geschat op 1020 miljoen euro. Dit correspondeert met circa 13.000 fte's (exclusief inzet van derden). Deze uitgaven worden uit eigen middelen bekostigd. Op basis van deze informatie is een schatting gemaakt van het verloop van de uitvoeringskosten in de periode 1995-2007. Volgens deze reconstructie bedroeg het aandeel van de uitvoeringskosten tussen 2002 en 2007 circa 15% van de totale uitgaven voor de uitvoering van de bijstand en 11% van de totale uitgaven voor werk en inkomen.

### *Beleidsmatige ontwikkelingen*

Een meer activerend stelsel van bijstand naar werk was het doel van de in 2004 ingevoerde Wet werk en bijstand (Wwb). Om gemeenten meer armslag te geven bij het re-integreren van mensen naar werk en om gemeenten daar ook toe te prikkelen is een systeemwijziging doorgevoerd waarbij de financiële en beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de uitvoering is verschoven van het Rijk naar de gemeenten. Decentralisatie, deregulering, derapportage en faciliteren door het Rijk stellen gemeenten in staat de doelstellingen van de wet te realiseren:

instroombeperking, behoud van de inkomenswaarborg voor cliënten en het vergroten van de uitstroom.

Gemeenten hebben in de afgelopen jaren een mix van re-integratieaanpakken ontwikkeld: diverse varianten van *Work First*, inzet van ingekochte modules van re-integratiebedrijven, pilots, projecten en handhavingsinstrumenten.<sup>61</sup> Volgens de resultaten uit de diverse evaluatieonderzoeken heeft de wet voldaan aan de verwachtingen.<sup>62</sup> De uitstroom is verhoogd (in 2006 ligt die 23% hoger dan in 2003), de instroom is in deze periode met 19% gedaald. Per saldo is het volume van het aantal uitkeringsgerechtigden tot 65 jaar tussen 2004 en 2008 gedaald met circa 15% (CBS, StatLine). Deze ontwikkeling is uiteraard sterk beïnvloed door het toenmalige gunstige economische tij. Als de invloed van de conjunctuur en andere invloeden worden uitgefilterd, is een extra reductie van cumulatief 4% in deze periode toe te rekenen aan de Wwb. Dit is wat lager dan het kabinet had verwacht, maar er wordt nog gerekend op een effect van de vertraagde doorwerking van de in- en uitstroomreductie op het volume.<sup>63</sup> Interessant is te zien dat gemeenten in de loop van deze periode de inschatting van de omvang van hun granieten bestand hebben bijgesteld van 80% naar 35%. Van de cliënten zelf denkt 40% nooit meer aan de slag te komen. De inzichten van gemeenten en cliënten groeien dus naar elkaar toe.

Gemeenten hebben de handhaving geïntensiveerd volgens de concepten van het Hoogwaardig Handhaven.<sup>64</sup> Bovenop een preventief effect aan de poort hebben gemeenten in 2006 134 miljoen euro aan fraude opgespoord tegen 106 miljoen euro in 2003.

De schuldenproblematiek is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Schulden zijn een belangrijke belemmering voor participatie. Uit het jaarverslag van de NVVK blijkt dat de schuldenproblematiek steeds gecompliceerder wordt.<sup>65</sup> De gemiddelde schuld van mensen die professionele hulp krijgen bij hun schulden is de afgelopen vijf jaar gestegen van ongeveer 16.000 euro naar 30.000 euro. Een gemiddeld schuldenpakket heeft maar liefst dertien schuldeisers. Dit maakt de schuldenproblematiek gecompliceerder, want hoe hoger de schuld, des te lastiger het is deze af te lossen. Het aantal aanvragen liep op van 43.000 in 2005 naar 47.500 in 2007. Het kabinet heeft in 2007 een intensief programma gelanceerd voor armoedebestrijding en schuldhulpverlening. Gemeenten ontvangen daarvoor een bedrag oplopend tot 80 miljoen euro structureel vanaf 2011.

Vanuit de zorg voor de inkomenswaarborg ontplooiën gemeenten tal van gemeentelijke initiatieven om niet-gebruik tegen te gaan. Formulierenbrigades, inzet van netwerken<sup>66</sup> en programmatische aanpakken<sup>67</sup> worden daarbij ingezet. Diverse gemeenten passen de NIBUD-module (Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting) *Bereken je recht* toe, waarmee professionals de voorliggende en naastliggende rechten van cliënten kunnen berekenen.<sup>68</sup> Gemeenten zien aan het toenemend gebruik van bijvoorbeeld bijzondere bijstand en gemeentelijke regelingen dat een dergelijk actief beleid zijn vruchten afwerpt. Het ministerie werkt aan de uitbreiding van mogelijk-

heden om niet-gebruik met geautomatiseerde bestandskoppelingen tegen te gaan en decentraliseert en verruimt de langdurigheidstoelage.

Ten slotte is vanaf medio 2005 door gemeenten en ketenpartners gewerkt aan de invoering van het Digitaal Klanten Dossier (DKD).<sup>69</sup> Op termijn ontsluit het DKD alle relevante gegevens van de cliënt en hoeven deze niet zoals nu telkens opnieuw te worden opgevraagd, gecontroleerd en ingevoerd. De cliënt kan tevens zijn eigen dossier inzien en aanvragen en andere contacten digitaal afhandelen. Meer dan een technische operatie vereist het DKD een andere werkwijze, een andere benadering van de cliënt en vertrouwen in de ketenpartners. Er kan tevens een aanzienlijke administratieve lastenverlichting worden gerealiseerd. De Wet eenmalige gegevensuitvraag is vanaf 1 januari 2008 stapsgewijs ingevoerd.<sup>70</sup>

### *Indicatoren en kengetallen*

Figuur 2.23 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 naar de koopkracht van de ontvangers. De uitkeringsbedragen worden daarom gedeeld 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 en de dalingen van de koopkracht van uitkeringsontvangers, zoals die in de jaren 2003 en 2004 is opgetreden, als volumedaling.

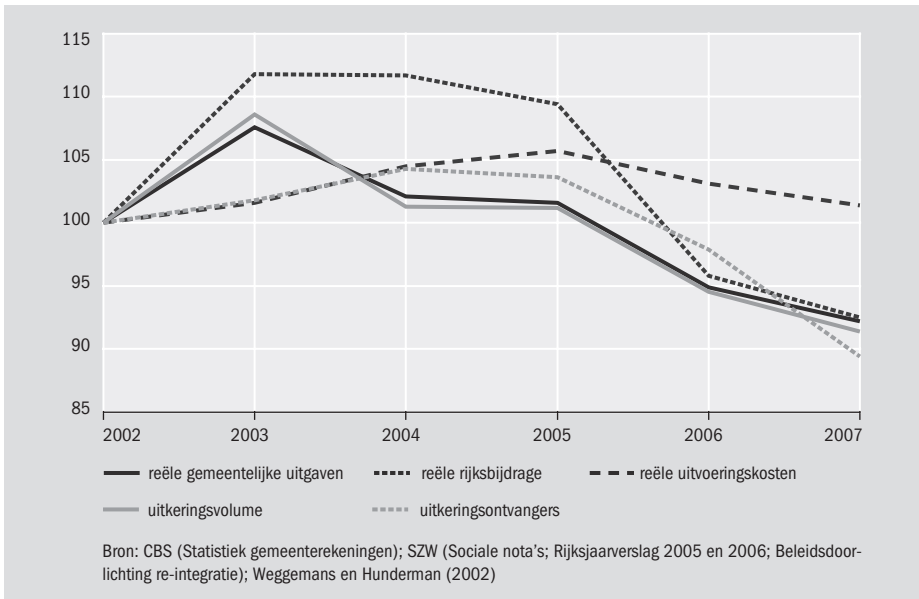
De aantallen uitkeringsontvangers stijgen tot 2004, waarna zich een daling inzet, waardoor de gemiddelde jaarlijkse daling over de gehele periode neerkomt op 2%. De stijging in de beginjaren hing samen met de toenmalige verslechtering van de conjunctuur. De stijging was echter minder dan verwacht, hetgeen vermoedelijk het gevolg was van strengere wetgeving en gemeentelijke successen bij de fraudebestrijding en arbeidstoeleiding. De daling in 2006 en 2007 kan behalve daaraan vermoedelijk ook in belangrijke mate worden toegeschreven aan de toenmalige verbetering van de economische conjunctuur. Het uitkeringsvolume, berekend als het reële totaalbedrag aan uitkeringen, daalt vanaf 2003 sneller dan het aantal uitkeringen, maar haalt de achterstand in 2007 weer in. Dit kan worden verklaard door een aanvankelijke daling, later gevolgd door een stijging van de koopkracht van de uitkeringen in samenhang met de eerst zwakke en later meer voorspoedige conjunctuur. De ontwikkeling van de totale reële uitgaven van gemeenten spoort goed met het uitkeringsvolume. De reële rijksbijdrage stijgt aanvankelijk 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, maar daalt in 2006 verhoudingsgewijs snel door een verlaging van de rijksbijdrage die was ingegeven door structurele overschotten bij gemeenten. De uitvoeringskosten die zijn gebaseerd op



gegevens uit de Benchmark Wwb van Stimulanz, vertonen aanvankelijk een lichte stijging en daarna een overeenkomstige daling. Het aandeel van de uitvoeringskosten in de totale uitgaven neemt wel gematigd toe, hetgeen vermoedelijk samenhangt met de intensivering van de fraudebestrijding en de intensievere begeleiding van cliënten.

Figuur 2.23

Kengetallen bijstandsverstrekking, 2002-2007 (indexcijfers, 2002 = 100)



### Kwaliteit en effectiviteit

In de enquête *Kwaliteit Quartaire Sector 2006* (Pommer et al. 2008) 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%).

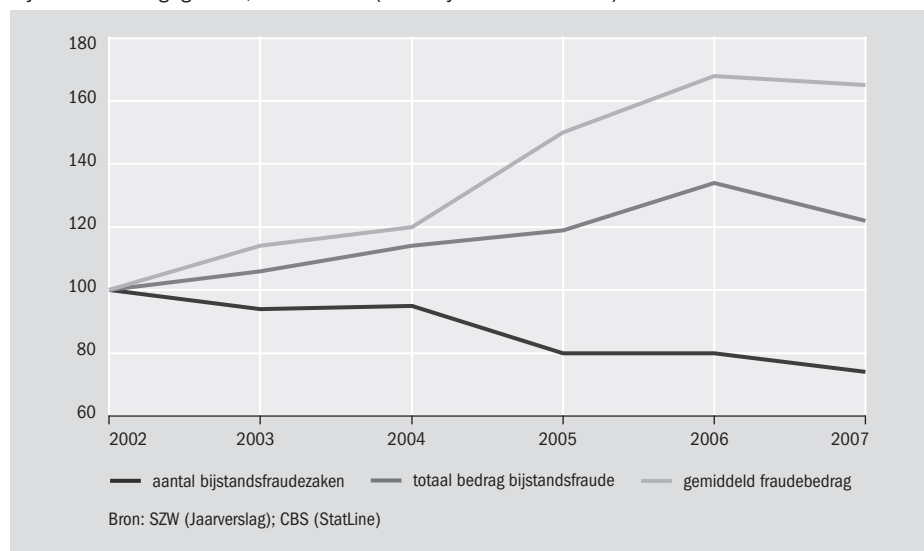
Uit niet-gepubliceerde cijfers uit de *Benchmark Wwb 2006* (SGB0 2007c) blijkt dat cliënten van de Wwb de dienstverlening van de sociale dienst met een 7,0 waarderen. Het meest tevreden is men over de stiptheid waarmee de uitkering maandelijks wordt betaald (8,0), het minst over de telefonische bereikbaarheid 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. Minder cliënten vinden dat de sociale dienst in het algemeen snel en efficiënt werkt (69%). Gebruikers zijn dus over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de sociale dienst. Hun oordeel is over de tijd gezien hetzelfde gebleven.

Uit het Jaarverslag SZW (SZW 2005) en StatLine is er informatie bekend over het aantal bijstandsfraudezaken, het totaalbedrag aan bijstandsfraude en het gemiddeld fraudebedrag. Deze gegevens zijn weergegeven in figuur 2.24. Gegevens van voor 2002 zijn door een definitiewijziging niet vergelijkbaar. Het blijkt dat het aantal bijstandsfraudezaken in 2006 weliswaar een kwart lager is dan in 2002, maar dat het gemiddelde fraudebedrag sterk toeneemt: van 2280 euro in 2002 tot 3765 euro in 2007. Ook het totaalbedrag aan bijstandsfraude neemt toe (van 100 miljoen euro naar 122 miljoen euro). Wel zien we dat in 2007 zowel het gemiddeld als het totale fraudebedrag voor het eerst daalt ten opzichte van het jaar daarvoor. In totaliteit kunnen we stellen dat de bestrijding van bijstandsfraude vooral lijkt te leiden tot een afname van de ‘kleinere’ fraudes.

Figuur 2.24

Bijstandsfraudegegevens, 2002-2007 (indexcijfers 2002 = 100)



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 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 88.000 in 2006 (szw 2007a; Bosselaar et al. 2007). Er zijn echter wel signalen dat deze afname in de bijstand heeft geleid tot een toename van het gebruik van de (door het Rijk gefinancierde) Wajong-regeling (de Volkskrant 29 augustus 2007).

## 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. Met ingang van 2007 werd de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) van kracht. Een van de gevolgen was de uitbreiding van de gemeentelijke taken met de verantwoordelijkheid voor de verstrekking van huishoudelijke hulp, die voorheen onder de AWBZ viel.

Vooraf het taakveld maatschappelijke begeleiding en advies 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 2007 circa 3,9 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid, bijna 10% van de totale gemeentelijke uitgaven.<sup>71</sup> Het merendeel hiervan heeft betrekking op maatschappelijke begeleiding en advies (1,4 miljard euro), huishoudelijke hulp (eveneens 1,4 miljard euro) en sociaal-cultureel werk (0,9 miljard euro). De gemeentelijke uitgaven voor kinderopvang zijn vanaf 2004 als gevolg van een stelselwijziging sterk teruggelopen en bedroegen in 2007 nog slechts 0,2 miljard euro.

### Beleidsmatige ontwikkelingen

De ontwikkeling op het terrein van de maatschappelijke en sociale dienstverlening met verreweg de meeste impact voor gemeenten is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).<sup>72</sup> De wet trad (na een aanloopperiode van drie jaar)<sup>73</sup> op 1 januari 2007 in werking en verving de Welzijnswet, de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en een deel van de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ), te weten de huishoudelijke verzorging. In de financieringsstructuur verandert weinig. Voor zaken die onder de voormalige Welzijnswet vielen en voor de voormalige Wvg verloopt financiering nog steeds op basis van de middelen die gemeenten ontvangen uit het gemeentefonds. 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, in de toekomst ook integraal in het gemeentefonds worden opgenomen.

De Wmo past in een trend naar een grotere verzelfstandiging en zelfredzaamheid van mensen in onze samenleving. 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. De gedachte achter de Wmo is dat dit het beste onder de regie van gemeenten kan plaatsvinden.

De Wmo is dus een brede participatiewet met als doel zoveel mogelijk mensen – met of zonder beperking – te laten meedoen in de samenleving. Het kabinet ziet daarbij voor zichzelf een actieve rol weggelegd: het zoeken naar mogelijkheden om beleidsterreinen, organisaties en burgers te verbinden en samen werken aan een samenleving waarin mensen omzien naar elkaar. Daarnaast gaat de minister uit van het idee van wederkerigheid: de overheid investeert in de ondersteuning van haar burgers, maar mag er ook op rekenen dat die burgers iets terugdoen voor de samenleving, bijvoorbeeld in de vorm van mantelzorg (vws 2007). De minister is systeemverantwoordelijke voor de Wmo en geeft daaraan invulling door richtinggevende kaders te stellen en door in te grijpen als gemeenten niet voldoende presteren. De Wmo is een decentrale wet, waarin de beleidsvrijheid en de autonomie van de gemeenten verankerd zijn.

De Wmo kent negen prestatievelden, 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 aandacht is in het eerste jaar vooral uitgegaan naar de nieuwe taak ‘huishoudelijke hulp’, waarover veel maatschappelijke onrust is ontstaan. Gemeenten moesten voor 1 januari 2008 alle (ca. 300.000) cliënten die eerder via de AWBZ huishoudelijke hulp kregen, herindiceren, en de gemeenten moesten de zorg aanbesteden. De herindicering had tot gevolg dat cliënten vaak een lichtere vorm van huishoudelijke hulp kregen dan voorheen. De aanbesteding is in een groot aantal gevallen door de tijdsdruk eerder een technische operatie geweest dan een beleidsmatige (vws 2007). Sommige zorgverleners zijn financieel in de problemen geraakt, doordat ze

uit angst om hun positie op de thuiszorgmarkt te verliezen te laag hebben geboden. In sommige gevallen zijn medewerkers ontslagen of vervangen door goedkopere alfa-hulpverleners. De verhouding tussen goedkope en dure zorg is verschoven van 20/80 in 2006 naar 50/50 in 2008. De minister achtte dit ongewenst. Daarom is een wetswijziging doorgevoerd om een geforceerde inzet van alfa-hulpverleners door zorgverleners te voorkomen. Het inzetten van alfa-hulpverleners kan vanaf 1 januari 2010 alleen als de cliënt daarvoor kiest via een persoonsgebonden budget of een financiële vergoeding.

De aandacht voor de huishoudelijke zorg leidt de aandacht af van de kern van de wet: participatie. Op andere Wmo-terreinen zijn wel degelijk initiatieven ontwikkeld die bijdragen aan de participatiedoelstellingen van de wet, soms ook ingegeven of versneld door ontwikkelingen op andere beleidsterreinen (bv. wonen, welzijn, gezondheidszorg, integratie).<sup>74</sup> De analyse van een jaar Wmo laat zien dat de werkelijke omslag bij zowel lokale overheid, organisaties als burgers nog gemaakt moet worden. Het doel is een andere rolverdeling die burgers meer verantwoordelijk maakt voor hun eigen omgeving en de lokale overheden en maatschappelijke organisaties aanzet om daarbij nadrukkelijk ondersteuning te verlenen. Dat besef is er (nog) onvoldoende.<sup>75</sup>

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 onderwijsachterstandenbeleid, 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 ministerie van 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).

Het huidige kabinet-Balkenende-IV kent een programmaministerie voor Jeugd en Gezin onder leiding van minister Rouvoet. Een van de belangrijkste doelstellingen van dit ministerie is het realiseren van een landelijk dekkend netwerk van Centra voor Jeugd en Gezin. Deze hebben vooral een preventieve en informerende functie. Ieder kind en iedere ouder moet met alle mogelijke vragen over opvoeden en opgroeien en voor hulp terecht kunnen bij een fysiek inlooppunt in de buurt. In het bestuursakkoord Samen aan de Slag (BZK/VNG 2007) is afgesproken dat in 2011 alle gemeenten een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) hebben.<sup>76</sup> Minister Rouvoet wil de inrichting van een CJG per 2012 vastleggen in de Wet op de jeugdzorg.<sup>77</sup> De CJG's voeren in de eerste plaats de jeugdgezondheidszorg uit (onderdeel van de Wet collectieve preventie volksgezondheid, Wcpv) en taken van de Wet op de jeugdzorg (opvoed- en opgroei-ondersteuning cf. de Wmo prestatieveld 2). Daarnaast moet het CJG een voorpost zijn voor de Bureaus Jeugdzorg en via de Zorg- en Adviesteams een schakel met het onderwijs vormen.<sup>78</sup> Instrumenten hiervoor zijn de Verwijs Index Risicjongeren en het Elektronisch Kinddossier, instrumenten die vanwege de complexe problematiek (diverse instellingen die gegevens moeten leveren, juridische problemen) niet snel van de grond komen.

Kinderopvang valt uiteen in dagopvang, buitenschoolse opvang, gastouderopvang<sup>79</sup> en ouderparticipatiecrèches.<sup>80</sup> Een van de uitgangspunten van het kabinetsbeleid is dat voor alle ouders optimale mogelijkheden moeten worden gerealiseerd voor het combineren van arbeid en zorg.<sup>81</sup> Kinderopvang is daarvoor een belangrijke voorwaarde. Sinds de invoering van de Wet kinderopvang in 2005 is de kinderopvang een marktgerichte sector. Ouders zijn de spil geworden en de markt moet haar werk doen. De wet kent een vraagfinanciering, wat betekent dat ouders via de belastingdienst een tegemoetkoming kunnen ontvangen voor de kosten van kinderopvang. De kinderopvang dreigt slachtoffer te worden van zijn eigen succes. Cijfers van het CBS tonen aan dat er zowel in 2006 als in 2007 circa 100.000 vrouwen meer zijn gaan werken; dit kan voor een deel worden toegeschreven aan een verbetering van de bereikbaarheid en betaalbaarheid van de opvang. Werden in 2004, vóór de Wet kinderopvang, nog bijna 393.000 kinderen opgevangen, in 2007 waren dit bijna 556.000 kinderen oftewel 25% van de kinderen.<sup>82, 83</sup> Deze toename was niet verwacht en het kabinet heeft daarom in 2009 bezuinigingen doorgevoerd op het kinderopvangbudget. Ter compensatie stijgt een inkomensafhankelijke belastingkorting voor gezinnen met kinderen. Doel van die maatregel is ouders te stimuleren meer te gaan werken.<sup>84</sup>

Momenteel worden peuterspeelzalen nog door gemeentelijke subsidies bekostigd. Het kabinet wil dit type voorziening echter onderbrengen in de Wet kinderopvang, zodat ook dit een marktgerichte sector wordt. Doel van deze harmonisatie is het voorkómen van segregatie tussen kinderen op jonge leeftijd (VNG 2008).

In de Wet kinderopvang is geregeld dat de GGD toezicht uitoefent op aanbieders van kinderopvang. In 2008 is de GGD gestart met een systeem van risicogestuurd en

stimulerend toezicht. Ondernemers die aannemelijk hebben kunnen maken dat zij de regels naleven, krijgen een minder intensief toezicht. De wettelijk verplichte jaarlijkse inspectie blijft bestaan, maar de intensiteit van het toezicht zal gaan variëren. Per 1 januari 2008 krijgen gemeenten structureel 3 miljoen euro extra in het gemeentefonds voor het toezicht en de handhaving van de Wet kinderopvang (VNG 2008). Belangrijke reden hiervoor is dat door de sterke groei van de kinderopvang het aantal nieuwe locaties dat door de GGD geïnspecteerd moet worden sterk is toegenomen. Ook de gastouderopvang neemt toe.

De VNG heeft de periode van het ondersteuningstraject 'Versterking toezicht en handhaving kwaliteit kinderopvang' verlengd tot eind 2009. Dit betekent dat zij extra capaciteit beschikbaar heeft om gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering van hun wettelijke taken op het terrein van toezicht en handhaving van de kwaliteit in de kinderopvang.

Sinds 1996 hanteert de overheid *inburgeringstrajecten* als instrument om buitenlanders die zich in Nederland vestigen te helpen hun weg in de Nederlandse maatschappij te vinden (SCP/WODC/CBS, 2005). Per 1 januari 2007 is de nieuwe Wet inburgering van kracht geworden.<sup>85</sup> De wet betekent een nieuw inburgeringsstelsel met meer eigen verantwoordelijkheid voor zowel 'nieuwkomers' als 'oudkomers'. De inburgeraar heeft bovendien een resultaatverplichting: hij of zij heeft aan zijn inburgeringsplicht voldaan bij het slagen voor het inburgeringsexamen. Bij het niet-nakomen van de inburgeringsplicht volgen sancties. De eigen verantwoordelijkheid betekent dat alle inburgeringsplichtigen zelf dienen te bepalen hoe zij zich voorbereiden op het examen. De gemeente vervult hierbij een zeer belangrijke rol, doordat zij inburgeraars op verschillende wijzen ondersteunt bij de voorbereidingen op het examen. Zij informeert inburgeraars en biedt bepaalde voorzieningen aan. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor het handhaven van de inburgeringsplicht. Gemeenten hebben dus een informerende, handhavende en faciliterende functie. Zij kunnen de specifieke invulling van het inburgeringsbeleid afhankelijk van de lokale context zelf bepalen, uiteraard binnen bepaalde wettelijke kaders.<sup>86</sup>

Vooralsnog is het rendement van inburgering van zowel oud- als nieuwkomers volgens het kabinet te laag. Meer dan de helft van de oud- en nieuwkomers behaalt niet de niveaus die met de nieuwe wet worden beoogd. Om kwaliteit en rendement van de inburgering te vergroten is het Deltaplan inburgering opgesteld (VROM 2007a). Het gaat om een actieprogramma dat inburgering koppelt aan participatie en andere kabinetsprojecten uit de pijler 'Sociale samenhang'. Gemeenten moeten op basis van de maatregelen uit het Deltaplan gemiddeld 60.000 inburgeringsprogramma's per jaar kunnen aanbieden. Het kabinet stelt als doel dat 80% van deze inburgeringsprogramma's in 2011 duaal is. Het gaat dan om een koppeling van inburgering en re-integratie, werk, ondernemerschap, (beroeps)opleiding, vrijwilligerswerk of opvoedingsondersteuning. Gemeenten moeten daarbij aan iedere inburgeraar een op maat gemaakt, door het Rijk gefinancierd aanbod kunnen doen. Met dat doel heeft het kabinet in 2008 en 2009 wijzigingsvoorstellen voor de Wet inburgering

ingediend. Daarnaast wordt conform de afspraken in het bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten (BZK/VNG 2007) het Participatiefonds zodanig ingericht dat participatiebevorderende budgetten worden gebundeld, zodat gemeenten deze optimaal kunnen inzetten.<sup>87</sup> Ook zal onderzoek worden gedaan naar de mogelijke synergie tussen de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet inburgering. Bovenop de jaarlijkse inzet van 10 miljoen euro voor integratieprojecten is voor de uitvoering van het Deltaplan inburgering in de huidige kabinetsperiode 2008 tot en met 2011 een extra budget van 460 miljoen euro beschikbaar.

Het Deltaplan moet verder worden uitgewerkt in een inburgeringsakkoord tussen Rijk en gemeenten, waarin duidelijke afspraken worden gemaakt over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Daarnaast moeten hierin afspraken worden gemaakt over administratieve lastenverlichting voor gemeenten. In juni 2008 verscheen een gemeenschappelijke integratieagenda (*Datgene wat ons bindt*) van rijksoverheid en gemeenten.<sup>88</sup>

### Indicatoren

De informatievoorziening op dit terrein laat te wensen over. Helaas is het uit 1999 daterende initiatief van het ministerie van vws om periodiek een *Brancherapport Welzijn en sport* te laten uitbrengen na het verschijnen van twee rapporten over de periodes 1998-2001 en 2000-2003 niet langer gecontinueerd (zie bijvoorbeeld NIZW 2002). Daarom wordt gebruikgemaakt van uiteenlopende bronnen zoals de Statistiek Kindercentra (CBS), door het SCP gereconstrueerde gegevens over de huishoudelijke hulp en een aantal monitors opgesteld door uiteenlopende instanties zoals de Monitor Maatschappelijke opvang (Trimbos 2004) en de Monitor Oudkomers en de Monitor Nieuwkomers (Significant 2005a en b, 2006a en b). Tot 2001 waren ook CBS-gegevens over het maatschappelijk werk beschikbaar, maar deze worden sindsdien niet meer bijgehouden. Ook gegevens over sociaal en cultureel werk zijn maar sporadisch beschikbaar. De gebruikte bronnen zijn vaak maar voor enkele jaren beschikbaar en in andere gevallen is er sprake van aanzienlijke definitiebreuken en andere inconsistenties.

Het voert te ver om hier alle voor de betreffende taakvelden gebruikte productindicatoren aan de orde te stellen. Zie internetbijlage C voor een meer uitgewerkt overzicht.

De productindicatoren zijn veelsoortig en omvatten naast echte prestatie-indicatoren ook gebruiksindicatoren. In het bijzonder voor de onderdelen sociaal-cultureel werk (jeugdwerk en club- en buurthuizen) en bestrijding maatschappelijke achterstanden zijn, bij gebrek aan betere gegevens, normeringsindicatoren (de omvang van relevante leeftijds- en bevolkingsgroepen) gebruikt.

### Kengetallen

Figuur 2.25 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven en bijbehorende productie voor de drie belangrijkste deelterreinen. De uitgaven voor maatschappelijke begeleiding nemen eerst af, maar nemen in 2007 weer toe.

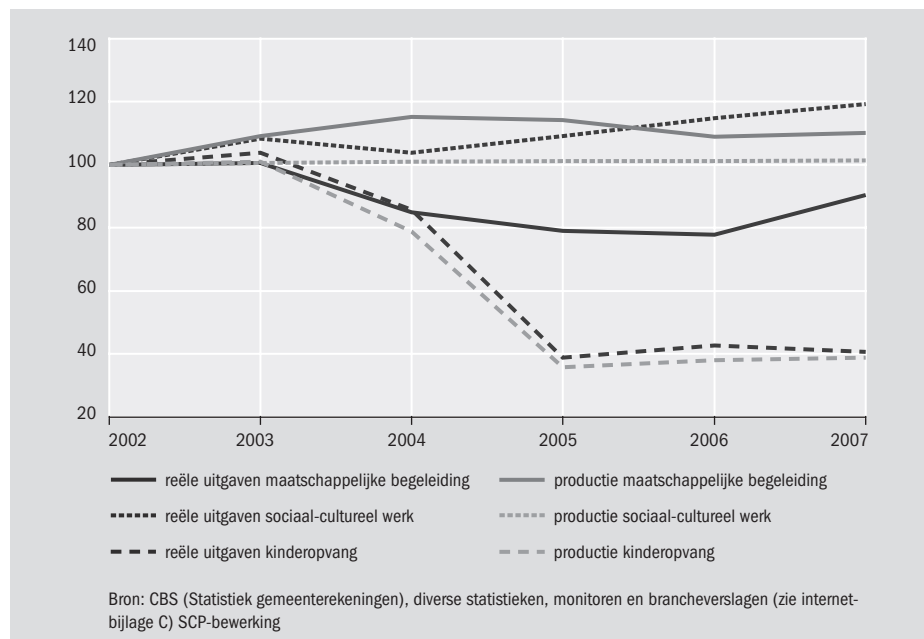


Per saldo dalen ze met gemiddeld 2% per jaar. Intussen neemt de productie toe, vooral tussen 2002 en 2004 (gemiddelde toename over de gehele periode 2% per jaar). Een verklaring voor deze discrepantie is voornamelijk nog niet gevonden. De belangrijkste oorzaak voor de stijging in de beginjaren is de toename van de inspanning op het terrein van de inburgering, maar hier moeten toch ook uitgaven tegenover hebben gestaan. Bovendien neemt het aantal inburgeringstrajecten de laatste jaren weer behoorlijk af. Over de gehele periode bezien heeft de groei juist betrekking op de maatschappelijke opvang en de bestrijding van maatschappelijke achterstanden. De eerste berust echter bij gebrek aan gegevens op een extrapolatie van cijfers tot en met 2003, de tweede op een normeringsindicator (de groei van het aantal niet-westers allochtonen). Niet alleen valt de productie op dit terrein dus moeilijk te reconstrueren, maar er kan bovendien sprake zijn van verschillen in boekingswijze van de uitgaven.<sup>89</sup>

De uitgaven voor sociaal-cultureel werk stijgen aanzienlijk (met gemiddeld 3,5% 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 2.25

Gemeentelijke uitgaven en productie voor maatschappelijke en sociale dienstverlening, 2002-2007 (indexcijfers, 2002 = 100)



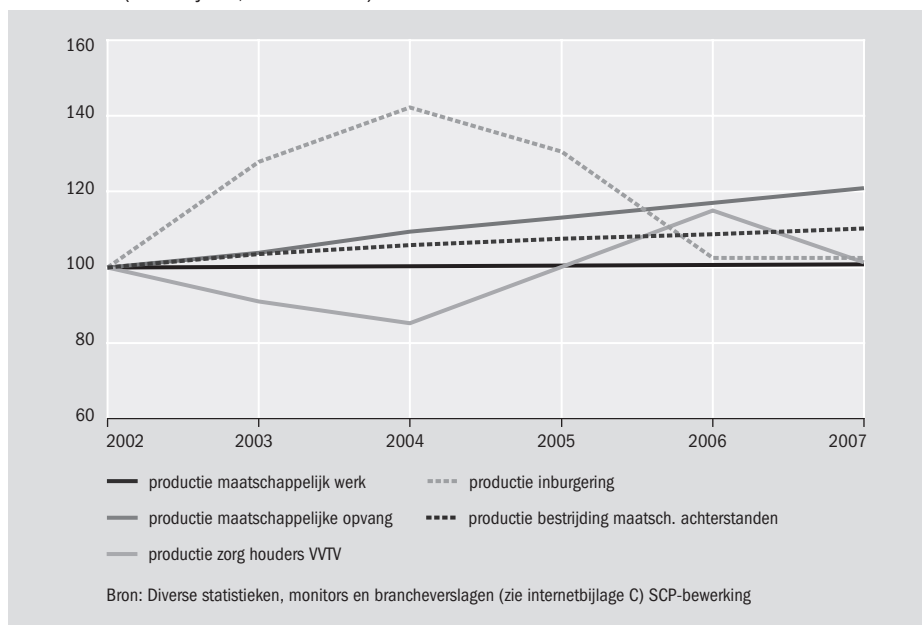
De reële uitgaven voor de kinderopvang vertonen tussen 2003 en 2005 een sterke terugval (-60%), die te maken heeft met een gereduceerde rol van gemeenten in de financiering van de kinderopvang. Het door gemeenten bekostigde deel van de productie vertoont een vergelijkbare daling.

In 2007 werden gemeenten verantwoordelijk voor het verlenen van huishoudelijke hulp. Hierdoor stegen de totale uitgaven voor dit taakveld met ruim 50%. Dit onderdeel is niet in figuur 2.25 opgenomen, omdat op basis van één cijfer geen grafiek te tekenen valt.

Figuur 2.26 geeft enige aanvullende informatie over de afzonderlijke voorzieningen achter het aggregaat maatschappelijke begeleiding. Zoals we al eerder zagen, treedt er tot 2004 een extreem snelle groei op bij de gemeentelijke activiteiten op het gebied van de inburgering. Daarna neemt ook het aantal inburgeringstrajecten weer aanzienlijk af. De zorg voor houders van voorlopige verblijfsvergunningen neemt over de gehele periode 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 voor de laatste jaren nauwelijks tot geen actuele informatie beschikbaar over de omvang van het gebruik en is het verloop van de productie met behulp van extrapolatie geschat.

Figuur 2.26

Productie van enkele voorzieningen op het taakveld maatschappelijke en sociale dienstverlening, 2002-2007 (indexcijfers, 2002 = 100)



## Kwaliteit

Over vrouwenopvang is maar weinig cijfermateriaal beschikbaar. Zo is er niet bekend hoeveel opvangplaatsen er zijn, hoe groot de wachtlijsten zijn en hoeveel vrouwen gebruik zouden willen maken van opvang. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is bezig met een onderzoek waarbij de omvang van de doelgroep in kaart wordt gebracht. In 2003 is geconstateerd dat het aantal afwijzingen bij maatschappelijke opvang wegens plaatsgebrek toenam (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) was 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 stond, 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 maar liefst 36% van de instellingen. De kwaliteit bleek vooral achteruit te zijn gegaan in de domeinen 'taal' en 'activiteiten'. Vermoedelijk komt dit door de snelle groei die de kinderopvang de afgelopen jaren heeft doorgemaakt, waardoor de aandacht voor kwaliteit enigszins in het gedrang is gekomen (Bureau Bartels 2006). Ook zijn de administratieve lasten van de nieuwe Wet kinderopvang in 2004 voor kleine organisaties soms groot. 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%) (zie verder ook Pommer et al. 2008). Ook uit het Radar klanttevredenheidsonderzoek (Radar kinderopvang 2005a, b) blijkt dat ouders tevreden zijn over de kinderopvang. Kinderdagverblijven krijgen gemiddeld een 7,8 en instellingen voor buitenschoolse opvang een 7,5. Ook hier zijn de ouders tevreden over het personeel. Men is minder te spreken over ouderparticipatie en informatie en communicatie.

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) en de *Monitor inburgering* (Significant 2007) is informatie bekend over de uitval bij inburgeringscursussen. Voor oudkomers lag dit in 2005 op 8% en in 2006 op 10%. Bij nieuwkomers ging het in 2005 om 10% en in 2006 om 6%. Een andere maatstaf voor de kwaliteit van inburgering is het percentage cursisten dat na afloop het gewenste taalniveau haalt (NT2-niveau 2). Dit geldt voor een kleine 50% van de deelnemers. Ruim een derde van de cursisten vertoont geen niveaustijging (Significant 2007).

Uit onderzoek van SGB0 (2008) blijkt dat cliënten die gebruikmaken van huishoudelijke hulp deze gemiddeld beoordelen met het rapportcijfer 8. Zeven van de tien cliënten geven een acht of hoger. Bij het beoordelen van de organisatie die de hulp levert, zijn cliënten het meest positief over de planning van de hulp (95% is tevreden). Minder goed scoren de organisaties op vervanging bij ziekte (76% tevreden) en de wisselingen van de medewerkers (80% tevreden). Cliënten die naast huishoudelijke hulp andere zorg ontvangen, zoals mantelzorg, zijn zeer tevreden over de samenwerking tussen diegenen die huishoudelijke hulp verlenen en de mantelzorgers (96% tevreden).

## 2.10 Voorzieningen voor gehandicapten

### Inleiding

In 1994 is de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) 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. Door de gerichtheid op personen met beperkingen omvat de doelgroep vooral ouderen: circa 70% is 65-plusser. Van de 65-plussers maakte in 2006 bijna 22% gebruik van de Wvg.

Van de gebruikers van deze voorzieningen wordt een (beperkte) inkomensafhankelijke eigen bijdrage verlangd. Uit de Statistiek gemeenterekeningen valt af te leiden dat het aandeel van de eigen bijdragen in de totale lasten in de periode 2002-2007 is teruggelopen van 6% naar 3,5%.

Overigens is de Wvg in 2007 opgegaan in de Wmo. Binnen het veld van de Wmo blijven de voorzieningen voor gehandicapten echter vooralsnog afzonderlijk zichtbaar in de gemeenterekeningen van het CBS, de Benchmark van SGB0 en de Wmo-evaluatie door het SCP.

Met de uitvoering van de voorzieningen voor gehandicapten was in 2007 0,9 miljard euro aan uitgaven gemoeid.

### *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 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*

Een handzame bron met gegevens over de uitvoering van de Wvg is de publicatie *Kerncijfers Wet voorzieningen gehandicapten* (zie bv. SGBO 2007a). 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. In 2007 werd de Wmo geïntroduceerd. Daarmee kwam de genoemde publicatie te vervallen. De gegevens over de voorzieningen voor gehandicapten zijn overigens nog steeds beschikbaar via de Benchmark Wmo van SGBO en de evaluatie van de Wmo door het SCP.

De informatie in de genoemde rapportbronnen 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;<sup>90</sup>
- rolstoelen.

Als indicator voor de lasten van woonvoorzieningen 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.

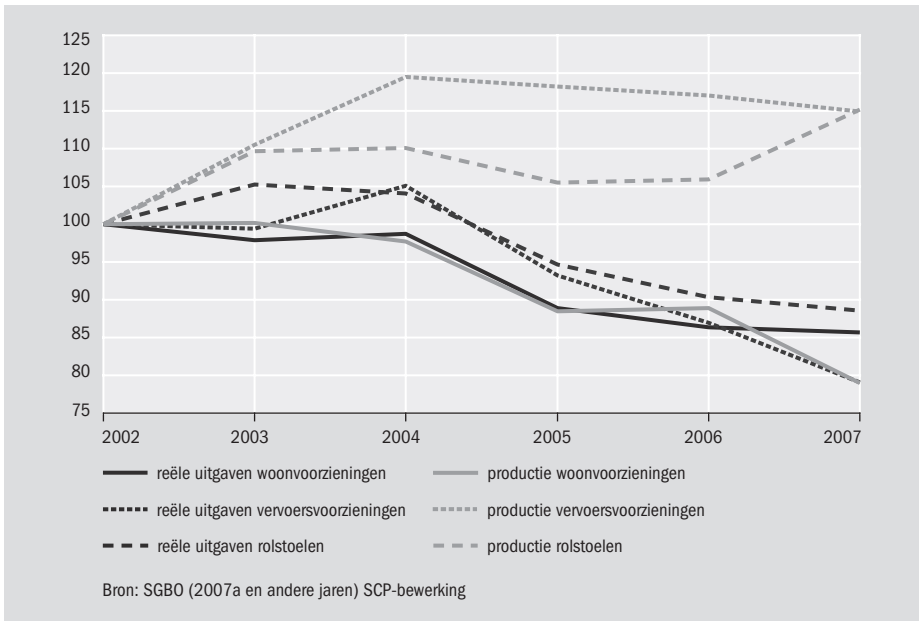
## Kengetallen

In totaal is het aantal voorzieningen in de periode 2002-2007 gestegen van 775.000 naar 868.000 (+12%). De voor kosten per eenheid product gewogen samengestelde productie is in die periode gestegen met ruim 3%, wat impliceert dat de goedkopere voorzieningen een snellere stijging hebben doorgemaakt dan de duurdere. De gewogen productie stijgt jaarlijks met gemiddeld 0,6%. De totale kosten zijn in dezelfde periode gedaald van 1030 miljoen naar 923 miljoen euro. Dit impliceert een reële daling van de kosten met gemiddeld 3,8% per jaar. De daling van de reële kosten per product kan dan worden becijferd op gemiddeld 4,4% per jaar.

Figuur 2.27 geeft een beeld van de ontwikkeling van de reële uitgaven en het voorzieningengebruik voor de drie onderscheiden hoofdcategorieën.

Figuur 2.27

Kengetallen voor de Wvg, 2002-2007 (indexcijfers, 2002 = 100)



Bij alle betrokken voorzieningen dalen de reële uitgaven, bij vervoersvoorzieningen met gemiddeld 4,6%, bij rolstoelen met gemiddeld 2,4% en bij woningvoorzieningen gemiddeld 3% per jaar. Bij de eerste twee van deze voorzieningen stijgt de productie echter met bijna 3%. Alleen bij de woonvoorzieningen daalt ook de productie (namelijk met 4,6% per jaar). Bij de eerste twee van de genoemde voorzieningen daalt de relatieve kostprijs met ruim 7% respectievelijk ruim 5%. Bij de woonvoorzieningen stijgt hij met 1,6%, een meer gebruikelijke situatie. Het achterblijven van de kosten bij vervoersvoorzieningen en rolstoelen houdt onder meer verband met een

prijbewust inkoopbeleid voor rollend materieel, het werken met een standaardassortiment, het hergebruiken van voorzieningen en het terugbrengen van geldsomverstrekkingen en aanvullende vergoedingen.<sup>91</sup> Het gaat dus deels om een toename van de efficiëntie en deels om besparingen die gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van de verstrekte voorzieningen. Als gevolg hiervan treedt ook een daling van de reële uitgaven per product op voor het niveau van het totale taakveld Wvg met 3,9% per jaar (zie ook figuur 1.4).

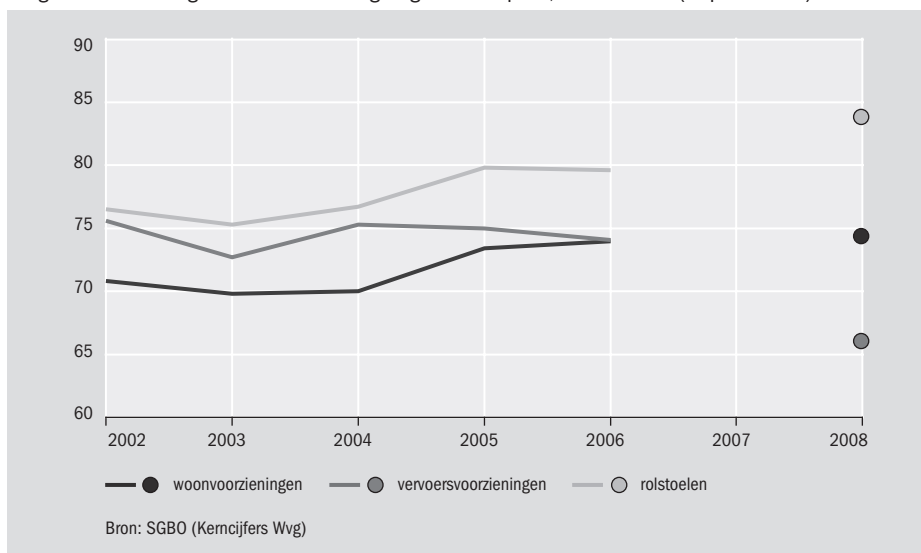
De gegevens uit de SGB0-rapporten sporen voor het totaal van de uitgaven aan Wvg-voorzieningen goed met de gegevens uit de gemeentebegrotingen, zoals die tot 2003 door het ministerie van BZK beschikbaar zijn gesteld en met de CBS-cijfers in de Statistiek gemeenterekeningen 2004 tot en met 2007.<sup>92</sup>

### Kwaliteit en effectiviteit

Aanvragen voor woonvoorzieningen worden in 2006 in ongeveer 74% van de gevallen toegewezen (zie figuur 2.28). Voor vervoersvoorzieningen ligt dit percentage in 2006 ook op 74% en voor rolstoelen op 80%. Tot 2003 nam het percentage toegekende aanvragen af, maar nam daarna weer toe. Voor rolstoelen en woonvoorzieningen is de groei na 2005 afgevlakt. Voor vervoersvoorzieningen neemt het percentage toegekende aanvragen sinds 2004 licht af.

Figuur 2.28

Toegekende aanvragen voor voorzieningen gehandicapten, 2002-2006 (in procenten)

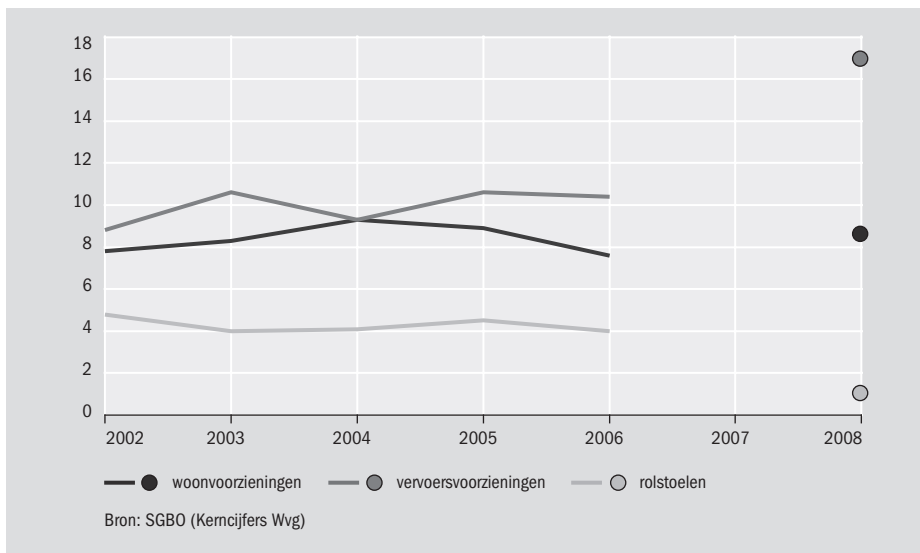


Het aantal afwijzingen (zie figuur 2.29) bij woonvoorzieningen neemt eerst sterk toe, om vanaf 2004 weer af te nemen. Bij vervoersvoorzieningen wisselt het percentage afwijzingen sterk per jaar. Voor rolstoelen ligt het percentage afwijzingen in alle

jaren rond de 4%.<sup>93</sup> Met de invoering van de Wmo publiceert SGBO geen aparte kerncijfers meer over de Wvg. Hierdoor ontbreekt informatie over 2007. Gegevens over 2008 zijn afkomstig van De Klerk et al. (2009).

Figuur 2.29

Afgewezen aanvragen voor voorzieningen gehandicapten, 2002-2006 (in procenten)

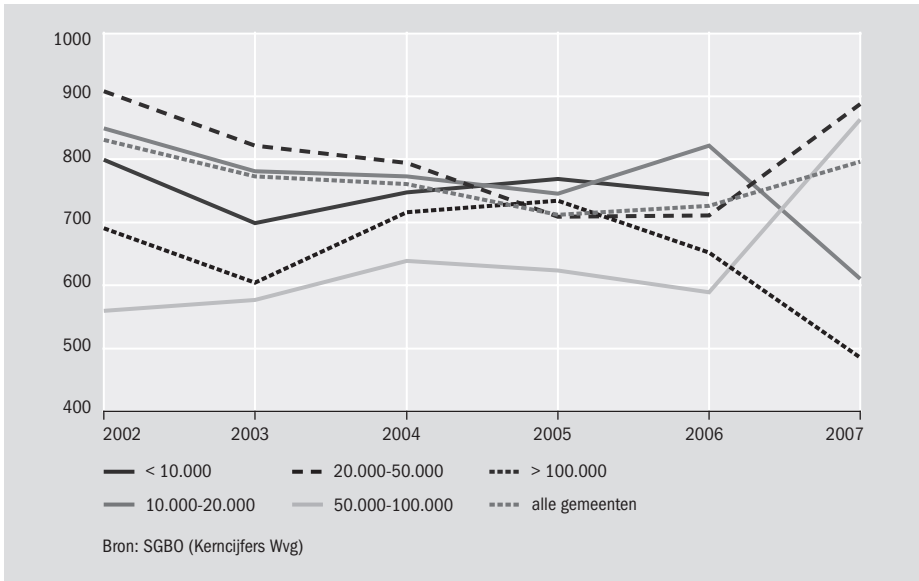


Tussen 2002 en 2006 hebben de uitvoeringskosten voor gemeenten van verschillende omvang een nogal sterk fluctuerend karakter. Gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners zijn gedurende de gehele periode het meest efficiënt. De drie kleinste soorten gemeenten het minst efficiënt, maar de rangorde wisselt door de jaren. De kleinste gemeenten doen het de eerste jaren iets beter, terwijl de middelgrote gemeenten (20.000-50.000 inwoners) het de laatste twee jaar van de periode wat beter doen. De grootste gemeenten doen het beter dan de kleine gemeenten, maar het kostenverloop fluctueert voor deze gemeenten sterk. De cijfers voor 2007 hebben betrekking op de uitvoeringskosten van de hele Wmo, omdat de Wvg niet meer apart wordt geregistreerd. De sterk afwijkende uitvoeringskosten voor dit jaar laten zien dat de uitvoeringskosten voor de hele Wmo een andere relatie hebben met gemeentegrootte dan die alleen voor de Wvg. Dit illustreert nogmaals dat cijfers over de ontwikkeling van de kwaliteit van de Wvg in de toekomst moeilijk boven water zijn te krijgen omdat er bijna geen aparte gegevens meer worden bijgehouden voor de Wvg.



Figuur 2.30

Uitvoeringskosten Wvg per aanvrager naar gemeentegrootte, 2002-2007



Uit cijfers uit het *Rapport tevredenheid cliënten Wmo 2007* (SGBO 2008) blijkt dat de meeste cliënten in 2007 tevreden zijn over de verschillende Wvg-voorzieningen. Cliënten geven gemiddeld een 7,2. Het minst tevreden is men over de verhuiskostenvergoeding (76%). Het meest tevreden is men over de woonvoorziening (93%). Ook de rolstoel en scootmobiel scoren goed (91%). De tevredenheid over de tegemoetkoming in vervoerskosten is sterk verbeterd (van 69% in 2004 naar 82% in 2007).<sup>94</sup> Van 2004-2006 dient ongeveer 10% van alle cliënten jaarlijks 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 voor slechts twintig gemeenten de gegevens bekend zijn.

In *De Klerk en Schellingerhout* (2006) staan wel landelijk representatieve gegevens over de tevredenheid van gebruikers met vervoersvoorzieningen van de Wvg. Gebruikers geven aan dat ze door het aanvullend vervoer op elke 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. Uit het SCP-aanvrageronderzoek (De Klerk et al. 2009), dat betrekking heeft op 2008, blijkt dat 88% van de aanvragers van een rolstoel, 83% van de aanvragers van een beltaxi en 89% van de aanvragers van een vervoersvoorziening van oordeel is dat de voorziening

toereikend is gezien het doel van de aanvraag. Van degenen die de beltaxi ontoereikend vinden, geeft tweederde deel aan dat dit komt omdat het vervoer te lang duurt.

## 2.11 Gezondheidszorg

### *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 2007 circa 0,5 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. Overigens was dit slechts ongeveer de helft van de totale kosten van de GGD'en. Dat komt doordat veel activiteiten (deels) uit andere bronnen worden gefinancierd. Sinds enkele jaren strekt de verantwoordelijkheid van gemeenten zich ook uit tot de consultatiebureaus voor jonge kinderen. Vanaf 2003 zijn deze op de Statistiek gemeenterekeningen terug te vinden als de functie jeugdgezondheidszorg.<sup>95</sup> De uitgaven hiervoor beliepen in 2007 0,3 miljard euro. Ten slotte is er een taakveld ambulancezorg, dat – voor zover het niet is geprivatiseerd – veelal tot de verantwoordelijkheid van de GGD wordt gerekend. Hiermee was in 2007 40 miljoen euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. In totaal ging in 2007 0,8 miljard euro naar gemeentelijke uitgaven voor het taakveld gezondheidszorg.

### *Beleidsmatige ontwikkelingen*

In de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv) zijn de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente ten aanzien van collectieve preventie op het gebied van gezondheidszorg vastgelegd. De Wcpv, die stamt uit 1989, is in 1996 aangescherpt naar aanleiding van het rapport van de commissie 'Versterking collectieve preventie'.<sup>96</sup> Per 1 januari 2003 is de wet wederom aangepast, met als belangrijkste wijzigingen:

- herformulering van enkele gemeentelijke taken;
- opdracht aan de gemeente om elke vier jaar een nota gezondheidsbeleid op te stellen;
- verankering van het basistakenpakket jeugdgezondheidszorg;
- introductie van de mogelijkheid jeugdgezondheidszorgtaken door andere instellingen dan de GGD te laten uitvoeren;
- codificatie van enige rijkstaken.

De Wcpv-taak openbare geestelijke gezondheidszorg is overgeheveld naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Per 1 december 2008 is de Wet publieke gezondheid (Wpg) in werking getreden. Deze vervangt de Wcpv, de Infectieziektewet en de Quarantainewet. De nieuwe wet is erop gericht om samenhang te brengen in de infectieziektebestrijding en internationale afspraken op dit gebied vast te leggen.

Kenmerkend voor de Wpg is dat het een wet is die gemeenten grote vrijheid laat om zelf invulling en uitvoering te geven aan het gezondheidsbeleid. Gemeenten kunnen niet alle Wpg-taken zelf uitvoeren. Door verschillende partijen wordt gesteld dat gemeenten op het gebied van collectieve preventie en integrale, sectoroverstijgende gezondheidszorg nog onvoldoende activiteiten ontplooiën (RIVM 2007). Het aantal gemeenten dat soms of regelmatig aandacht besteedt aan de gezondheidsgevolgen van beslissingen op andere terreinen is de afgelopen jaren gestegen. Desondanks wordt op dit moment op lokaal niveau nog maar mondjesmaat met integraal gezondheidsbeleid gewerkt.<sup>97</sup> Ook het kabinet is van mening dat gemeenten en GGD zichtbaarder moeten worden als partner op het terrein van gezondheid en preventie.<sup>98</sup> Er is daarmee een trend naar meer aandacht voor integraal gezondheidsbeleid, wat bijvoorbeeld blijkt uit het Kennisnetwerk Integraal Gezondheidsbeleid dat in 2007 werd opgericht.<sup>99</sup> In zijn preventienota beloofde het kabinet gemeenten meer te ondersteunen bij de uitvoering van lokaal preventiebeleid (vws 2006). Dit zou onder andere gebeuren door centra voor gezond leven die in de loop van 2007 zijn gestart en die een samenwerkingsverband zijn tussen het RIVM en gezondheidsbevorderende instanties. De centra maken deel uit van een breder in de preventienota opgenomen actieprogramma. Een samenhangend en integraal gezondheidsbeleid is bovendien een van de vier beleidslijnen binnen de kadervisie gezondheid en preventie 2007-2011.<sup>100</sup>

Belangrijke ontwikkelingen hebben zich de afgelopen jaren ook voltrokken op het gebied van de jeugdgezondheidszorg. De jeugdgezondheidszorg monitort de lichamelijke, psychische, sociale en cognitieve ontwikkeling van alle kinderen. Het gaat hierbij om de gezondheid van het kind in brede zin. Ook preventie, signaleren, adviseren en aanpakken van ontwikkelingsproblemen behoort tot de taken. De consultatiebureaus en GGD'en voeren de jeugdgezondheidszorg uit.

Een van de belangrijkste doelstellingen van het programmaministerie voor Jeugd en Gezin is het realiseren van een landelijk dekkend netwerk van Centra voor Jeugd en Gezin (CJG).<sup>101</sup> Eigenlijk betekenen de CJG dat gemeenten de taken op het gebied van jeugdgezondheidszorg (vanuit de Wpg) en de lokale jeugdzorg (vanuit de Wmo) meer met elkaar verbinden en in de centra bijeenbrengen. De jeugdgezondheidszorg is een belangrijke pijler binnen het CJG. Deze biedt vaak het aanknopingspunt voor het coördineren van zorg. Daarbij wordt gelet op de wettelijke verplichting van de jeugdgezondheidszorg om risicokinderen tijdig te signaleren, effectieve (preventieve) zorg te bieden of ernaar te verwijzen en actief te volgen wat er met het kind gebeurt. De gemeente vervult een regierol. Zij is ervoor verantwoordelijk dat er een beslissing wordt genomen over de coördinatie van zorg.<sup>102</sup>

Gemeenten worden bij het vervullen van hun regierol bijgestaan door een uitgebreid ondersteuningstraject dat in het programmaministerie in samenwerking met de VNG wordt vormgegeven. In het beleidsprogramma *Samen werken, samen leven* (kabinet-Balkenende-IV 2007) heeft het huidige kabinet besloten dat de CJG gaan werken met een elektronisch kinddossier (EKD) en een verwijzindex risicojonge-

ren.<sup>103</sup> Beide hadden vanaf januari 2009 operationeel moeten zijn, door vertraging in de wetgeving wordt dit een jaar later. Voor het EKD zullen jeugdzorginstellingen en gemeenten in eerste instantie – conform op te stellen landelijke standaarden – zelf hun dossier digitaliseren. Gemeenten zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor deze digitalisering bij de JGZ-instellingen en regisseren het proces waarbij de verschillende partijen tot een plan voor een nieuwe werkwijze met behulp van een EKD komen. Het Rijk zal de kosten op zich nemen voor de ontwikkeling van een medium om uitwisseling tussen instellingen mogelijk te maken. Daarnaast heeft het programmaministerie voor Jeugd en Gezin als eenmalige tegemoetkoming in de invoeringskosten 6,5 miljoen euro beschikbaar gesteld aan de gemeenten. In het kader van het bestuursakkoord met de VNG ‘Samen aan de slag’ (BZK/VNG 2007) heeft het kabinet voorts toegezegd olopend tot 2011 in totaal 20 miljoen euro structureel voor het digitaal JGZ-dossier en de verwijzindex beschikbaar te stellen via het gemeentefonds.<sup>104</sup>

In de Kwaliteitswet zorginstellingen is geregeld dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) toeziet op de gemeenten op het terrein van de publieke gezondheidszorg. Dit geldt dus ook voor hun rol in relatie tot de CJG.<sup>105</sup> De kwaliteitseisen die aan gemeenten op het terrein van de gezondheidszorg gesteld worden, nemen toe. Er moet flink worden geïnvesteerd in protocolontwikkeling en certificeringstrajecten door de GGD'en. Ook gaan specifieke kwaliteitsregelingen gelden voor de afzonderlijke onderdelen van de Wcpv en voor de professionals van de GGD.<sup>106</sup>

De Centra voor Jeugd en Gezin zijn niet de enige plaats waar de Wpg en de Wmo elkaar ontmoeten. Beide wetten kennen vele raakvlakken. Gezondheid is nodig om deel te nemen aan de maatschappij. Andersom draagt maatschappelijke ondersteuning bij aan de psychische, sociale en fysieke gezondheid. Dit stelt ambtenaren volkgezondheid en Wmo binnen gemeenten voor de uitdaging om gezamenlijk op te trekken bij het maken van integraal sociaal gezondheidsbeleid.<sup>107</sup> De VNG ziet hierbij een mogelijk synergetische relatie tussen Wmo en Wpg.<sup>108</sup> In de nationale preventienota 2006-2010, die richting geeft aan de vierjaarlijkse Nota Gemeentelijk Volksgezondheidsbeleid, zegt het kabinet toe om samen met de VNG gemeenten te gaan ondersteunen bij het versterken van samenhangend gezondheidsbeleid, met behulp van het instrumentarium van zowel de Wpg als de Wmo (vws 2006).

### 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. 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 al deze producten. Daarom is vooraan nog uitgegaan van normeringsindicatoren: het aantal kinderen van 4-17 jaar (schoolarts), het aantal 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 kostenaandelen 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, waarvoor gemeenten sinds 2003 verantwoordelijk zijn en waarvoor de uitgaven sindsdien worden geboekt op de functie jeugdgezondheidszorg, zijn van oudsher goede productiegegevens verzameld door het CBS: de aantallen kinderen onder zorg (naar leeftijd) en het daarmee gemoeide aantal 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.

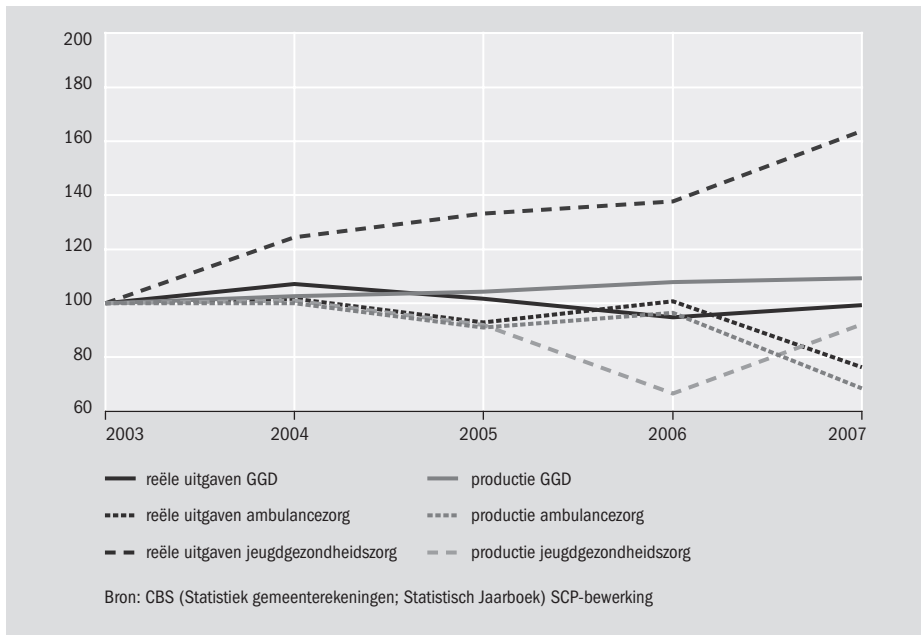
De ambulancezorg is apart in het rekenschema opgenomen. Daarbij worden de kosten van de meldkamer toegerekend aan de ambulancedienst zelf. Als productindicator fungeert het aantal ritten. Overigens zijn GGD'en slechts voor een deel verantwoordelijk voor de ambulancezorg. Daarnaast zijn er particuliere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

## Kengetallen

Enkele kengetallen voor het taakveld gezondheidszorg zijn opgenomen in figuur 2.31. In 2003 hebben gemeenten op dit terrein een nieuwe taak gekregen, de ouder-kindzorg. Om die reden heeft de figuur betrekking op de periode 2003-2007 (in plaats van 2002-2007). Bij de openbare gezondheidszorg (overeenkomend met de Wcpv-taken van GGD'en) zijn de reële gemeentelijke uitgaven ondanks een licht golvend patroon in 2007 vrijwel gelijk aan die in 2003, terwijl de (met normerings-indicatoren gemeten) productie in die jaren een gemiddelde groei van 2,2% per jaar vertoont. De reële kosten per product dalen dus eveneens met 2,2% per jaar.

Figuur 2.31

Kengetallen gezondheidszorg, 2002-2007 (indexcijfers, 2002 = 100)



Bij de jeugdgezondheidszorg stijgen de uitgaven sterk, terwijl de productie aanvankelijk aanzienlijk afneemt en later weer vrij sterk stijgt. Per saldo is hier sprake van een lichte daling van de productie. Dit impliceert sterk stijgende kosten per product. Mogelijk speelt hier een rol dat de schoolarts bij veel gemeenten aanvankelijk, net als voorheen, tot de openbare gezondheidszorg is gerekend en later in toenemende mate is toegerekend aan de jeugdgezondheidszorg. Maar dan zou ook de productie van de schoolarts in toenemende mate aan de jeugdgezondheidszorg moeten worden toegerekend. Vooralsnog zijn hier meer vraagtekens dan antwoorden.

De reële uitgaven en inkomsten voor het gecombineerde terrein openbare gezondheidszorg en jeugdgezondheidszorg vertonen over de periode 2003-2007 een veel

normaler beeld: gematigd toenemende reële uitgaven bij een min of meer gelijkblijvende productie.

De reële uitgaven aan ambulancediensten nemen in 2007 beduidend af, mogelijk als gevolg van verzelfstandigings- en privatiseringsprocessen. Het verloop van de productie spoort hier goed met het verloop van de uitgaven.

### 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 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 2002-2008. Gemiddeld bezoekt 91% van de 0-4-jarigen jaarlijks een consultatiebureau. Dit percentage vertoont de laatste twee jaar een licht stijgende 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 en in 2007 en 2008 ligt het aantal weer op 3,1 contacten per jaar.

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, 2008). In 1999 kon ruim 7% van de bevolking niet binnen vijftien minuten worden bereikt na een spoedeisende melding. Vooral in dunbevolkte gebieden wordt niet aan deze norm voldaan. In 2001 was het percentage inwoners dat niet op tijd kon worden bereikt gedaald naar 6,8%, in 2005 bleek nog maar 5,6% van de inwoners buiten de vijftien-minutennorm te vallen en in 2008 viel slechts 3% buiten de vijftien-minutennorm. 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. Recentere gegevens die betrekking hebben op 2008 wijzen uit dat in bijna 92% van de spoedeisende ambulanceritten de vijftien-minutennorm daadwerkelijk wordt gehaald (RIVM 2009). Dit betekent dat het halen van de norm tussen 2001 en 2008 niet is verbeterd. Problemen met het halen van de vijftien-minutennorm deden zich in 2008 in het bijzonder voor in Zeeland (82%). Ook Noord- en Midden-Limburg (85%), Noordoost-Gelderland (86%) en Gelderland-Zuid (87%) scoren lager dan gemiddeld op de spoedeisende norm.

Naast het ambulancevervoer fungeert vanaf 1995 een nagenoeg landelijk dekkend 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 2007 3,8 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid (9,5% van de totale gemeentelijke uitgaven). Hiervan had 2,0 miljard euro betrekking op de gemeentelijke reinigingsdiensten, 1,1 miljard op de riolering en 0,7 miljard op milieubeheer. Reiniging en riolering brachten voor het eerst meer op dan de ermee gemoeide kosten. De totale baten, waarvan de reinigings-, afval- en rioolrechten het leeuwendeel voor hun rekening namen, bedroegen 108% respectievelijk 105% van de lasten. Daarentegen was milieubeheer slechts voor 31% kostendekkend. In 1995 was de kostendekkendheid beduidend lager: 92% voor reinigingsdiensten, 83% voor de riolering en 21% voor milieubeheer.

Per 1 januari 2008 beheerden de gemeenten 87.000 kilometer vrijvervalriolering en 20.000 kilometer druk- en persriolering (Rioned 2009). In totaal waren toen 7 miljoen huishoudens op het riool aangesloten. Driekwart daarvan was aangesloten op het gemengde systeem, waar afval- en regenwater in één buis terecht komen. De vervangingswaarde van het totale stelsel bedroeg in 2008 62 miljard euro.

### Beleidsmatige ontwikkelingen

*Milieubeheer:* De aandacht voor milieuproblematiek neemt toe, mede door de film *An inconvenient truth* van Al Gore. Gemeenten hebben echter beperkte inhoudelijke mogelijkheden om een actieve bijdrage te leveren aan het terugdringen van milieuproblemen. 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 (in het bijzonder 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 ontwikkelingen op het gebied van milieubeheer gekenmerkt door een roep om administratieve lastenverlichting voor burgers en bedrijven. Voor de huidige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mevrouw Cramer, is dit een van de beleidsprioriteiten, wat tot uitdrukking komt in het VROM-brede programma *Slimmere regels, betere uitvoering en minder lasten*.<sup>109</sup> Vooral in de vergunningverlening hebben ingrijpende veranderingen plaatsgevonden. In het zogeheten activiteitenbesluit dat 1 januari 2008 van kracht



werd, werden de administratieve lasten voor het bedrijfsleven verlaagd door een aantal besluiten samen te voegen, waaronder tien algemene maatregelen van bestuur (AMvB's).<sup>110</sup> Daarnaast startte op 4 maart 2008 het project 'Tweede fase modernisering algemene regels'. Het project heeft als doel vergunningsplichtige bedrijven onder algemene milieuregels te brengen.<sup>111</sup> Op deze manier vervalt voor hen de milieuvergunningplicht en ontstaat verdere administratieve lastenverlichting.

Ook de komst van de omgevingsvergunning past in de trend naar lastenreductie. De invoering ervan heeft gezorgd voor veel beroering en is uitgesteld, omdat minister Cramer betrokken organisaties voldoende tijd wil gunnen voor de noodzakelijke implementatiewerkzaamheden en vanwege vertraging in het wetstraject. De omgevingsvergunning is in 2008 wettelijk geregeld. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zal op 1 januari 2010 in werking treden ([www.vrom.nl](http://www.vrom.nl), dossier Omgevingsvergunning).

De Wabo zal zeker impact op gemeenten hebben. Hij zal hen dwingen de vergunningstrajecten van 25 afzonderlijke stelsels rondom de inrichting en het gebruik van de fysieke leefomgeving in één procedure te combineren. Daarnaast geeft de Wabo de keus om aanvragen digitaal of zoals vanouds op papier in te dienen. Gemeenten moeten daarom de komende jaren een digitaal loket realiseren.<sup>112</sup> Al met al een behoorlijke organisatorische opgave. Gemeenten mogen leges blijven heffen voor de verschillende vergunningen die onder de Wabo vallen, maar voor milieuvergunningen of -ontheffingen blijft een vrijstelling gelden.<sup>113</sup>

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. De Wabo realiseert het recht van de aanvrager op één aanvraag bij één loket met één beslissing na één procedure met één beroepsgang. Dat betekent dat het bevoegd gezag – en dat is in verreweg de meeste gevallen de gemeente – moet zorgen voor één handhavingstraject. Iedere gemeente moet gecoördineerd toezicht kunnen organiseren en kunnen optreden als één bestuursrechtelijk handhavingsorgaan, zodat aanvragers slechts één handhavingstraject doorlopen.<sup>114</sup> Dit vraagt om goede informatie-uitwisseling en afstemming tussen verschillende vakdisciplines van afdelingen en tussen de gemeente en andere overheidsorganisaties. Een belangrijke kwaliteitseis hierbij is een integraal handhavingsbeleid, -programma en -uitvoering, wat weer vraagt om het doorlopen van een aantal processtappen, zoals probleemanalyse, prioriteitstelling, het bepalen van een nalevingsstrategie, monitoring en evaluatie.<sup>115</sup> In de afgelopen jaren is de personeelsinzet van gemeenten voor deze handhavingsactiviteiten sterk toegenomen.

*Reiniging:* De ontwikkelingen ten aanzien van reiniging stonden net als bij milieu-beheer grotendeels in het teken van administratieve lastenverlichting en een meer

integrale aanpak. In april 2006 presenteerde de VNG een nieuw model Afvalstoffenverordening, dat voldoet aan de Europese dienstenrichtlijn en al anticipeert op digitalisering van regelgeving. De verordening kent geen vergunningstelsel meer en dat betekent dat er meer met algemene verboden en specifieke ontheffingen wordt gewerkt. In de uitvoeringsbesluiten van het college worden daartoe meer gedetailleerde regels opgenomen.<sup>116</sup> In totaal is 46% van de vergunningstelsels afgeschaft, verminderd of vereenvoudigd. Dit zou een lastenreductie betekenen van 23% voor burgers en 26% voor bedrijven.<sup>117</sup>

Sinds 1 januari 2006 is het 'Besluit beheer verpakkingen papier en karton' van kracht. Dit houdt in dat alle bedrijven die in Nederland verpakte producten op de markt brengen, moeten betalen om hun afgedankte verpakkingen op te laten halen en te recyclen. Dit betekent dat niet langer gemeenten – en via de afvalheffing hun inwoners – de kosten hiervoor betalen. Tevens is er sprake van volledige productenverantwoordelijkheid voor verpakkingen.

In augustus 2007 sloten de VNG, het bedrijfsleven en minister Cramer een 'onderhandelaarsakkoord verpakkingen'. Het akkoord moet leiden tot meer gescheiden ingezameld afval, meer recycling en een intensievere aanpak van zwerfaanval. Gemeenten krijgen uit een inmiddels opgericht Afvalfonds de kosten vergoed die zij maken voor het inzamelen van (huishoudelijk) verpakkingsafval. Daarnaast gaan gemeenten kunststof verpakkingen gescheiden inzamelen.<sup>118</sup>

De aanpak van zwerfafval is geen gemakkelijke opgave, omdat het vraagt om een samenhangend geheel van preventieve maatregelen en activiteiten op het terrein van handhaving, opruiming en communicatie. Dit was een van de belangrijkste redenen dat op basis van uitgebreid overleg tussen bedrijfsleven, gemeenten en Rijk het 'Impulsprogramma zwerfafval' van start is gegaan. Het programma is een vervolg op het deelconvenant zwerfafval verpakkingen (convenant verpakkingen) dat van kracht was in de periode 2002-2005. Het convenant heeft weliswaar geleid tot een geschatte afname van het zwerfafval van 30-40%, maar het probleem van (ergernissen over) zwerfafval is volgens verschillende overheden nog niet voldoende opgelost. Het Impulsprogramma moet in een periode van drie jaar leiden tot een 'substantiële verbetering van het schoonheidsniveau in Nederland'. Dit dient onder meer plaats te vinden door goede samenwerking, handhaving en duidelijke monitoring en evaluatie. Die monitoring zal landelijk en uniform moeten zijn, doordat de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een model van streefwaarden en schoonheidsgraden zal ontwikkelen en uitdragen. Daarnaast zullen gemeenten als beheerder van de openbare ruimte per gemeente of deelgebied doelen vaststellen. Ook wordt van gemeenten verwacht dat zij hun voorlichting voor burgers en bedrijven intensiveren.<sup>119</sup>

Riolering:<sup>120</sup> 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). Inmiddels is de basisinspanning vrijwel geheel gerealiseerd, alleen voor het afkoppelen hebben gemeenten soms meer tijd gekregen om dit samen met bijvoorbeeld rioolvervanging of wijkvernieuwing te kunnen uitvoeren. Inmiddels is 99,3% van alle woningen op het riool aangesloten en hebben de overige een individuele zuiveringsvoorziening.

Het afkoppelen van regenwater gaat door, ook na het realiseren van de basisinspanning. Op dit moment investeren gemeenten daar ongeveer 200 miljoen euro per jaar in. Zij koppelen daarmee ongeveer 1% van het gemengde stelsel per jaar af. Daarnaast is en blijft rioolvervanging een grote kostenpost. Gemeenten vervangen of renoveren gemiddeld circa 0,9% per jaar (kosten circa 600 miljoen euro per jaar). Dit relatief lage percentage heeft te maken met de leeftijdsopbouw van riolering: slechts 30% is aangelegd voor 1970. De komende jaren zullen de investeringen vanwege de leeftijdsopbouw van het rioolnet sterk toenemen. Omdat de eerste aanleg veelal uit de grondexploitatie betaald is, zal de rioolheffing door deze vervanging blijven stijgen.

Nieuwe ontwikkelingen zijn het invullen van de Kaderrichtlijn Water, om de gewenste waterkwaliteit te realiseren, het voorkomen van wateroverlast (Nationaal Bestuursakkoord Water) en het invullen van de nieuwe grondwaterzorgplicht. De nieuwe grondwaterzorgplicht voorkomt dat burgers van het kastje naar de muur gestuurd worden: de gemeente is het aanspreekpunt. Deze nieuwe opgaven kunnen gemeenten alleen in samenwerking met het waterschap en andere betrokkenen realiseren. Dat betekent ook dat de manier van werken aan het veranderen is, waarbij samenwerking het uitgangspunt is. De wetgever speelt hierop in doordat met de invoering van de nieuwe Waterwet en het Besluit lozigen afvalwater buiten inrichtingen de overstort- en aansluitingsvergunning zullen verdwijnen. Bestuurlijke afspraken tussen gemeente en waterschap worden verplicht. Mede vanwege deze nieuwe taken is het rioolrecht vervangen door de rioolheffing. Vanaf 2010 zijn gemeenten verplicht de rioolheffing te gebruiken. Door alle activiteiten is het de verwachting dat de rioolheffing de komende jaren met 5-8% per jaar stijgt. Om inzicht te geven in hun prestaties en om van elkaar te kunnen leren, gaat in 2010 een landelijke benchmark van start, waarvan het de bedoeling is dat alle gemeenten hieraan gaan meedoen.

### 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 opgehaalde 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 sinds enkele jaren overgestapt op een andere indicator: de kosten gedeïndeerd met de prijsindex voor rioolaanleg.

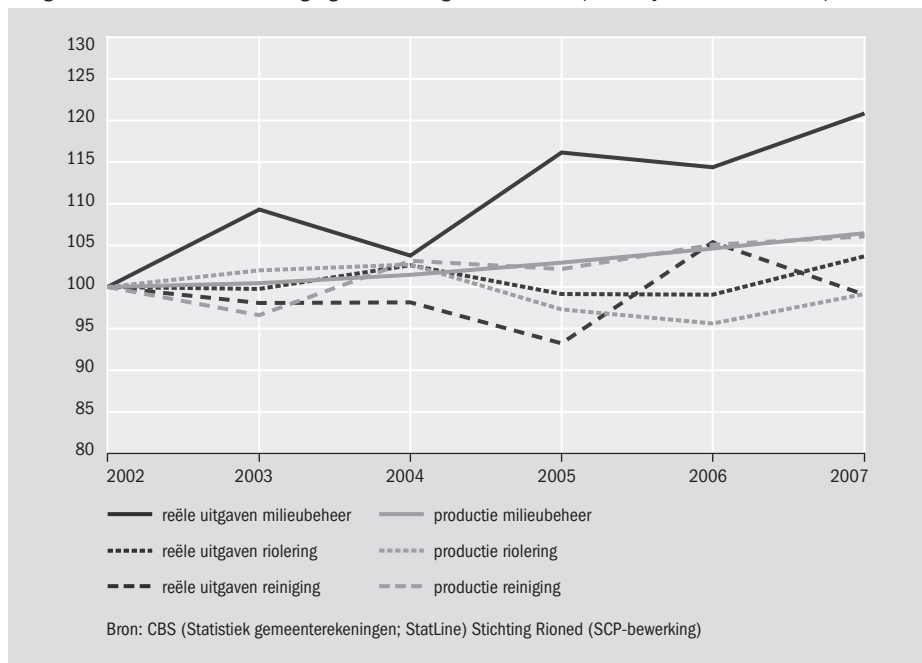
Bij milieubeheer hebben de gemeentelijke taken betrekking op beleidsontwikkeling, voorlichting, vergunningverlening en handhaving (zie bv. de werkljst producten van AEF 2004). Voor deze activiteiten is geen goede productindicator beschikbaar. Daarom is uitgegaan van een normeringsindicator, te weten het aantal woonruimten plus vijfmaal het aantal bedrijfsvestigingen. Daarmee wordt de functie 'wonen' ruim 1,5 maal zo zwaar gewogen als de functie 'werken'.<sup>121</sup>

### Kengetallen

Figuur 2.32 geeft enkele kengetallen voor de betrokken taakvelden.

Figuur 2.32

Kengetallen milieubeheer, reiniging en riolering, 2002-2007 (indexcijfers, 2002 = 100)



De meeste kengetallen in deze figuur vertonen een vrij vlak verloop. Alleen de uitgaven voor milieubeheer nemen snel toe, namelijk met gemiddeld 3,9% per jaar. De productindicator bij milieubeheer vertoont een meer gematigde toename (gemiddelde jaarlijkse groei van 1,3%); dit zegt echter niet zoveel, omdat hier een zeer

globale normeringsindicator wordt gehanteerd. Bij het taakveld reiniging neemt de productie eveneens gematigd toe (gemiddelde stijging van 1,2% per jaar), terwijl de reële uitgaven heel licht teruglopen (gemiddeld -0,2% per jaar). Bij de riolering nemen de reële uitgaven met 0,7% per jaar toe, terwijl de productie heel licht terugloopt. Voor het taakveld milieubeheer, reiniging en riolering als geheel is sprake van een lichte stijging van de productie en de reële uitgaven (beide met gemiddeld 0,7% per jaar), zodat de ontwikkeling van de kostprijs de prijsontwikkeling van het bbp volgt.

### Kwaliteit

Uit de enquête *Kwaliteit Quartaire Sector 2006* blijkt dat 84% van de Nederlanders tevreden is over de dienstverlening door de gemeentereiniging, een daling van 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 (zie ook Pommer et al. 2008). Gemiddeld wordt de wijze waarop afval wordt ingezameld door burgers in 2008 gewaardeerd met een 7,4 ([www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)). Dit oordeel is iets beter dan voor de jaren 2005-2007. De manier waarop de buurt wordt schoongehouden wordt door burgers met een 6,3 iets minder beoordeeld. 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 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.

De kwaliteit van milieubeheer, reiniging en riolering is de afgelopen jaren relatief constant gebleven. Verreweg de meeste burgers zijn tevreden over de kwaliteit van de gemeentereiniging, al scoort het ene onderdeel beter dan het andere. De kwaliteit van de riolering is redelijk en de afgelopen jaren op hetzelfde niveau gebleven.

## 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, muziekscholen, musea, monumenten, zwembaden en andere sportaccommodaties en recreatieve voorzieningen behoren. Met het totale taakveld was in 2007 4,7 miljard euro gemoeid, bijna 12% van de totale gemeentelijke uitgaven. Aan culturele voorzieningen werd 1,3 miljard uitgegeven, aan sportvoorzieningen 1,1 miljard, aan oudheid (musea en monumenten) 0,4 miljard en aan groenvoorzieningen 1,9 miljard euro. Deze laatste categorie omvat (conform de afbakening in de systematiek van het gemeentefonds) recreatie en natuurbescherming, groene sportvelden en begraafplaatsen.

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 7000 sportaccommodaties, 28.000 sportverenigingen, anderhalf miljoen vrijwilligers bij sportvereniging en vijf miljoen georganiseerde sporters (Breedveld en Tiessen-Raaphorst 2006).

### *Beleidsmatige ontwikkelingen*

**Cultuur.** Zowel het Rijk, de provincies als de gemeenten besteden in Nederland geld aan cultuur. Ongeveer 60% is afkomstig van gemeenten, 30% van het Rijk en 10% van de provincies. Er vindt geregeld overleg plaats tussen de verschillende partijen. Bij dit overleg zijn het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de wethouders en gedeputeerden van de grote steden betrokken. Gemeentelijk cultuurbeleid is vooral een zaak van de dertig grote steden: zij geven er het meeste geld aan uit en investeren in nieuwe accommodaties.

De volgende beleidsinstrumenten zijn van belang in het kader van cultuurbeleid:

- De cultuurnota, waarin het rijksbeleid en de inzet van middelen zijn vastgelegd. De afgelopen jaren gold het Actieplan Cultuurbereik 2005-2008. De inzet van het Actieplan 2005-2008 was 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. Vanaf 2009 is het actieplan vervangen door het Fonds voor cultuurparticipatie. De doelstellingen hiervan zijn als volgt omschreven: 1) meer mensen doen mee, georganiseerd en ongeorganiseerd; 2) er komen betere faciliteiten (begeleiding, scholing, presentatie, samenwerking met professionals).

De Raad voor Cultuur concludeerde mei 2008 in zijn advies aan de minister over de culturele basisinfrastructuur dat de beschikbare 244,5 miljoen euro niet toereikend is. De minister heeft de Raad nu om nader advies gevraagd dat binnen de budgettaire kaders blijft.

- Het subsidieplan en de bijbehorende cultuurconvenanten. Het subsidieplan geeft informatie over subsidies die behoren tot de landelijke culturele infrastructuur. In convenanten zijn de afspraken vastgelegd tussen het ministerie van OCW, de

provincie(s) en/of gemeenten over de allocatie van middelen en over functies en activiteiten.

Met ingang van 2005 is de Geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving (BKV) losgekoppeld van het Actieplan Cultuurbereik. De Geldstroom BKV is bedoeld om de sector beeldende kunst en vormgeving te verstevigen. In het kader van gezamenlijke culturele programma's voor de periode 2005-2008 spelen negen steden, in plaats van voorheen 30 gemeenten, een hoofdrol op het gebied van beeldende kunst en vormgeving en kunnen aanspraak maken op extra geld uit de Geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving (BKV). Daarnaast kunnen vijf steden met een kunstvakopleiding voor beeldende kunst en/of vormgeving een beroep doen op de Geldstroom BKV.

Wat het gemeentelijke kunst- en cultuurbeleid betreft, is er veel diversiteit. De grotere gemeenten ontlenen 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 overeenkomst Bestuurlijke afspraken 'Impuls brede scholen, sport en cultuur' (december 2007) staat hoe het kabinet en de gemeenten meer brede scholen realiseren, sportverenigingen versterken en jongeren warm maken voor sport en cultuur.

In de periode tot 2012 worden ongeveer 2500 combinatiefunctionarissen aangesteld die de verbindingen tot stand zullen brengen tussen sport, onderwijs en cultuur. De financiering hiervoor komt van de ministeries van OCW, VWS en de deelnemende gemeenten.

**Sport.** 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.

In de nota *Tijd voor sport* VWS (2005) wordt het sportbeleid beschreven van het ministerie van VWS onder het motto 'bewegen, meedoen en presteren'. Het programma *Samen voor sport* en de beleidsbrief 'De kracht van sport' beschrijven hoe deze beleidsplannen concreet ingevuld worden.

Een belangrijke positieve ontwikkeling voor de sport in gemeenten zijn de Bestuurlijke afspraken 'Impuls brede scholen, sport en cultuur'. In oktober 2004 trok VWS 80 miljoen euro uit voor de impuls Buurt, Onderwijs en Sport (BOS-impuls). Met deze zogenoemde BOS-impuls kunnen gemeenten via naschoolse (sport)activiteiten de achterstanden van jeugdigen aanpakken. Deze achterstanden doen zich voor op het gebied van bewegen, gezondheid, welzijn en onderwijs. Het is de bedoeling dat de buurt, het onderwijs en de sport de activiteiten opzetten. De afgelopen jaren is de BOS-driehoek, de lokale samenwerking tussen partijen uit buurt, onderwijs en sport, een begrip geworden. Met die samenwerking benadrukken de partijen dat sport en bewegen kunnen bijdragen aan de realisering van doelen op geheel andere gebie-

den, zoals gezondheidszorg en sociale zaken. Diverse succesvolle pilotprojecten inspireerden het ministerie van vws de geïntegreerde aanpak in de BOS-driehoek te stimuleren door de BOS-impuls.

Sport en bewegen zijn belangrijk voor de gezondheid. De norm is dat mensen dagelijks bewegen. Om dit te bereiken wil het ministerie van vws samen met de gemeenten en de sportsector een impuls geven aan het realiseren van beweeginterventies en stimuleren dat deze interventies deel gaan uitmaken van gemeentelijke plannen voor het lokaal gezondheidsbeleid (Wcpv). Door middel van het Nationaal Actieplan Sport en Bewegen (NASB) wordt lichaamsbeweging van vooral te weinig actieve burgers gestimuleerd om zodoende de gezondheid te bevorderen. Dit gebeurt zowel door sport, spel en fitness als door beweging in het 'gewone' dagelijkse leven. Via het NASB is een reeks succesvolle en effectieve beweeginterventies ontwikkeld. Met deze interventies worden te weinig actieve burgers (mensen die de beweegnorm niet halen) over de streep getrokken om meer te gaan bewegen. Deze interventies kunnen worden ingezet op het lokale niveau in onder andere de wijk, zorg en schoolomgeving.

Het programma van eisen waaraan (sport)accommodaties (waaronder ook 808 zwembaden voor publiek toegankelijk) tegenwoordig moeten voldoen, wordt steeds omvangrijker en tegelijkertijd strenger. Het betreft de groeiende behoefte aan kwaliteit vanuit de gebruiker, duurzaam bouwen en energiebewust ondernemen vanuit milieuoogpunt en schone en veilige accommodaties vanuit gezondheidsperspectief. Daarbij komt dat deze nieuwe en stringentere (wettelijke) eisen aan accommodaties elkaar in hoog tempo opvolgen, waardoor de noodzaak tot moderniseren een continu proces is geworden. Ook vanuit het oogpunt van efficiënt ruimtegebruik wordt nadrukkelijk gekeken naar de omvang en de functie van de sportaccommodatie. Zo wordt intensief gebruik van ruimte nagestreefd door accommodaties zo in te richten dat deze voor meerdere doeleinden kunnen worden gebruikt. Ook het belang van sociale veiligheid in en om accommodaties vraagt om maatregelen en aanpassingen die bij bestaande accommodaties vaak hoge kosten meebrengen. Hetzelfde geldt voor nieuwe of aangepaste vormen van sportaanbod, die andere eisen stellen aan de inrichting en het gebruik van de beschikbare ruimte.

**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, podiumkunsten 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 is recenter (2005), omdat hiermee ook belangen van het ministerie van OCW zijn gemoeid. Ontbrekende informatie is via extrapolatie bijgeschat.<sup>122</sup> 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 C 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 de 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 een specifieke prijsindex voor werkzaamheden op het gebied van plantsoenaanleg of -onderhoud willen gebruiken. Die is echter niet beschikbaar, zodat in plaats daarvan gebruik is gemaakt van het prijsindexcijfer voor wegenonderhoud.

## Kengetallen

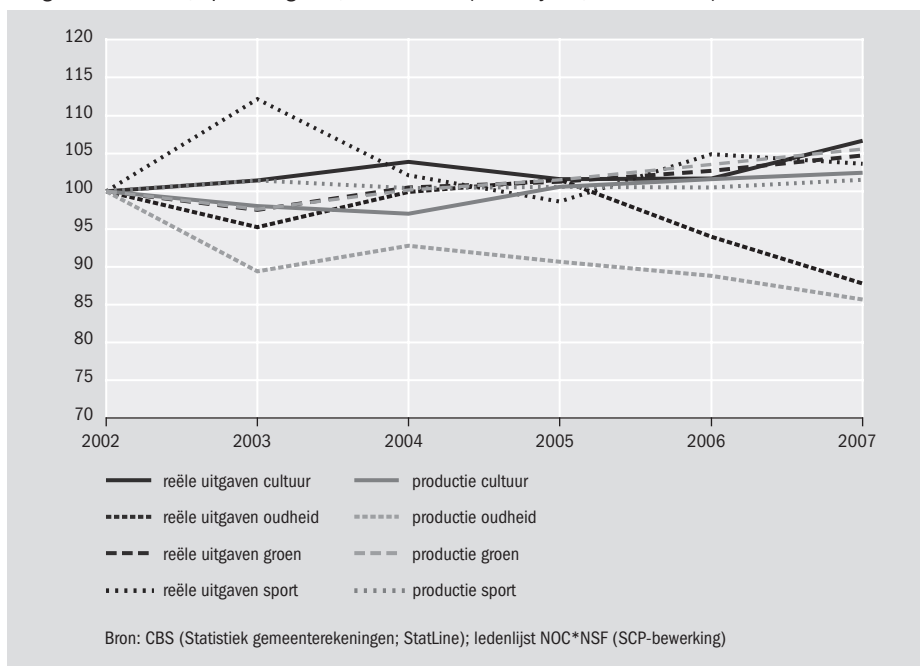
Kengetallen voor de betrokken taakvelden zijn opgenomen in figuur 2.33. De reële gemeentelijke uitgaven voor cultuur, sport en groen vertonen alle een gemiddelde jaarlijkse groei van rond de 1%. Alleen bij het taakveld oudheid vertonen de reële uitgaven, vooral door de negatieve ontwikkeling in de periode 2005-2007, een daling (met gemiddeld 2,6% per jaar).

Bij de meeste taakvelden neemt de productie licht toe. Alleen bij oudheid treedt een forse daling op die per saldo min of meer gelijke tred houdt met de daling van de uitgaven.

Voor het gehele taakveld cultuur, sport en groen stijgen de reële uitgaven gemiddeld met 0,7% per jaar, daalt de productie met gemiddeld 0,1% per jaar en nemen de reële uitgaven per product derhalve toe met gemiddeld 0,8% per jaar.

Figuur 2.33

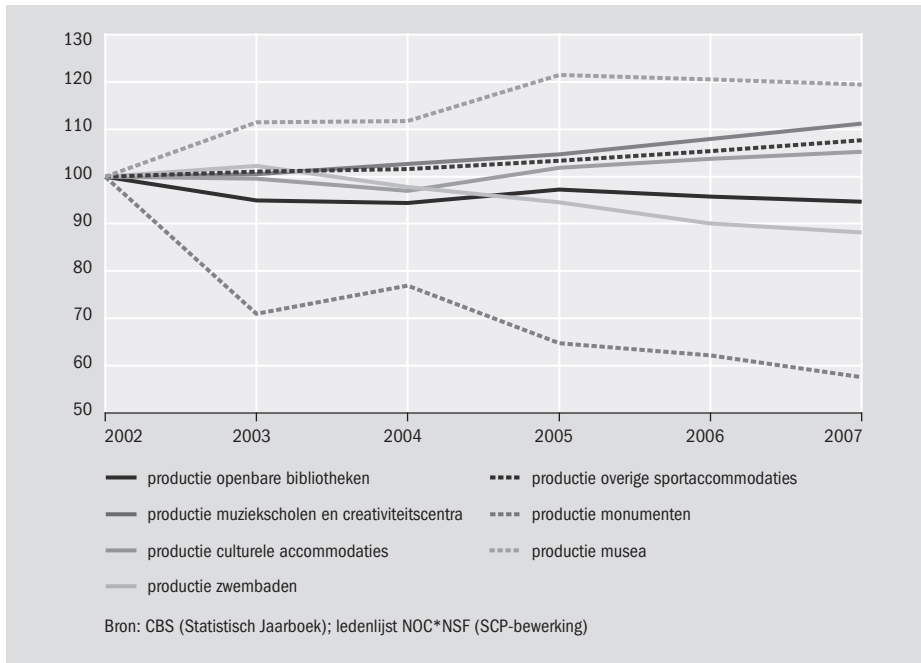
Kengetallen cultuur, sport en groen, 2002-2007 (indexcijfers, 2002 = 100)



Figuur 2.34 geeft een beeld van de productie voor afzonderlijke voorzieningen. De productie op het terrein van monumenten neemt snel af (gemiddeld met bijna 10% per jaar). Het bezoek aan zwembaden neemt af met gemiddeld 2,5% per jaar. Het gebruik van bibliotheken neemt licht af (met ruim 1% per jaar), het bezoek aan musea neemt aanvankelijk sterk toe, maar daalt vanaf 2005 weer licht (gemiddelde jaarlijkse groei 3,6%). De overige voorzieningen worden gekenmerkt door een productiegroei in de orde van 1% à 2% per jaar.

Figuur 2.34

Productie van voorzieningen op het terrein van cultuur, sport en oudheid, 2002-2007  
(indexcijfers, 2002 = 100)



### Kwaliteit

Musea krijgen volgens de *Museummonitor 2008* een rapportcijfer van gemiddeld een 7,9 (Ranshuysen 2009). In dit onderzoek werden ruim 9000 bezoekers van 36 musea naar hun oordeel gevraagd. In slechts 1% 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 iets minder te spreken over de bewegwijzering naar het museum, parkeergelegenheid en aanbod van souvenirs, maar ook op deze onderdelen scoren de musea een ruime zeven. Het verschil tussen musea is echter groot: 12% scoort een onvoldoende op parkeergelegenheid en bewegwijzering naar het museum. Ook op het gebied van kindvriendelijkheid scoort een aanzienlijke groep (10%) van de musea een onvoldoende. De uitkomsten wijken niet af van die uit eerdere jaren (Ranshuysen 2003, 2004, 2006, 2008). Dit beeld komt overeen met de uitkomsten van Pommer et al. (2008). In dit onderzoek geven bezoekers aan erg tevreden te zijn over de kwaliteit van de collectie en over de informatie die erbij wordt gegeven. Men is minder te spreken over de prijs en de horecavoorzieningen.

Burgers geven in 2008 de sportvoorzieningen gemiddeld het cijfer 7,4. Ook het aanbod aan verenigingen en clubs krijgt van de bevolking een 7,3. Sinds 2005 nemen deze scores elk jaar met ongeveer een tiende punt toe ([www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)).

In het *Jaarboek Grotestedenbeleid* (Ecorys 2003b, 2004b, 2005b) 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. Gemiddeld geven burgers de groenvoorziening in 2008 een 6,3. Dit is iets lager dan in de jaren ervoor ([www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)).

Cultuur, sport en groen krijgen van burgers een ruime voldoende. Dit oordeel is de afgelopen jaren niet wezenlijk veranderd.

#### 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 2007 2,6 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. Deze uitgaven waren over vier deelterreinen verdeeld: woningexploitatie (0,5 miljard euro), overige volkshuisvesting (1,0 miljard euro), ruimtelijke ordening (0,7 miljard euro) en stedelijke vernieuwing (0,4 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 *Werklijst producten van Cebeon* (2003) gaat het hierbij onder meer om bouw- en woningtoezicht, verlenen van bouwvergunningen, woonruimteverdeling, vastgoedregistratie, regulering woonschepen, woonwagenzaken 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 verantwoordelijkheid 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.<sup>123</sup>

Uit onderzoek van het RIGO (Kromhout en Van Grinsven 2004) blijkt dat er op de onderscheiden negen prestatievelen (zoals bevordering eigen woningbezit, beperking woonlasten, verhoging kwaliteit van de leefomgeving) verschillende soorten afspraken zijn gemaakt: over het proces, de 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.

Vanaf het begin van de eenentwintigste eeuw hebben opeenvolgende kabinetten de doelstelling jaarlijks 100.000 woningen te bouwen. Daarmee zou het tekort aan woningen, dat geraamd wordt op 2,5% van de totale woningvoorraad, worden teruggebracht tot 1,5%. In 2003 bereikte de woningproductie met 60.000 woningen een dieptepunt.<sup>124</sup> In het tweede kabinet-Balkenende is het productieniveau door specifieke woningbouwafspraken en de inzet van locatiesubsidies in 2006 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. Het motto is nu 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 hoopte de regering daarom gemiddeld 80.000 woningen per jaar aan de woningvoorraad te kunnen toevoegen. Inmiddels is dit streven achterhaald door de huidige economische crisis, waardoor de nieuwbouw op een laag pitje is komen te staan.

Op het vlak van de *overige volkshuisvesting* zit er heel wat nieuwe wet- en regelgeving in het vat. Vooral rondom de vergunningverlening gaan veel veranderingen plaatsvinden; gemeenten bereiden zich hierop momenteel intensief voor. 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 2010. 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 waartegen 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 gaan aansluiten. De wet- en regelgeving rond de BAG is in werking getreden op 1 juli 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 waren gemeenten verplicht een registratie van publiekrechtelijke beperkingen voor onroerende zaken ingevoerd en operationeel te hebben. Wel gold 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 informatiesysteem 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 is de wet op 1 juli 2008 in werking getreden. De wet leidt tot een andere taakverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten wat betreft de kaders bij het vaststellen van bestemmingsplannen. Daarnaast zal de behandeling van bouwaanvragen die afwijken van vastgestelde bestemmingsplannen anders gaan verlopen. De plicht om bestemmingsplannen actueel te houden krijgt een wettelijke basis. Voorts dienen Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen per 1 januari 2010 in staat te zijn om ruimtelijke plannen digitaal te maken, ruimtelijke orderingsprocessen en -procedures te gebruiken en beschikbaar te

stellen voor RO online. Het digitaliseren van de bestemmingsplannen vraagt een bijzondere inspanning van deze overheden.

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 31 rechtstreekse gemeenten (G-31), 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 (ISV-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 G-31. Bewoners vinden ook dat de verloedering is afgenomen. Inmiddels is de volgende investeringsperiode begonnen (ISV-2: 2005-2009). Ten slotte is ook de opzet van ISV-3, die betrekking heeft op de periode 2010-2014, uitgewerkt. Het kabinet is voornemens om een bezuiniging door te voeren en om de middelen per 1 januari 2011 te decentraliseren naar het gemeente- en provinciefonds.

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 woningcorporaties, 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 gedefleerd met het prijsindexcijfer van woninghuur, in het tweede geval worden de uitgaven gedefleerd met het prijsindexcijfer voor woningonderhoud. Overigens is woningonderhoud in strikte zin meer een taak van corporaties en particuliere verhuurders. Gemeenten hebben vooral een taak ten aanzien van de verbetering van de openbare ruimte en sociale en culturele voorzieningen.

Bij overige volkshuisvesting is het denkbaar fysieke productindicatoren te hantieren, zoals het aantal verordeningen van bouw- en woningtoezicht, het aantal bouwen woonvergunningen en het aantal verleende gemeentegaranties. Gemeenten zelf stellen zich vaak doelen in termen van het aantal op te leveren huur- en koopwoningen. Overigens zijn het de woningcorporaties en particuliere bouwbedrijven die de woningen neerzetten. Gemeenten hebben vooral een regietaak en een taak op het gebied van het aanleveren van bouwgrond, het aanleggen van bestrating en het aankleden van de openbare ruimte. Het aantal opgeleverde woningen is dan ook eerder een effectindicator dan een productindicator. Slechts enkele van deze indicatoren zijn landelijk beschikbaar. Daarom is gekozen voor een gemengde indicator: het aantal verstrekte bouwvergunningen, het aantal opgeleverde woningen en het aantal woonruimten in de sociale sector, met gelijk gewicht. 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

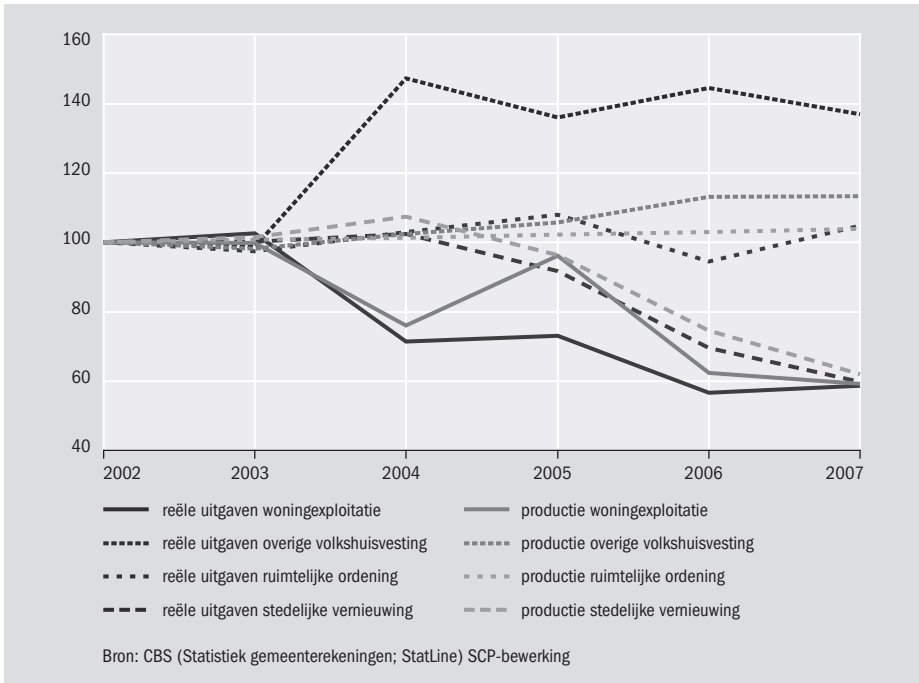
Figuur 2.35 geeft enkele kengetallen voor de vier genoemde taakvelden. De reële uitgaven voor 'overige volkshuisvesting' blijven in de meeste jaren constant. Maar in 2004 was er een toename met ruim 40%. Mogelijk wordt dit veroorzaakt door verschillen in boekingswijze door de invoering van het Besluit begroting en verantwoording. De productie, die op dit terrein met enkele uiteenlopende indicatoren wordt gemeten, vertoont een veel meer gematigde groei (gemiddeld 2,6% per jaar). Opvallend is dat de reële kosten enerzijds en de productie anderzijds bij alle andere taakvelden ondanks tussentijdse fluctuaties per saldo een overeenkomstig verloop tonen. Bij de ruimtelijke ordening vertonen beide indicatoren een gemiddelde jaarlijkse groei van circa 1%. Bij de woningexploitatie en de stedelijke vernieuwing is sprake van een forse teruggang van reële uitgaven en productie, alle in de orde van gemiddeld 10% per jaar. De teruggang bij de woningexploitatie is het gevolg van de verzelfstandiging van de gemeentelijke woonbedrijven. Daardoor is de directe financiële betrokkenheid van gemeenten bij het taakveld woningexploitatie in de periode 2002-2007 gehalveerd (nadat ook van 1995 tot 1999 al een reductie tot minder dan



een derde van de oorspronkelijke uitgaven was opgetreden). Aan stedelijke vernieuwing werden in de jaren 2004-2007 aanmerkelijk minder middelen besteed dan in de dagen van de kabinetten-Kok.

Figuur 2.35

Kengetallen volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing, 2002-2007 (indexcijfers, 2002 = 100)



## Kwaliteit

In *De sociale staat van Nederland 2003* (SCP 2003) wordt een nieuwe maat gepresenteerd voor de kwaliteit van de fysieke woonomgeving. Deze is gebaseerd op aspecten als (het oordeel over) fysieke verloederung, 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 verloederung 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 spooft met informatie uit het *Jaarboek Grootstedenenbeleid 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 de leefbaarheid en veiligheid in de wijken.

Desondanks blijven de ontwikkelingen in de vier grote steden achter bij die in de rest van Nederland.

Gemiddeld geven burgers de sociale kwaliteit van de woonomgeving in 2004/2005 het rapportcijfer 6,2. Door de tijd gezien varieert dit cijfer nauwelijks. Dat het oordeel van de bevolking redelijk constant is, blijkt ook uit *De sociale staat van Nederland 2007* (Bijl et al. 2007). In 2006 is 85% van de Nederlandse bevolking tevreden of zeer tevreden met de woonomgeving. In 1998 en 2002 lag dit percentage op een vergelijkbaar niveau. Voor de vier grote steden ligt de tevredenheid lager (rond de 75% in 2006) dan voor de 21 grootste steden (ongeveer 82% in 2006). In de rest van Nederland is de tevredenheid in 2006 net iets lager dan 90%. Ook op de website [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) staan rapportcijfers van de burgers over de woonomgeving. In 2008 scoren gemeenten gemiddeld een 7,5. Dit was een 8,2 in 2002.

## 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 begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW), de zogenoemde WROOV-plus jaarboeken van het ministerie van VenW 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 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 VenW door het onderzoeksinstituut NEA wordt gehouden; zie [www.wroov.nl](http://www.wroov.nl)). Het CBS blijft de eigen cijfers publiceren, omdat deze passen in zijn totaaloverzicht van het verplaatsingsgedrag, maar geeft wel aan dat de WROOV-cijfers betrouwbaarder zijn. Daarom wordt in dit rapport gebruikgemaakt van deze laatste bron.

Ruwweg lijken de inkomsten en uitgaven van zowel de gemeentelijke rijksbijdragegerechtigden als de kaderwetgebieden op de gemeenterekening te worden verantwoord, maar er treden in deze boekhouding fluctuaties op (zie figuur 2.36) die geen relatie lijken te hebben met ontwikkelingen in opbrengsten of reizigerskilometers bij de rijksbijdragegerechtigden. De vermoedelijke 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.<sup>125</sup>

Conform de aanpak elders in dit rapport (zie ook kader B.2 in internetbijlage B) 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 verantwoord. Ten slotte wordt een evenredig deel van het totaal aantal reizigerskilometers als productie aan gemeenten toegerekend.<sup>126</sup> 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. Vermoedelijk gold dit ook in 2007, maar door de introductie van de Brede Doeluitkering aan provincies, die hiervan een deel doorsluizen naar gemeenten en kaderwetgebieden, is de omvang van de exploitatiekosten van het stad-/streekvervoer niet goed meer te achterhalen. Een sterk fluctuerend deel hiervan wordt verantwoord op de gemeenterekening (0,7 miljard euro in 2007).

### *Beleidsmatige ontwikkelingen*

Lang niet alle gemeenten in Nederland zijn actief betrokken bij de organisatie van het openbaar vervoer in de eigen regio. 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/of met steun van de provincie) kunnen 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 vervoersbedrijven, lokaal vervoer op contractbasis en streekvervoer. De zogenoemde BOV-gemeenten (gemeenten met een eigen vervoersbedrijf) 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. Verschillende stadsregio's kennen tegenwoordig light rail of krijgen er in de nabije toekomst mee te maken. Over het algemeen nemen stadsregio en provincie het initiatief voor light rail, het ministerie van VenW is erbij betrokken als het vervoer over het hoofdspoor gaat.

Deze afbakening spoort slechts ten dele met de vroegere 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 voor de stadsregio's Haaglanden, Rotterdam en Amsterdam.

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 betreft de trajecten als de aankomst- en vertrektijden van bussen, trams en treinen. Sinds augustus 2007 is de inhoud van de nota terug te vinden in provinciale en regionale plannen. De rijksoverheid, provincies, stadsregio's en gemeenten maken gezamenlijk netwerkanalyses 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.

Schaalvoordelen maken het daarbij mogelijk om regiobreed in te kopen, wat in korte tijd een opwaardering van een groot deel van de halten mogelijk maakt. Zo worden halten toegankelijk voor mensen die minder mobiel zijn. Het ministerie van VenW verwacht dat de ov-autoriteiten in 2010 54% van de bushaltes beter toegankelijk hebben gemaakt.<sup>127</sup>

Sinds de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) op 1 januari 2007 zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor het doelgroepenvervoer.

### *Indicatoren en kengetallen*

Als productindicator voor het stad-/streekvervoer geldt, zoals aangegeven in de inleiding, het aantal reizigerskilometers conform de website [www.wroov.nl](http://www.wroov.nl). De informatie over productie en uitgaven is samengevat in figuur 2.36.

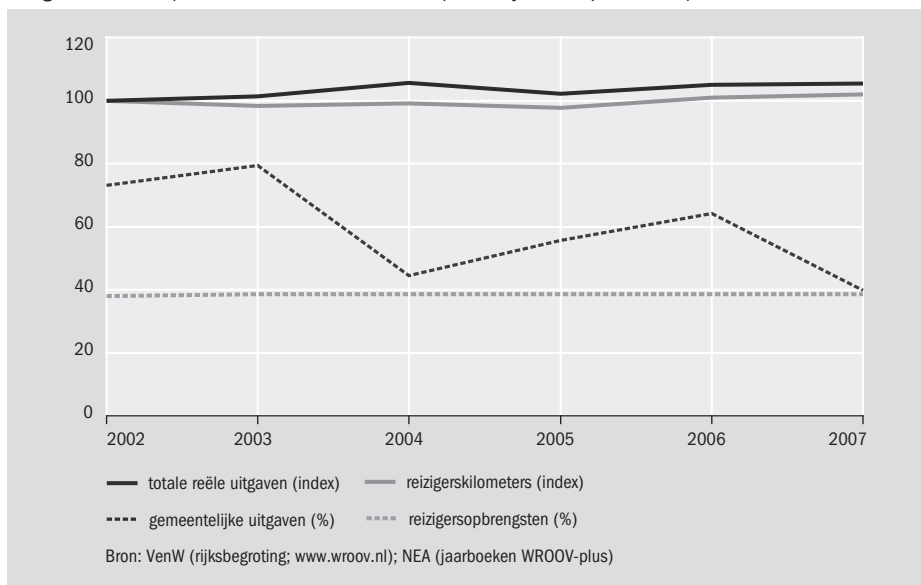
Het aantal reizigerskilometers blijft in de periode 2002-2007 vrijwel constant (circa 6,5 miljard). Overigens laten de achterliggende cijfers zien dat dit een resultante is van een stijgend gebruik door studenten met een ov-jaarkaart en een lichte daling van het gebruik door de overige reizigers. Daarnaast geeft de figuur het verloop van de reële totale exploitatiekosten weer.<sup>128</sup> Uit de figuur blijkt dat reële kosten slechts iets sneller stijgen dan de productie, met andere woorden, 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. Verder geeft de figuur het aandeel van de reizigersopbrengsten in de kosten van het stad-/streekvervoer. Dit blijft over de gehele periode liggen tussen 35 en 40%. Daarmee lijkt de beleidsdoelstelling van het ministerie van VenW (zie bijv. VenW 2005) om dit aandeel op te trekken naar 40% redelijk te zijn gelukt.

Het aandeel van de gemeentelijke uitgaven in de totale exploitatiekosten vertoont aanzienlijke fluctuaties. In de beginperiode lag dit percentage rond de 80. In 2004 trad echter een scherpe daling op tot minder dan 50%, gevolgd door een stijging in 2005-2006 en een hernieuwde daling in 2007. Deze fluctuaties zijn niet zozeer gerelateerd aan veranderingen in productie en kosten van de vervoersbedrijven, maar

eerder aan de mate waarin de kosten van bepaalde kaderwetgebieden al dan niet worden verantwoord op de gemeenterekening. Deze ontwikkelingen hangen samen met de tendens naar verzelfstandiging en privatisering van de openbaarvervoersbedrijven. In dat opzicht is de groei van de uitgaven in 2005 en 2006 eigenlijk verrassend. Opvallend genoeg nemen de netto-uitgaven van gemeenten, die in 2002-2005 verhoudingsgewijs laag waren (minder dan 5% van de bruto-uitgaven) de laatste jaren juist zeer sterk toe (tot 33% van de bruto-uitgaven in 2007). Dit impliceert dat gemeenten steeds meer eigen middelen voor openbaar vervoer inzetten.

Figuur 2.36

Kengetallen stad-/streekvervoer, 2002-2007 (indexcijfers en procenten)

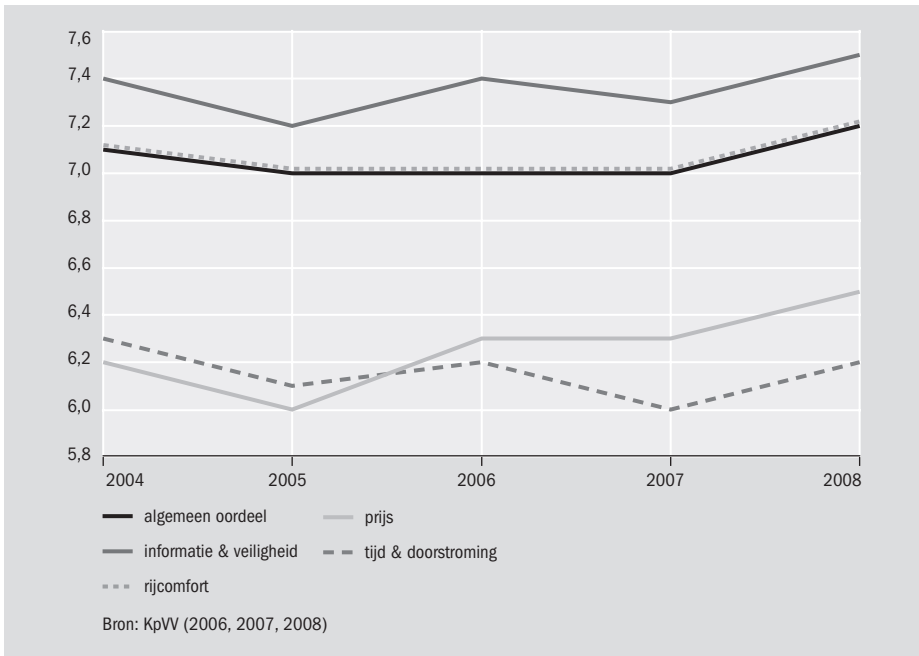


### Kwaliteit

Gegevens over de kwaliteit van het stad-/streekvervoer kunnen worden ontleend aan de Klantenbarometer van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer. Op basis van een clustering van items zijn er in het onderzoek landelijke klantenuoordelen berekend voor verschillende onderdelen (figuur 2.37). Het meest tevreden zijn gebruikers over informatie en veiligheid. Hier scoren de vervoerders een dikke 7. Het algemene oordeel en het oordeel over het rijcomfort krijgen elk jaar dezelfde waardering. Hier scoren de vervoerders een 7. Minder tevreden zijn gebruikers over de prijs en tijd en doorstroming. Toch scoren de vervoerders ook op deze onderdelen nog wel voldoende. Voor alle onderdelen zien we dat de waardering in 2008 hoger ligt dan in 2007.

Figuur 2.37

Landelijk klanteneroordeel openbaar stad- en streekvervoer, 2004-2008 (in rapportcijfers)



In Pommer et al. (2008) wordt ook naar het oordeel van burgers over het openbaar vervoer gevraagd. In 2006 wordt de kwaliteit van het stad- en streekvervoer door 80% van de burgers redelijk goed gewaardeerd. Hierbij gaat het om beschikbaarheid en snelheid van de reis. Over de punctualiteit is 70% tevreden. Ook zaken als de vriendelijkheid van het personeel, de informatievoorziening en het onderhoud van de voertuigen en halten worden goed gewaardeerd. De betaalbaarheid wordt wel gezien als een probleem: meer dan 50% vindt het openbaar vervoer te duur.

## 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 bedrijventerreinen en kantoorlocaties. Tegen de achtergrond van deze veelheid van taken zijn er met dit taakveld betrekkelijk weinig middelen gemoeid (gemeentelijke uitgaven circa 0,7 miljard euro in 2007, exclusief de nutsbedrijven die in dit rapport buiten beschouwing blijven). Hiertegenover 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 stedelijke economie is een van de belangrijkste pijlers waarop een stad rust en van waaruit ze zich ontwikkelt. Gemeenten zetten daarom nog steeds in op verdergaande ontwikkeling van bedrijventerreinen. De G-31 kennen initiatieven ter versterking van de stedelijke economie.<sup>129</sup> Het gaat hierbij onder meer om initiatieven die specifiek zijn gericht op startende ondernemers. Gemeenten richten zich ook op het stimuleren van innovaties en de kenniseconomie.<sup>130</sup>

Verder is de administratieve lastendruk zowel landelijk als lokaal een belangrijk thema. Gemeenten kunnen gebruikmaken van een voucherregeling van het agentschap SenterNovem om, in samenwerking met lokale ondernemersorganisaties en de regionale Kamer van Koophandel, de gemeentelijke lastendruk voor ondernemers in kaart te brengen én te reduceren.<sup>131</sup>

In september 2008 verscheen het rapport van de Taskforce Noordanus, dat uitmondde in een pleidooi om bestaande bedrijventerreinen te revitaliseren, in plaats van het inrichten van steeds weer nieuwe bedrijventerreinen (Noordanus 2008). Hierbij is een regionale aanpak van essentieel belang. Provincies moeten in dit proces een grote verantwoordelijkheid krijgen.

De stagnatie in de bevolkingsgroei, en hier en daar zelfs krimp, stelt gemeenten voor een uitdaging. Deze uitdaging wordt geregeld versterkt door een soms veranderende demografische samenstelling van de bevolking. Het traditionele groeidenken staat ter discussie, aangezien gemeenten in toenemende mate rekening moeten houden met een afname van de beroepsbevolking en lokale afzetmogelijkheden. Een aantal gemeenten speelt inmiddels in op de veranderende omstandigheden door bij beleidsvoornemens voorgaande factoren mee te nemen.<sup>132</sup>

### *Indicatoren*

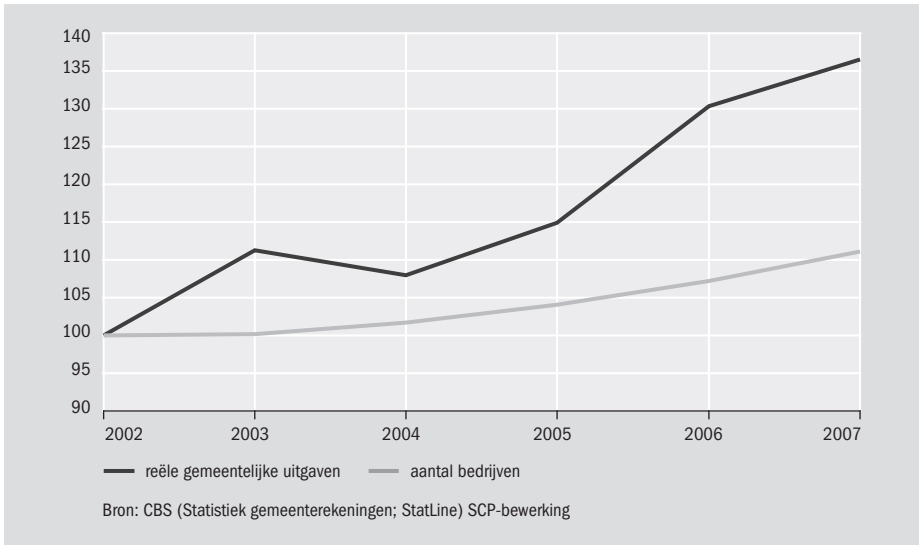
Dit taakveld heeft betrekking op een veelheid van producten, waarvoor – met uitzondering van de toeristenbelasting – geen landelijke indicatoren beschikbaar zijn. Daarom wordt hier een globale normeringsindicator gehanteerd: het aantal bedrijven.

### *Kengetallen*

De summier beschikbare cijfers zijn weergegeven in figuur 2.38. De reële gemeentelijke uitgaven nemen gestadig toe, met een korte onderbreking in 2004. De gemiddelde jaarlijkse groei hiervan bedraagt 6,4%. De genormeerde productie (het aantal bedrijven) vertoont een stabiele toename met 2,1% per jaar. Blijkbaar richten gemeenten zich in toenemende mate op de stimulering van bedrijvigheid en werkgelegenheid. Dat zal na het uitbreken van de recessie in 2008/2009 wel een nog hogere prioriteit worden.

Figuur 2.38

Kengetallen economische zaken, 2002-2007 (indexcijfers, 2002 = 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 2008 een 7,3 en in 2005 en 6,9 ([www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)). Er is ook een rapportcijfer bekend over de horeca en uitgaansgelegenheden: hier scoren gemeenten gemiddeld een 6,4 in zowel 2008 en een 6,2 in 2005.<sup>133</sup> 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](http://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 Commissie Gemeentewet en Grondrecht, *De eerste Overheid*, Den Haag 2007.
- 5 Interbestuurlijke taakgroep Gemeenten, *Vertrouwen en verantwoord*, voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht, Den Haag, juni 2008.
- 6 Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen, *Van specifiek naar generiek, Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen*, Den Haag 2007.
- 7 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.
- 8 De geschatte parameterwaarden hebben betrekking op het jaar 1995 en bedragen 170.000 euro per gemeente en 16 euro per inwoner.
- 9 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.
- 10 Zie de pijler *Overheid en dienstbare publieke sector* van het beleidsprogramma van het huidige kabinet *Samen werken, samen leven* (kabinet-Balkenende-IV 2007).
- 11 Nederlandse Vereniging Voor Burgerzaken (2006). *Routekaart voor Burgerzaken*. Zoetermeer: NVVB.
- 12 BZK (2007). *Handleiding voor de gebruiker van het burgerservicenummer: aanbevelingen voor een goed gebruik van het burgerservicenummer*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 13 Zie onder meer de brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mw. Bijleveld-Schouten, aan de Tweede Kamer op 10 januari 2008.
- 14 <http://www.gba.nl/burgerzakensysteem>
- 15 Peter Mom (2007). Bijleveld wil af van pasfoto problemen. In: *Digitaal bestuur*.
- 16 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 willekeurig is hierbij een periode van vijf jaar aangehouden.
- 17 Zie: <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/brandweer/project-kwaliteit>
- 18 Cebeon, *Onderzoekstraject oov: herijking verdeling gemeentefonds en bduur*, deelrapport 2, februari 2007, p. 3.
- 19 *Terrorisbestrijding op lokaal niveau*, handreiking (2006). Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorisbestrijding.
- 20 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.

- 21 Zie: <http://www.vng.nl/eCache/DEF/70/919.html>
- 22 Deze gegevens zijn ons eerder al ter beschikking gesteld uit de *Parkeermonitor*, een onderzoek dat beheerd wordt door het bureau Goudappel Coffeng, en vermeld in Kuhry en Jonker 2006.
- 23 Een deel van deze restpost is pro rata verdeeld over de overige onderwijscategorieën.
- 24 Brief van Sharon Dijkzema aan de Tweede Kamer op 6 december 2007 met als onderwerp 'brede scholen'.
- 25 11 december 2007: Bestuurlijke afspraken Impuls brede scholen, sport en cultuur.
- 26 TK 2007/2008, 26695, nr. 42.
- 27 Zie de pijler 'sociale samenhang' van het beleidsprogramma van het huidige kabinet, *Samen werken, samen leven* (kabinet-Balkenende-IV 2007).
- 28 Ministerie van OCW (3 april 2008). Bestuurlijke afspraken Voor- en Vroegschoolse Educatie.
- 29 Wetswijziging schoolbegeleiding. *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, nummer 297.
- 30 Het gaat dan bijvoorbeeld om advisering ten aanzien van ICT in het onderwijs, kwaliteitszorg, onderwijskansen en integraal personeelsbeleid.
- 31 VNG (4 oktober 2006). *Veel gestelde vragen invoering vraagfinanciering schoolbegeleiding*.
- 32 Tijdelijke commissie parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen (2008). *Tijd voor onderwijs*.
- 33 Minister Plasterk en staatssecretaris Van Bijsterveldt-Vliegthart (2008). Beleidsreactie 'Tijd voor onderwijs'.
- 34 Hierbij kan nog worden opgemerkt dat ook leerlingen van particulier onderwijs over het algemeen betalen per cursusjaar of per gevolgde les.
- 35 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.
- 36 De overzichten van 2004 tot en met 2007 zijn nooit in druk verschenen. Wel is het mogelijk om onderhands informatie op te vragen bij het ministerie van BZK.
- 37 Overigens zal de financiering van de sociale werkplaatsen met ingang van het rekeningjaar 2009 weer volledig via de gemeenten lopen. Dit is, naast een veronderstelde toename van de lasten en baten in verband met grondexploitatie, de belangrijkste reden voor de geraamde toename van de totale gemeentelijke lasten in de gemeentebegrotingen 2009.
- 38 De informatie over de gemiddelde kosten van re-integratietrajecten is overigens uiterst summier. Hoewel er talrijke evaluatierapporten zijn verschenen, onder meer van SZW, IWI en RWI, schijnt niemand dit onderwerp belangrijk te vinden. Een solide bron is wel Kok et al. (2006).
- 39 In 2007 zelfs van ruim 700 miljoen euro als rekening wordt gehouden met het cumulatieve overschot vanaf het jaar 2003 (RWI 2009). Het overschot in 2007 zelf zou volgens dat rapport overigens slechts 116 miljoen euro bedragen. Volgens onze reconstructie, gebaseerd op een volume × kostprijs benadering zijn de lasten voor de functie werkgelegenheid exclusief sociale werkplaatsen (1,7 miljard euro) en exclusief de apparaatskosten toegerekend aan de functie werkgelegenheid in 2007 (de door gemeenten ingezette eigen middelen, afgeleid uit het negatieve saldo van baten en lasten) ruim 300 miljoen euro hoger dan de uitgaven aan gesubsidieerde arbeid en re-integratie die men zou verwachten op basis van de volume- en prijsontwikkeling van gesubsidieerde arbeid en van re-integratietrajecten.
- 40 [www.aanhetwerkmetdewsw.nl](http://www.aanhetwerkmetdewsw.nl); voor 2008 is het landelijk beschikbare Wsw-budget van circa 2,3 miljard euro verdeeld onder individuele gemeenten naar behoefte: op basis van

- het aantal in de gemeente woonachtige geïndiceerden die op de wachtlijst staan of een dienstbetrekking hebben op 31 december 2006.
- 41 Brief staatssecretaris SZW aan de Tweede Kamer: Wet sociale werkvoorziening, 27 mei 2007.
  - 42 Brief staatssecretaris SZW aan de Tweede Kamer: Wsw: aanpak fundamentele herbezinning, 19 oktober 2007.
  - 43 In 2006 heeft Cedris een scenariostudie en uitvoeringsmodellen uitgebracht en in 2007 een middellang beleidsplan. Begin 2008 vinden daarover discussies met de leden plaats. [www.cedris.nl](http://www.cedris.nl)
  - 44 H. Vogelaar (2007). Werk en participatie als hoofdopdracht. In: *Sociaal Bestek* nr. 10.
  - 45 VNG: Ledenbrief Actieplan 'ruimte voor de regio'. 14 augustus 2007.
  - 46 Kabinet: *Iedereen doet mee*; Actieprogramma ministerie van szw. Zomer 2007.
  - 47 Bestuursakkoord Rijk – gemeenten, deelakkoord participatie mei 2007.
  - 48 VNG: Position Paper bij rondetafel effectiviteit re-integratie 26 maart 2008; VNG: brief aan de commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de TK ten behoeve van Algemeen overleg effectiviteit re-integratie 2 april, 27 maart 2008; VNG: brief aan de commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de TK ten behoeve van Algemeen overleg WWB-evaluatie 3 april, 27 maart 2008.
  - 49 *SUWI-evaluatie 2006*, Price, Waterhouse en Coopers, augustus 2006; *Werk boven uitkering*, TNO; *Evaluatie doelmatigheid SUWI*, Ecorys; *Sturing en Toezicht*, Conclusion Consulting; *Perioden met zon*. *Evaluatie RWI*, EIM Consult; *SUWI 'ontketend': advies samenwerking binnen de dienstverlening door de SUWI-keten*, RWI.
  - 50 Evaluatie en toekomstperspectief SUWI, brief aan de Tweede Kamer, 19 oktober 2007; Kabinetsreactie Evaluatie SUWI, bijlage bij de brief 19 oktober 2007.
  - 51 *CWI, UWV, Divosa: Concept Programmaplan invoering toonkamerprincipes*. September 2007.
  - 52 J. Bruin, F. Pullen en Y. Bommeljé (2007). De toonkamers laten zien dat het kan. In: *Sociaal Bestek* december; G. van Tiggelen en Y. Bommeljé (2007). *Academies ondersteunen ketensamenwerking*. In: *Sociaal Bestek* december.
  - 53 Zie [www.samenvoordeklant.nl](http://www.samenvoordeklant.nl)
  - 54 Gegeven het verloop van de totale exploitatiekosten en de gemeentelijke uitgaven is dit niet verrassend, aangezien conform de methodiek in kader B.2 in internetbijlage B een aan de totale uitgaven evenredig deel van de totale productie aan gemeenten wordt toegerekend.
  - 55 'Voorzienen' in het jargon van het Besluit begroten en verantwoorden.
  - 56 Volgens een notitie van het CBS uit 2007: *Technische toelichting bij de Tweede vervolgmeting uitstroom naar werk*.
  - 57 Het gaat hier om mensen die geen pensioen of vut-uitkering ontvangen.
  - 58 Maikel Groenewoud (2009). 'Tevredenheid gemeten', *Maandblad Reïntegratie*, nr. 5, p. 20-23.
  - 59 Het betreft de Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werkloze werknemers (IOAW) en de Inkomensvoorziening voor Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte (gewezen) Zelfstandigen (IOAZ).
  - 60 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.
  - 61 De verplichte aanbesteding van de re-integratie is voor gemeenten per januari 2006 vervallen.
  - 62 Zie onder andere: szw 2007a, 2007b, Bosselaar et al. 2007, Groot et al. 2007.

- 63 Kabinetstandpunt *Evaluatie WWB*, december 2007.
- 64 Zie [www.hoogwaardighandhaven.nl](http://www.hoogwaardighandhaven.nl)
- 65 Nederlandse Vereniging voor Volks Krediet (NVVK). *Jaarverslag 2007*. 21 maart 2008.
- 66 Zie bijvoorbeeld het V-team in Utrecht.
- 67 Zie bijvoorbeeld De Taskforce Armoede vanuit de gemeenteraad Tilburg.
- 68 [www.nibud.nl](http://www.nibud.nl); deze module is ook geïntegreerd in Suwi-net Inkijk.
- 69 [www.dkd.nl](http://www.dkd.nl)
- 70 Wet eenmalige gegevensuitvraag, 21 december 2007.
- 71 Onder de WMO vallen overigens ook de Voorzieningen voor gehandicapten die in § 2.10 aan de orde komen. Met de WMO was in 2007 in totaal bijna 5 miljard euro aan middelen gemoeid.
- 72 Staatsblad nummer 351, Wet van 29 juni 2006, houdende nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning).
- 73 De contourennota van de wet werd 23 april 2004 gepubliceerd.
- 74 Zie bijvoorbeeld ministerie vws, VROM en Integratie: *Actieplan Beter (t)huis in de buurt*, december 2007; [www.invoeringwmo.nl](http://www.invoeringwmo.nl); [www.gemeente.nu/zorg](http://www.gemeente.nu/zorg)
- 75 Movisie (april 2008). *Werk in uitvoering: Verslaglegging WMO-monitor, werkdocument*.
- 76 Ministerie van vws, brief aan gemeenten: Centra Jeugd en Gezin, 24 januari 2008.
- 77 [www.invoeringcjg.nl](http://www.invoeringcjg.nl)
- 78 Brief aan de Tweede Kamer: Centra voor Jeugd en Gezin en de regierol gemeenten, 16 november 2007.
- 79 Dit is opvang van kinderen in de woning van de gastouder of de vraagouder.
- 80 Hierbij vangt een groep ouders beurtelings hun eigen kinderen op.
- 81 Brief van staatssecretaris Dijkzwa aan de Tweede Kamer, getiteld 'Samen leven, samen spelen', 13 juli 2007.
- 82 MO-groep: persbericht maart 2008.
- 83 CBS: persbericht 23 april 2008: *Flinke groei Kinderopvang 2007*.
- 84 [www.gemeente.nu/jeugd](http://www.gemeente.nu/jeugd)
- 85 Wet inburgering, *Staatsblad*, 7 december 2006, nr. 625.
- 86 [www.handreikinginburgeringgemeenten.nl](http://www.handreikinginburgeringgemeenten.nl)
- 87 Het gaat hier in ieder geval om de middelen in het WWB-werkdeel, de inburgeringsmiddelen en de budgetten voor volwasseneneducatie. Zie: VROM (2007b).
- 88 zie bijvoorbeeld: [http://www.integratie.net/kiem/dossiers/Integratie/Integratiealgemeen/integratieagenda\\_1559.html](http://www.integratie.net/kiem/dossiers/Integratie/Integratiealgemeen/integratieagenda_1559.html)
- 89 Met name de toerekening van de uitgaven voor grotestedenbeleid is lastig, omdat deze functieoverstijgend zijn.
- 90 Hieronder vallen: aanpassingen eigen auto, taxikosten, collectieve busvoorzieningen voor gehandicapten enzovoort.
- 91 Toelichting in een recente e-mail van Barbara Wapstra van SGBO.
- 92 Voor de periode tot en met 2003 is gebruikgemaakt van de SGBO-rapporten. Vanaf 2004 wordt de verdeling in de SGBO-rapporten gebruikt om de totale uitgaven en inkomsten volgens de gemeenterekening uit te splitsen naar woningaanpassingen en overige voorzieningen.
- 93 Het verschil tussen toegewezen en afgewezen aanvragen bestaat uit nog niet afgeronde en overige aanvragen.
- 94 Cijfers voor de periode 2004-2006 zijn afkomstig uit niet-gepubliceerde cijfers uit SGBO (2007b). *Landelijk rapport benchmark WVG*. Den Haag.
- 95 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.

- 96 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1996). *Gemeentelijk gezondheidsbeleid: Beter op zijn plaats. Advies van de commissie Versterking Collectieve Preventie*. Den Haag.
- 97 Inspectie voor de Gezondheidszorg (2005). *Staat van de Gezondheidszorg 2005: Openbare gezondheidszorg: hoe houden we het volk gezond?*. Zie ook I. Storm, F. van Zoest en L. den Broeder (2007). *Integraal Gezondheidsbeleid: theorie en toepassing*. Bilthoven: RIVM.
- 98 Minister A. Klink (2007). *Kaderbrief 2007-2011: visie op gezondheid en preventie*.
- 99 Website NIGZ (2008). *Dossier Integraal Gezondheids Beleid (IGB)*.
- 100 Minister A. Klink (2007). *Kaderbrief 2007-2011: visie op gezondheid en preventie*.
- 101 Zie ook de pijler *Sociale Samenhang* van het beleidsprogramma van het huidige kabinet, *Samen werken, samen leven* (kabinet-Balkenende-IV 2007).
- 102 Brief inzake 'Centra voor Jeugd en Gezin en Regierol gemeente' van minister Rouvoet aan de Tweede Kamer op 16 november 2007.
- 103 Zie de pijler *Sociale Samenhang* van het beleidsprogramma van het huidige kabinet, *Samen werken, samen leven* (kabinet-Balkenende-IV 2007).
- 104 Brief inzake 'Nieuwe aanpak EKD JGZ' van de directeur-generaal voor Jeugd en Maatschappelijke Zorg drs. M.P. van Gastel, aan de colleges van Burgemeester en Wethouders van alle Nederlandse gemeenten en aan de besturen van de JGZ-instellingen, februari 2008.
- 105 Zie de pijler *Overheid en dienstbare publieke sector* van het beleidsprogramma van het huidige kabinet *Samen werken, samen leven* (kabinet-Balkenende-IV 2007).
- 106 VNG (2006). *Visienota over de rol van gemeenten ten aanzien van preventieve openbare gezondheidszorg*.
- 107 C.B. Walg (2006). *Relatie tussen de WCPV en de WMO: kansen voor de openbare gezondheidszorg!*
- 108 VNG (2006). *Visienota over de rol van gemeenten ten aanzien van preventieve openbare gezondheidszorg*.
- 109 Zie [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)
- 110 VROM (1 oktober 2007). *Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer*.
- 111 VROM, 12 maart 2008. *Nieuwsbericht: Minder lasten dankzij algemene milieuregels*.
- 112 VROM (2006). *Samenvatting wetsvoorstel: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht*.
- 113 *Amendement Wet algemene bepalingen omgevingsrecht*. Tweede kamer, vergaderjaar 2007/2008, 30844, nr. 36.
- 114 VROM (2007). *Wegwijzer omgevingsvergunning, module handhaving*.
- 115 *Ibidem*.
- 116 VNG (april 2008). *Ledenbrief: nieuw Model Afvalstoffenverordening*.
- 117 *Nieuwsbericht VNG. Nieuwe Model afvalstoffenverordening vermindert administratieve lasten*. 22 april 2008.
- 118 VNG (augustus 2007). *Ledenraadpleging onderhandelaarsakkoord verpakkingen*.
- 119 VROM, VNG en VNO-NCW (2006). *Impulsprogramma Zwerfafval voor de periode 2007-2009*. P.L.B.A van Geel (2006). *Brief aan de Tweede Kamer inzake 'Impulsprogramma Zwerfafval'*.
- 120 De volgende alinea's zijn gebaseerd op een bijdrage van ir. Rob Hermans van de Stichting Rioned.
- 121 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 2002).
- 122 Hierbij is gebruikgemaakt van de *discounted first difference* methode (zie Kuhry 1998).
- 123 Brief van 2 maart 2004 van de minister van VROM aan de Tweede Kamer.
- 124 Brief van 16 juni 2006 van de minister van VROM aan de Tweede Kamer bij de aanbieding van *Visie op de Woningmarkt*.

- 125 In principe kan dit worden nagetrokken door de rekeningen van de betrokken gemeenten te raadplegen. Daarvan is wegens tijdgebrek vooralsnog afgezien.
- 126 Eventueel zou als referentiekader niet het totaal van het stad-/streekvervoer maar alleen de som van 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.
- 127 Kennisplatform Verkeer en Vervoer, zie [http://www.kenniscentrumto-do.nl/templates/mercury.asp?page\\_id=1480&item=71](http://www.kenniscentrumto-do.nl/templates/mercury.asp?page_id=1480&item=71)
- 128 Deze zijn benaderd via de inkomsten, berekend als de som van rijksbijdragen, de netbijdragen van lagere overheden en reizigersopbrengsten.
- 129 Zie: <http://www.hetkenniscentrum.nl/kcgs/dossiers/Economie/index.html>
- 130 Zie onder andere: Kennisprogramma Stedelijke Economie/Ecorys (2006). *Good Practice Guide*. Den Haag: Kennisprogramma Stedelijke Economie, Kenniscentrum Grote Steden.
- 131 Zie: <http://www.senternovem.nl/overigeregelingen/ral/index.asp>
- 132 Zie onder andere: Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid (2006). *De krimpende stad*. Den Haag: Kennisprogramma Kenniscentrum Grote Steden, [http://www.hetkenniscentrum.nl/kcgs/dossiers/Economie/Economiealgemeen/Bevolkingskrimp\\_1210.html](http://www.hetkenniscentrum.nl/kcgs/dossiers/Economie/Economiealgemeen/Bevolkingskrimp_1210.html) en [http://www.hetkenniscentrum.nl/kcgs/dossiers/Economie/Economiealgemeen/opiniefd\\_1219.html](http://www.hetkenniscentrum.nl/kcgs/dossiers/Economie/Economiealgemeen/opiniefd_1219.html).
- 133 De gegevens over de jaren voor 2008 zijn voor dit onderdeel niet meer opvraagbaar via [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl).

## 3 Maten voor de Drechtsteden <sup>1,2</sup>

### 3.1 Achtergrond en doelstelling

Het initiatief voor dit hoofdstuk is genomen door beleidsambtenaren uit Dordrecht, die sinds enkele jaren zijn vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie van Maten voor gemeenten. De opdrachtgever (het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, BZK) en de uitvoerder (het Sociaal en Cultureel Panbureau, SCP) van Maten voor Gemeenten zijn niet primair geïnteresseerd in gegevens over bepaalde specifieke gemeenten, maar zien dit als een mogelijkheid om de reikwijdte en de kwaliteit van de benadering in Maten voor gemeenten te vergroten. In Kuhry et al. (2008) was in een bijlage al een eerste rapportage over dit onderwerp opgenomen.

#### 3.1.1 Achtergrond

In *Maten voor gemeenten 2007* was een hoofdstuk gewijd aan de rol van prestatie-meting in de gemeentelijke beleidspraktijk. Dit hoofdstuk was grotendeels toegespitst op de collegeprogramma's en bijbehorende programmabegrotingen zoals die de laatste jaren in de grotere steden worden opgesteld. Daarbij wordt in het verlengde van het Besluit begroting en verantwoording (BBV) veel nadruk gelegd op de monitoring van prestatie-indicatoren. In deze programmagerichte aanpak ligt de nadruk op effecten en in veel mindere mate op producten.

Hoewel het op zichzelf begrijpelijk is dat politici meer geïnteresseerd zijn in effecten dan in maten voor de productie, heeft deze eenzijdigheid ook nadelen: ten eerste is de relatie tussen beleidsinspanning en effecten lang niet altijd eenduidig, ten tweede wordt soms een forse wissel getrokken op de maakbaarheid van de samenleving. Voorts is deze effectgerichte aanpak primair gericht op een verantwoording van het gevoerde beleid en veel minder op een verantwoording van de uitgaven: als er al wordt ingegaan op het productievolume, wordt dit veelal niet gekoppeld aan prijzen per eenheid product. De notie dat door optelling van met de kostprijs gewogen productiecijfers ( $p \times q$ -benadering oftewel 'prijs maal aantal'-benadering) een beeld kan worden verkregen van de productiviteit op het niveau van taakvelden of van een gemeente als geheel, lijkt geen gemeengoed te zijn.

Dit is ook zichtbaar in beleidsstukken van de gemeente Dordrecht. De programmabegroting heeft primair betrekking op effectgeoriënteerde doelstellingen als het terugdringen van de criminaliteit, de vermindering van het aantal voortijdig schoolverlaters, en de verlaging van de instroom en verhoging van de uitstroom uit de bijstand (zie bijvoorbeeld Gemeente Dordrecht 2006a). Dit vindt ook zijn weerslag in beleidsrapportages als het jaarverslag 2007 van de Sociale Dienst Drechtsteden (Sociale Dienst Drechtsteden 2008). Er is een gedetailleerd overzicht van de baten

en lasten en van de mate waarin bepaalde percentuele doelstellingen zijn behaald. Er is echter geen overzicht van de relatie tussen de aantallen producten, de daarbij behorende kostprijzen en de lasten; daarmee ontbreekt ook een echte onderbouwing van de lasten. Er zijn daarnaast rapportages waarin wordt ingegaan op de volumeontwikkeling van producten (bijvoorbeeld het jaarverslag van de voormalige Sociale Dienst Dordrecht<sup>3</sup> (Gemeente Dordrecht 2006b)). Veel gemeenten publiceren rapporten waarin dit soort overzichten zijn opgenomen. Soms vermelden zulke rapportages een grote diversiteit aan producten. Ze zijn in de regel echter verre van systematisch, geven alleen volumina en niet de bijbehorende prijzen en hebben daardoor eerder een illustratief dan een analytisch karakter. Ze vormen daarmee ook geen expliciete onderbouwing van de lasten.

Om verschillende redenen kan het zinvol zijn om de aanpak van Maten voor gemeenten toe te passen op afzonderlijke gemeenten.

- 1 De aanpak biedt een stramien om naast de waardevolle rapportages over de mate waarin expliciete beleidsdoelstellingen zijn gehaald en over de mate waarin de lasten en baten binnen de geplande kaders zijn gebleven ook te komen tot een expliciete verantwoording van de lasten.
- 2 Kritische toetsing van de toegepaste aanpak op het niveau van gemeenten kan leiden tot een beter inzicht in gemeentelijke taken, een verbetering van de keuze van productindicatoren en van de aanpak in het algemeen.
- 3 Er ontstaat een mogelijkheid om prestaties en kostprijzen van een gemeente te toetsen aan landelijke gemiddelden of aan andere gemeenten.

Het eerste punt, dat vooral is gericht op een verbetering van de begrotingsverantwoording door gemeenten zelf, is in de voorgaande alinea's al toegelicht.

Het tweede punt heeft te maken met het perspectief om via inschakeling van de gemeenten zelf te komen tot een verbetering van de aanpak in Maten voor gemeenten. De gedachte hierbij is dat Maten voor gemeenten gebaseerd is op landelijke aggregaten, zowel van baten- en lastengegevens als van productiegegevens. Leidend daarbij is de vraag welke gegevens thans via het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), koepelorganisaties en benchmarks op landelijk niveau beschikbaar zijn. Maar het is zinvol om aan gemeentelijke experts op uiteenlopende terreinen te vragen in hoeverre de gebruikte informatie toereikend is, of er wellicht toch betere indicatoren beschikbaar zijn of met niet al te veel inspanning van de kant van berichtgevers kunnen worden verzameld. Ook kunnen gemeentelijke experts op allerlei deelreinen wellicht beter duiden wat de achtergrond is van bepaalde numerieke ontwikkelingen in productie, baten en lasten.

Het derde punt heeft te maken met de mogelijkheid om langs die weg gemeentelijke prestaties te toetsen aan andere gemeenten of landelijke gemiddelden. Vanuit die optiek zou bijvoorbeeld kunnen worden nagestreefd het stramien van Maten voor gemeenten als uitgangspunt te kiezen voor een benchmark, waaraan belangstellende gemeenten kunnen deelnemen. De gegevens over baten en lasten zijn al op



gemeenteniveau beschikbaar via de zogenoemde IV3-informatie (informatie voor derden) die aan het CBS wordt geleverd. Als de pilot-survey in dit hoofdstuk iets aan toont, is het wel dat het verrassend goed mogelijk blijkt om de benodigde gegevens over de productie op gemeentelijk niveau te verzamelen. Veel van dergelijke gegevens kunnen weer worden ontleend aan landelijke bronnen via CBS, koepelorganisaties en benchmarks. Voor Dordrecht ligt het percentage van de lasten dat kon worden gekoppeld aan productindicatoren rond de 90 en voor de overige Drechtsteden rond de 85. De omissies betreffen vooral sectoren waarvoor de kwaliteit van de landelijke gegevens ook sterk te wensen overlaat (openbare gezondheidszorg, maatschappelijke begeleiding en advies).

### 3.1.2 Samenwerking in de Drechtsteden

De laatste jaren kenmerkt het openbaar bestuur zich door toenemende aandacht voor intergemeentelijke samenwerking. Critici wijzen dan standaard op het 'gevaar' van een vierde bestuurslaag, het (vermeende) democratische tekort en de enorme bestuurlijke drukte die gepaard zou gaan met de samenwerking. Tegelijkertijd wint de gedachte dat de aard van de maatschappelijke opgave leidend is voor de te kiezen maatregelen, structuur en schaal aan terrein. Volgens dat adagium wordt in de Drechtsteden intensief met elkaar samengewerkt.

Een interessante vraag is onder welke omstandigheden intergemeentelijke samenwerking als instrument voor versterking van de bestuurskracht kan worden gezien. In de Drechtsteden wordt over het brede pallet van beleid, uitvoering en bedrijfsvoering (Service Centrum Drechtsteden) samengewerkt. In toenemende mate ontlenen de individuele gemeenten van de Drechtsteden hun bestuurskracht aan deze samenwerking.

'Blauwdrukken' van samenwerking zijn weinig succesvol. Samenwerking tussen gemeenten is een keuze en moet passen bij de gezamenlijke inhoudelijke ambities en geografische en culturele kenmerken van het gebied. De Drechtsteden werken samen op basis van de Wet gemeenschappelijke regeling. Op 8 maart 2006 is de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) in werking getreden. In deze regeling is onder meer de positie van de Drechtraad als algemeen bestuur en het Drechtstedenbestuur als dagelijks bestuur geregeld. Opvallend is wel dat de Drechtsteden een jaar eerder al de Drechtraad informeel hadden opgericht. 'Een jaar om te oefenen', zo werd gezegd.

Het inhoudelijke doel van de GRD is 'draagvlak te creëren voor een evenwichtige ontwikkeling in het gebied'. De beoogde ontwikkeling van het gebied wordt samengevat met het inhoudelijk streefbeeld 'samen stad aan het water'. In termen van bestuurskracht willen de Drechtsteden een effectievere en efficiëntere beleids- en uitvoeringspraktijk realiseren. Het gebied wordt gevormd door de gemeenten Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. Samen

goed voor ruim 260.000 inwoners. De wijze waarop deze gemeenten samenwerken, typeren ze zelf met de woorden draagvlak, daadkracht en procedurele legitimiteit.

Bij de inrichting van de GRD en het toekennen van bevoegdheden is getracht een duale verhouding tussen de Drechtraad en het Drechtstedenbestuur te organiseren. Zo heeft de Drechtraad kaderstelling en toezicht als taken gekregen. De Drechtraad beschikt onder meer over verordenende en budgettaire bevoegdheden. Op individueel niveau hebben Drechtraadsleden tevens de benodigde politieke instrumenten als het recht van initiatief, amendement en het vragen- en interpellatierecht tot hun beschikking. Het Drechtstedenbestuur is belast met het dagelijks bestuur van de regeling en de voorbereiding en uitvoering van beslissingen van de Drechtraad.

Niet genoemd in de regeling, maar wel van belang voor de dagelijkse praktijk in de Drechtsteden, is de netwerkdirectie van de Drechtsteden. In deze directie hebben de gemeentesecretarissen van de Drechtsteden zitting en worden op ambtelijk niveau de verschillende gemeentelijke organisaties met elkaar verbonden. De netwerkdirectie brengt advies uit aan de Drechtstedensecretaris van het Drechtstedenbestuur.

In de afgelopen jaren heeft de samenwerking een hoge vlucht genomen. Als gevolg daarvan is een omvangrijke regionale organisatie gegroeid en de individuele gemeenten zijn op gelijke wijze in fte's geslonken. Onder de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden valt een aantal 'dochters' die taken uitvoeren voor de deelnemende gemeenten:

- Sociale Dienst Drechtsteden;
- Ingenieursbureau Drechtsteden;
- Bureau Leerplicht Voortijdig Schoolverlaten;<sup>4</sup>
- Service centrum Drechtsteden;
- Gemeentebelastingen Drechtsteden;
- Onderzoekcentrum Drechtsteden;
- Bureau Drechtsteden.

Naast bestaande benchmarking zoals de website [waarstaatjegemeente.nl](http://waarstaatjegemeente.nl) ziet de Drechtsteden in de systematiek van Maten voor gemeenten een bruikbaar en aanvullend instrument om te onderzoeken of via samenwerking daadwerkelijk tot een effectievere en efficiëntere beleids- en uitvoeringspraktijk kan worden gekomen. Met deze eerste verkenning naar 'Maten voor de Drechtsteden' ligt er een analyse die de besluitvormers in de Drechtsteden vanuit efficiency oogpunt kan helpen de samenwerking verder te optimaliseren. Daarnaast is kennisdeling over intergemeentelijke samenwerking van groot belang. Het ministerie van BZK (programmadirectie krachtig bestuur) geeft daaraan via het kennisplatform intergemeentelijke samenwerking uiting. De Drechtsteden participeren in dit platform en stellen andere gemeenten

graag in staat om kennis te nemen van onderzoeksresultaten zoals die van Maten voor de Drechtsteden.

### 3.2 Aanpak van de analyse

Maten voor gemeenten is gericht op een analyse van gemeentelijke cijfers op landelijk niveau. Het gaat daarbij om de relatie tussen landelijk geaggregeerde cijfers met betrekking tot de gemeentelijke baten en lasten en relevante en beschikbare landelijke gegevens over productindicatoren, gedifferentieerd naar een groot aantal gemeentelijke taakvelden ('functies' in de CBS-terminologie). In paragraaf 1.1.3 (en meer uitvoerig in internetbijlage B) wordt ingegaan op de hierbij gehanteerde methode.

Baten- en lastencijfers hebben ten opzichte van productiecijfers het voordeel dat ze zelfstandig interpreteerbaar zijn. Hoeveel is in ieder jaar uitgegeven aan verschillende taakvelden en hoe is de onderlinge verhouding tussen de lasten corresponderend met verschillende functies? Sluit de rekening van baten en lasten en sporen de realisaties met de opgestelde begroting? Een ander voordeel is de hantering van een eenheidsmaat: de euro. Daardoor zijn baten en lasten voor uiteenlopende functies optelbaar en daarmee eenvoudig aggregeerbaar. Door een eenvoudige ingreep, deling door het aantal inwoners, zijn baten- en lastencijfers bovendien direct vergelijkbaar tussen gemeenten. Door de jaren heen verandert de koopkracht van de euro; bij vergelijkingen in de tijd kan het daarom nuttig zijn om bedragen niet in lopende euro's weer te geven maar te corrigeren voor inflatie. Dit levert reële lasten en baten op.

Analyses van productie en prijzen per product zijn erop gericht de relatie te onderzoeken tussen de integrale kosten die zijn gemoeid met het betreffende product. Deze omvatten personele kosten, materiële kosten, kapitaallasten en overdrachten in natura of in geld aan burgers en bedrijven ongeacht de financierende instantie. Als er naast de betalingen door gemeenten andere instanties zijn die een bijdrage leveren of als burgers een eigen bijdrage leveren die niet in de gemeentelijke lasten inbegrepen is, wordt hiervoor zo goed mogelijk gecorrigeerd. Een soortgelijk probleem is dat 'lasten' niet alleen uitgaven omvatten, maar onder omstandigheden ook geoordeelde reserveringen voor toekomstige jaren. Een bekend voorbeeld zijn de lasten voor het werkdeel van de Wwb, waar veel gemeenten het niet-bestede deel van de rijkssubsidie reserveren voor toekomstige uitgaven. Conform de geldende regels worden deze reserveringen als last geboekt, maar ze zouden buiten beschouwing moeten blijven bij de bepaling van de kosten die gepaard zijn gegaan met de in dat jaar gerealiseerde productie.

Als het productievolume wordt gemeten in fysieke aantallen (aantallen onderwezen leerlingen, aantallen gesubsidieerde banen, aantallen museumbezoekers) is aggre-

gatie minder eenvoudig dan bij de lasten. Appels en peren zijn nog zinvol op te tellen (stuks fruit), maar dat geldt niet voor leerlingen en reizigerskilometers. Daarvoor is het nodig om de aantallen producten te wegen met de (kost)prijzen per product in een bepaald basisjaar. Op die wijze kan ook de productie van heterogene taakvelden worden berekend die meerdere producttypen omvatten. Terwijl het aantal leerlingen of de kosten per leerling nog heldere begrippen zijn, geldt dat echter niet voor het volume en de kosten van heterogene producten. Dergelijke grootheden hebben alleen een relatieve betekenis: de verhouding van het volume of de kostprijs in verschillende jaren of in verschillende gemeenten. Bij de reguliere analyses in Maten voor gemeenten kan alleen de eerste benadering worden toegepast, die uitmondt in een analyse in termen van de jaarlijkse groei van de kosten, het productievolume en de kosten per product. Doordat in de Maten voor de Drechtsteden een gemeentelijke dimensie wordt toegevoegd, wordt het nu ook zinvol om vergelijkingen tussen gemeenten en een landelijk gemiddelde of tussen gemeenten onderling te maken. Hiervoor worden twee nieuwe kengetallen geïntroduceerd: de gestandaardiseerde productie per inwoner en de gestandaardiseerde kosten per product. Daarbij worden de productie of de kosten per product vergeleken met een standaard die op de indexwaarde 100 wordt gesteld. In ons geval kiezen wij als standaard de corresponderende waarde voor het landelijk gemiddelde in 2007.

Een specifiek geval vormen de taakvelden waar de productie niet wordt gemeten via fysieke indicatoren als aantallen leerlingen, maar door het defleren van waardebedragen (baten of lasten) met een relevante prijsindex. Dat is overigens de standaardmethode om het productievolume in de marktsector te meten. In Maten voor gemeenten wordt deze aanpak onder meer toegepast bij taakvelden als wegen/water en riolering. Als deze werkzaamheden op marktconforme wijze worden uitbesteed aan derden is dat een aannemelijke benadering, die bovendien het voordeel heeft dat heterogene producten moeiteloos kunnen worden geaggregeerd. Een consequentie van deze benadering is wel dat de verhouding tussen kosten en productievolume en daarmee de hieruit af te leiden kosten per product dan gelijk zijn voor alle afzonderlijke gemeenten. Er valt dan een dimensie uit de analyse weg.

Een probleem bij de analyses op gemeentelijk niveau blijken onvolkomenheden in de cijfers te zijn. Ruim 440 gemeenten worden geacht baten- en lastengegevens volgens een bepaald zogenoemd 'informatie voor derden' (IV3-)stramien aan het CBS te leveren. Dit wijkt in het algemeen sterk af van de indeling in taakvelden die in de afzonderlijke gemeenten wordt gehanteerd. De daardoor noodzakelijke conversie is vaak lastig en er moeten globale verdeelsleutels worden gehanteerd om rubrieken als 'fysieke en sociale veiligheid' of 'grootstedenbeleid' toe te rekenen aan taakvelden conform de IV3-classificatie.

Het CBS spant zich in om de door gemeenten verstrekte gegevens op individueel gemeenteniveau te toetsen en zo mogelijk in overleg met de gemeente te verbeteren.

Dit lukt niet altijd even goed: zo blijken in de ontwikkeling van de baten en lasten voor werk en inkomen in de Drechtsteden door de jaren heen onwaarschijnlijke fluctuaties op te treden.<sup>5</sup> Verder blijken bij afzonderlijke gemeenten veel grotere fluctuaties in kengetallen op te treden dan in landelijke cijfers. De lasten voor, bijvoorbeeld, volkshuisvesting worden bij afzonderlijke gemeenten sterk beïnvloed door incidentele megaprojecten. In landelijke cijfers plegen deze meer uit te midden, omdat dergelijke uitschieters dit jaar in de ene gemeente en volgend jaar in een andere gemeente optreden.

Het ziet er verder naar uit dat daardoor de 'normeringsindicatoren' op het niveau van individuele gemeenten nog minder bevredigend zijn dan ze op landelijk niveau al waren. Normeringsindicatoren worden in Maten voor gemeenten gebruikt waar reguliere productindicatoren niet beschikbaar zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor collectieve diensten als algemeen bestuur en ruimtelijke ordening waar de productie om fundamentele redenen niet meetbaar is en bij gebrek aan beter wordt uitgegaan van proxy's als de bevolkingsomvang of het aantal woningen en bedrijven. Het is goed verdedigbaar om de kosten van onderwijs te relateren aan het aantal (onderwezen) leerlingen, te meer omdat het aantal lessen, de einddoelen en andere kenmerken van onderwijs nauwkeurig omschreven staan. Maar een benadering van de productie op het terrein van onderwijshuisvesting door het aantal leerlingen is al veel minder bevredigend. Bij Dordrecht blijken de lasten voor onderwijshuisvesting van 2005 in vergelijking met 2007 met circa 30% af te nemen. Een mogelijke oorzaak zijn jaarlijkse fluctuaties in nieuw- en verbouwinspanningen of andere incidentele lasten. Vandaar dat in de analyse van de Drechtsteden overgestapt is op een waarde-indicator: de lasten gedefleerd met de prijsindex voor nieuwbouw.

Het Onderzoekcentrum voor de Drechtsteden heeft de taak op zich genomen om productiegegevens te verzamelen die zo goed mogelijk sporen met de indicatoren die landelijk worden toegepast. Ook hier blijken om praktische redenen soms kleinere of grotere afwijkingen van de landelijk gehanteerde definities op te treden. Het was niet mogelijk om dit soort plooiën binnen het bestek van dit onderzoek geheel glad te strijken. Sommige fluctuaties in cijfers zijn verbazingwekkend, zoals een halvering van de re-integratie-inspanning van Dordrecht van 2005 op 2006 en de verdubbeling van de gesubsidieerde arbeid van 2006 op 2007. Een ander voorbeeld is de sterke groei van de vervoersvoorzieningen voor gehandicapten in Dordrecht in 2007, aansluitend op een zeer stabiele ontwikkeling in de voorafgaande jaren. In het laatste geval kan inderdaad sprake zijn van een verruiming van de doelgroep voor collectief vervoer, maar de sterke fluctuaties in het aantal gesubsidieerde banen en re-integratietrajecten worden door betrokkenen niet herkend; mogelijk gaat het hier om inconsistente tijdreeksgegevens. Het blijkt moeilijk te zijn om de al dan niet reële oorzaak van dit soort fluctuaties te achterhalen.

### 3.3 Kernuitkomsten

Binnen het bestek van dit rapport en gegeven de tijd die beschikbaar is voor dit onderzoek, is het niet haalbaar om gedetailleerd op de beleidsvisies en ontwikkelingen op de tientallen betrokken taakvelden in te gaan. Er is voor gekozen om de uitkomsten te bespreken op het niveau van clusters ('hoofdfuncties') en daarbij in te gaan op een beperkt aantal kengetallen. Achtereenvolgens gaan we in op algemene kerngegevens, baten en lasten, groeicijfers (van kosten, productie en kosten per product) en gestandaardiseerde kosten per product. Om de informatie en de tabellen overzichtelijk te houden wordt hetzij informatie voor alle afzonderlijke Drechtsteden in 2007 gegeven, of informatie voor de jaren 2005 en 2007 voor Dordrecht en de 'overige Drechtsteden'.<sup>6</sup> De cijfers worden altijd vergeleken met totaalcijfers voor geheel Nederland (de som van alle gemeenten). De achterliggende informatie voor alle jaren en alle Drechtsteden is terug te vinden in internetbijlage E.

Tabel 3.1 vermeldt enkele relevante kerngegevens. Dordrecht is veruit de grootste van de Drechtsteden met 118.000 inwoners. De andere vijf Drechtsteden tellen in totaal 143.000 inwoners en variëren in grootte tussen 19.000 en 44.000 inwoners. Bij elkaar vertegenwoordigen de zes Drechtsteden 1,6% van de totale bevolking van Nederland. Gemiddeld gaven de Nederlandse gemeenten in 2007 2449 euro per inwoner uit. Dordrecht steekt met 2828 euro boven dit gemiddelde uit. De overige Drechtsteden geven tussen de 1413 en 2047 euro per inwoner uit. De relatief hoge lasten van Dordrecht houden verband met de grootstedelijke problematiek in deze gemeente die onder meer tot uitdrukking komt in hoge lasten voor werk en inkomen (veel ontvangers van bijstand). Daarnaast heeft Dordrecht vermoedelijk een centrumfunctie die tot uitdrukking komt in relatief hoge lasten voor clusters als cultuur en sport. Deze interpretaties worden bevestigd door een vergelijking van de lasten per inwoner voor gemeenten met 100.000 tot 150.000 inwoners met die van gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners (CBS, StatLine: Statistiek gemeenterekeningen). Het uitgavenpatroon en -niveau van Dordrecht past in de eerste groep, dat van de overige Drechtsteden in de tweede. Alleen zijn de uitgaven voor werk en inkomen in Dordrecht nog beduidend hoger dan die in andere steden van vergelijkbare grootte.

In de laatste regel van de tabel staat de dekkingsgraad van het onderzoek vermeld. Dit betreft het percentage van de lasten waarvoor productiegegevens beschikbaar zijn voor alle betrokken gemeenten. Deze dekkingsgraad varieert tussen de 81% in Dordrecht en 88% in Zwijndrecht. Het landelijke cijfer bedraagt 85%. De dekking is geen 100%, omdat er voor een aantal gemeenten geen of onvolledige productiegegevens beschikbaar zijn voor de taakvelden maatschappelijke begeleiding en advies, gezondheidszorg, gehandicaptenzorg en cultuur en sport. Voor Dordrecht zijn productiegegevens voor de laatste twee taakvelden overigens wel beschikbaar. Als deze in de beschouwing worden betrokken stijgt de dekkingsgraad van Dordrecht naar 91%.

Tabel 3.1  
Kerngegevens Drechtsteden 2007

	Neder- land	Dor- drecht	overige Drechtsteden	Alblas- serdam	H-I- Ambacht	Papen- drecht	Slie- drecht	Zwijn- drecht
inwoners (x 1000)	16.382	118	143	19	25	31	24	44
lasten (x 1 mln euro)	40.116	334	243	38	37	44	45	78
lasten per inwoner (euro)	2.449	2.818	1.699	2.047	1.490	1.413	1.873	1.758
dekkingsgraad (%) <sup>a</sup>	85	81	86	87	85	82	87	88

a De dekkingsgraad heeft betrekking op het percentage van de lasten waarvoor productiegegevens beschikbaar zijn voor alle betrokken gemeenten.

Bron: bevolkingsgegevens en Statistiek Gemeenterekeningen (CBS); dekkingsgraad (SCP-reconstructie)

Tabel 3.2 heeft betrekking op de baten en lasten per cluster in Nederland, Dordrecht en de 'overige Drechtsteden'. Sinds enkele jaren worden deze naar alle gemeenten uitgesplitste gegevens door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gepubliceerd op de website [www.statline.nl](http://www.statline.nl). Een instructieve methode om gegevens van gemeenten te vergelijken is een vergelijking van het kengetal kosten (of lasten) per inwoner. Deze oude en beproefde methode vertoont nauwelijks raakvlakken met *Maten voor gemeenten*, maar verdient hier vanwege zijn hoge informatiegehalte toch vermelding.

De baten zijn uitgedrukt als percentage van de lasten. Zoals is uitgelegd in paragraaf 1.2.1 kunnen deze taakgebonden baten afkomstig zijn van burgers en bedrijven of van andere overheden. In het eerste geval betreft het betalingen in verband met afgenomen diensten. In het tweede geval betreft het vergoedingen voor aan gemeenten uitbestede activiteiten. De belangrijkste daarvan zijn de specifieke uitkeringen van het Rijk, bijvoorbeeld voor het openbaar onderwijs of voor werk en inkomen.

Landelijk zijn de batenpercentages het hoogst voor educatie, werk en inkomen, milieu/reiniging/riolering en volkshuisvesting/ruimtelijke ordening/stedelijke vernieuwing. Bij educatie is het batenpercentage voor Dordrecht aanmerkelijk lager dan landelijk. Dat is een gevolg van het feit dat het openbaar onderwijs in Dordrecht met ingang van 2007 geheel is verzelfstandigd; daardoor worden de rijksvergoedingen direct aan de scholen overgemaakt en niet meer verantwoord op de gemeenterekening. In mindere mate geldt dit overigens ook voor de 'overige Drechtsteden'. Opmerkelijk is ook het hoge batenpercentage bij volkshuisvesting/ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing. Deze discrepantie heeft vooral betrekking op stedelijke vernieuwing (baten 18 miljoen, lasten 3,5 miljoen) en is toe te schrijven aan het feit dat de baten in het kader van het grotestedenbeleid vooral op deze post wordt verantwoord, terwijl de lasten zijn uitgesmeerd over een aantal verschillende clusters.

Tabel 3.2

## Baten en lasten per cluster, 2007

	Nederland		Dordrecht		overige Drechtsteden	
	baten (als % van lasten)	lasten per inwoner <sup>a</sup>	baten (als % van lasten)	lasten per inwoner <sup>a</sup>	baten (als % van lasten)	lasten per inwoner <sup>a</sup>
algemeen bestuur	21	183	17	159	12	158
openbare orde en veiligheid	15	90	8	125	3	66
wegen en water	35	230	41	309	14	162
educatie (excl. huisvesting)	74	215	26	102	58	139
onderwijshuisvesting	10	75	4	55	11	67
werk en inkomen	81	544	72	812	70	308
maatschappelijke en sociale dienstverlening	23	238	10	329	14	171
gehandicaptenzorg	6	57	0	46	4	43
gezondheidszorg	54	51	26	48	39	30
milieu, reiniging en riolering	94	232	96	208	92	191
cultuur, sport en groen	21	290	20	397	22	246
volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing	73	159	122	195	70	106
<b>totaal</b>	<b>52</b>	<b>2449</b>	<b>48</b>	<b>2818</b>	<b>41</b>	<b>1699</b>

a In euro's.

Bron: Gemeenterekeningen en bevolkingscijfers (CBS)

Ondanks dat baten en lasten voor een gemeente als geheel normaal gesproken min of meer tegen elkaar moeten opwegen, liggen de batenpercentages in de onderste (totaal)regel rond de 45. Dat komt doordat het hier alleen de taakgebonden baten betreft. Gemeenten beschikken echter ook over vrij besteedbare middelen zoals de algemene uitkering uit het gemeentefonds en de opbrengst van gemeentelijke belastingen. Deze middelen worden gebruikt om de niet door taakgebonden baten van gemeenten gedekte lasten te bekostigen.

De grootste post bij lasten per inwoner vormt werk en inkomen, maar er is nog een half dozijn andere clusters met forse lasten. Dordrecht onderscheidt zich zoals eerder vermeld door relatief hoge lasten per inwoner, terwijl de 'overige Drechtsteden' juist gekenmerkt worden door lage lasten per inwoner. De naar gemeente uitgesplitste gegevens over de lasten per inwoner in de overige Drechtsteden zijn opgenomen in bijlage E. De relatief hoge lasten per inwoner in Dordrecht zijn vooral toe te schrijven aan werk en inkomen, cultuur/sport/groen, wegen/water en maatschappelijke en sociale dienstverlening. Deze hoge uitgaven zijn, zoals gezegd, verklaarbaar door de grootstedelijke problematiek en de centrumfunctie van Dordrecht.



De lage lasten per inwoner voor werk en inkomen vormt ook een gedeeltelijke verklaring voor de lage score bij de 'overige Drechtsteden'. Hier zijn de lasten per inwoner echter over vrijwel de gehele linie lager dan in Nederland als geheel en in Dordrecht.

Tabel 3.3 gaat in op de gemiddelde jaarlijkse groeipercentages van de reële lasten en de reële kosten per product voor de periode 2005-2007. Uit deze twee kengetallen is het groeipercentage van de productie direct af te lezen. Dit is (bij benadering) te berekenen als het verschil van de twee eerdergenoemde percentages (dat voor de reële lasten minus dat voor de reële kosten per product). Een probleem met deze uitwerking is dat de beschikbare tijdreeks slechts een periode van drie jaar betreft, met twee jaar-op-jaar mutaties. Omdat jaarlijkse ontwikkelingen vrij grillig kunnen zijn en omdat gegevens van afzonderlijke gemeenten gekenmerkt worden door een grotere variantie dan gegevens op landelijk niveau, waarbij plussen en minnen kunnen uitmiddelen, is het wat lastiger om wetmatigheden op te sporen. Daarom kijken we allereerst naar de totaalregel van tabel 3.3.

Tabel 3.3  
Gemiddelde jaarlijkse groeipercentages per cluster, 2005-2007

	Nederland		Dordrecht		overige Drechtsteden	
	reële lasten	reële kosten per product	reële lasten	reële lasten pp	reële lasten	reële kosten per product
algemeen bestuur	2,1	1,2	-6,6	-4,9	7,4	8,2
openbare orde en veiligheid	5,7	-2,2	-3,3	-14,8	5,5	-2,7
wegen en water	0,4	0,0	13,0	0,3	0,7	1,1
educatie (excl. huisvesting)	-9,9	-0,5	-32,1	0,5	-28,8	-0,8
onderwijshuisvesting	4,6	0,5	-28,5	0,6	11,0	0,5
werk en inkomen	-3,4	1,7	-3,8	1,6	-5,6	2,0
maatschappelijke en sociale dienstverlening	69,6	4,4	80,9	-17,4	84,3	6,6
gehandicaptenzorg	-1,5	3,1	-13,9	-13,0	-13,4	
gezondheidszorg	2,3		-2,1		4,5	
milieu, reiniging en riolering	2,6	1,1	5,8	4,0	1,1	1,9
cultuur, sport en groen	1,8	0,9	0,9	0,7	1,4	
volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing	-6,0	1,7	-10,8	3,5	5,2	13,0
<b>totaal<sup>a</sup></b>	<b>0,3</b>	<b>0,9</b>	<b>-3,9</b>	<b>-0,1</b>	<b>-1,1</b>	<b>2,2</b>

a Totaal heeft betrekking op alle (deel)clusters met uitzondering van maatschappelijke begeleiding en advies (een onderdeel van maatschappelijke en sociale dienstverlening), gehandicaptenzorg, gezondheidszorg, cultuur en sport (groen is wel inbegrepen).

Bron: Gemeenterekeningen (CBS) en productiegegevens (voor indicatoren en landelijke bronnen zie internetbijlage C; voor de bronnen van de Drechtsteden zie internetbijlage E)

Bij de berekening van deze totaalregel zijn enkele clusters met onvolledige gegevens buiten beschouwing gelaten, zelfs als er in de tabel wel cijfers staan vermeld; zie hiervoor de toelichting in de voetnoten bij de tabel.

Landelijk is sprake van een lichte groei van de reële lasten (+0,3%), bij Dordrecht van een daling met 3,9% per jaar, bij de 'overige Drechtsteden' een daling met ruim 1% per jaar. Er zou over de hele linie sprake zijn van veel sterkere dalingen als in 2007 niet circa 1 miljard euro aan extra middelen aan gemeenten was overgemaakt in samenhang met de toevoeging van huishoudelijke hulp aan de gemeentelijke taken. Dit vormt een verklaring voor de stijgingen met gemiddeld 70% à 85% per jaar (de facto een stijging met meer dan 200% in 2007) van de lasten voor maatschappelijke en sociale dienstverlening. De vrij sterke daling van de totale lasten van Dordrecht valt vooral te verklaren door de complete verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. De daling met gemiddeld bijna 50% per jaar impliceert dat de reguliere lasten voor openbaar onderwijs in Dordrecht met ingang van 2007 tot nul zijn gereduceerd. Nog moeilijker te begrijpen valt, dat ook de lasten voor onderwijshuisvesting met 40% zijn gedaald, terwijl dit toch geen taak betreft waarop gemeenten een terugtrekkende beweging maken. Blijkbaar is deze teruggang het gevolg van incidenteel hoge lasten in het aanvangsjaar (2005). Een andere daler in Dordrecht is de gehandicaptenzorg, waar de lasten dalen door een scherpe daling van de kostprijs (-13%). De afname van de totale lasten van de 'overige Drechtsteden' pakt minder drastisch uit, omdat er een stijging in plaats van een daling optreedt bij onderwijshuisvesting en ook volkshuisvesting een meer positief beeld laat zien.

Landelijk stijgen de totale kosten per product met 0,9%. Bij de 'overige Drechtsteden' is sprake van een stijging met 2,2%, terwijl Dordrecht een minimale min vertoont (-0,1%). De uitkomst voor Dordrecht is gunstiger dan het landelijk gemiddelde, die voor de 'overige Drechtsteden' juist ongunstiger, maar de verschillen op dit totaalniveau zijn klein.

Zoals verwacht vertonen de landelijke cijfers over de kosten per product per cluster een stabiel beeld dan die voor de afzonderlijke gemeenten. De min bij Dordrecht is vooral terug te voeren op een vrij scherpe daling van de kostprijs bij openbare orde en veiligheid, maatschappelijke en sociale dienstverlening en gehandicaptenzorg. De daling bij het eerstgenoemde taakveld is vooral een gevolg van verhoogde activiteiten van de brandweer: deze is in 2007 veel vaker uitgerukt voor branden en andere vormen van hulpverlening dan in 2005.<sup>7</sup> De daling bij het tweede taakveld is vooral toe te schrijven aan 20% lagere lasten voor sociaal en cultureel werk. Dit zou een gevolg kunnen zijn van een verschuiving van prioriteiten in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Omdat de productie van sociaal en cultureel werk bij gebrek aan harde gegevens wordt gemeten met een normeringsindicator (de omvang van relevante bevolkingsgroepen), werkt deze daling niet door in de schatting van de productie.<sup>8</sup> De daling van de kostprijs bij de voorzieningen voor

gehandicapten is al eerder besproken: zoals we hebben gezien gaat deze gepaard met een stijging van de productie. De plus bij de ‘overige Drechtsteden’ is vooral een gevolg van kostprijsstijgingen bij algemeen bestuur en volkshuisvesting. In het eerste geval treedt een sterke stijging van de lasten (+7,4%) op in combinatie met een lichte daling van de (overigens ruw ingeschatte) productie (-0,8%), in het tweede geval stijgen de kosten met 5,2%, maar daalt de productie met 7,8%.

Tabel 3.4 geeft de overeenkomstige totale groeipercentages voor de afzonderlijke Drechtsteden. De lasten nemen het sterkst af in Dordrecht, Papendrecht en Zwijndrecht. In de andere gemeenten stijgen de lasten. De kosten per product dalen licht (-0,1%) in Dordrecht en stijgen met 1% à 2% per jaar in de meeste andere gemeenten. Alleen Hendrik-Ido-Ambacht kent een veel snellere stijging (4% per jaar). De achtergrondgegevens staan vermeld in internetbijlage E. Overal treedt, net als in Dordrecht, een sterke stijging op voor de maatschappelijke en sociale dienstverlening als gevolg van de introductie van de Wmo. Deze is het sterkst in Alblaserdam en Sliedrecht. De relatief sterke daling van de totale lasten in Dordrecht, Papendrecht en Zwijndrecht zijn vooral een gevolg van het in snel tempo verzelfstandigen van het openbaar onderwijs. De relatief sterke toename van de kosten per product in Hendrik-Ido-Ambacht is vooral terug te voeren op ruimtelijke ordening en overige volkshuisvesting, waar sprake is van een aanzienlijke lastenstijging die niet tot uitdrukking komt in de gehanteerde productindicatoren. Overigens is productmeting op deze terreinen problematisch (zie § 2.14), zodat harde conclusies hier niet kunnen worden getrokken.

Tabel 3.4

Gemiddelde totale groeipercentages voor de afzonderlijke Drechtsteden, 2005-2007

	Neder- land	Dor- drecht	Alblas- serdam	H-I- Ambacht	Papen- drecht	Slie- drecht	Zwijn- drecht
totale lasten	0,3	-3,9	2,7	2,9	-4,8	1,1	-4,3
totale kosten per product	0,9	-0,1	1,6	4,0	1,9	1,1	1,9

Bron: Gemeenterekeningen (CBS) en productiegegevens (voor indicatoren en landelijke bronnen zie internetbijlage C; voor de bronnen van de Drechtsteden zie internetbijlage E)

Tabel 3.5 gaat in op de gestandaardiseerde kosten per product. Hier worden cijfers voor het jaar 2007 gegeven voor de zes Drechtsteden. De vergelijkingsbasis zijn de kosten per product in Nederland, waarvan de waarde op 100 is gesteld.

De totaalregel van de tabel laat zien dat de kosten per product in Dordrecht 2% lager zijn dan het Nederlandse gemiddelde en in de ‘overige Drechtsteden’ 8% lager. Van de overige Drechtsteden heeft Papendrecht het gunstigste cijfer (-15%), terwijl Zwijndrecht het slechtst uit de bus komt met een score gelijk aan die van Dordrecht (-2%). De score van Dordrecht wordt verhoogd door de hoge kosten per product

voor werk en inkomen en voor volkshuisvesting en gedrukt door de lage kosten per product voor onder andere openbare orde en veiligheid, maatschappelijke dienstverlening, en milieu/reiniging/riolering. De sterke plus voor cultuur/sport/groen en de sterke min voor gehandicaptenzorg tellen in het totaal niet mee (zie de voetnoot bij de tabel). Bij de overige Drechtsteden worden overigens min of meer dezelfde plussen en minnen aangetroffen. Doordat de plus bij volkshuisvesting veel minder sterk uitvalt, resulteert overigens per saldo een min. Zwijndrecht valt op door plussen voor volkshuisvesting, openbare orde en veiligheid en maatschappelijke en sociale dienstverlening.

Tabel 3.5

Gestandaardiseerde kosten per product (2007, Nederland = 100)

	<b>Dor- drecht</b>	<b>overige Drechtsteden</b>	<b>Alblas- serdam</b>	<b>H-I- Ambacht</b>	<b>Papen- drecht</b>	<b>Slie- drecht</b>	<b>Zwijndrecht</b>
algemeen bestuur	92	110	106	119	119	146	80
openbare orde en veiligheid	70	71	55	68	48	62	116
wegen en water	100	100	100	100	100	100	100
educatie (excl. huisvesting)	100	90	100	100	81	93	84
onderwijshuisvesting	100	100	100	100	100	100	100
werk en inkomen	103	104	102	103	104	105	103
maatschappelijke en sociale dienstverlening	83	79	64	60	71	62	110
gehandicaptenzorg	86	102	152	131	91	90	87
gezondheidszorg	-	-	-	-	-	-	-
milieu, reiniging en riolering	91	81	91	81	66	90	80
cultuur, sport en groen	131	-	-	-	-	-	-
volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing	139	90	80	89	59	68	131
<b>totaal<sup>a</sup></b>	<b>98</b>	<b>92</b>	<b>90</b>	<b>91</b>	<b>85</b>	<b>94</b>	<b>98</b>

a Totaal heeft betrekking op alle (deel)clusters met uitzondering van maatschappelijke begeleiding en advies (een onderdeel van maatschappelijke en sociale dienstverlening), gehandicaptenzorg, gezondheidszorg, cultuur en sport (groen is wel inbegrepen).

Bron:

Behalve in de kolomrichting kan de tabel ook in de rijrichting worden bekeken. De kosten per product wisselen sterk voor algemeen bestuur. Die voor openbare orde en veiligheid zijn bij vijf van de zes Drechtsteden laag in vergelijking met het landelijk gemiddelde. Zwijndrecht is hier de enige uitzondering, wat vooral toe te schrijven is aan relatief hoge kosten voor de brandweer. De uitkomsten voor wegen en water en onderwijshuisvesting zijn niet informatief, omdat daar gebruik is gemaakt van waarde-indicatoren (zie de toelichting in § 3.2). Werk en inkomen scoort in alle

Drechtsteden iets hoger dan het Nederlands gemiddelde. Deze score ligt vooral aan hoge kosten per product voor werkgelegenheid (zie verder de discussie rond tabel 3.8 in § 3.4). Maatschappelijke en sociale dienstverlening wordt, met uitzondering van Zwijndrecht, gekenmerkt door lage tot zeer lage kosten per product. De hoge kosten in Zwijndrecht zijn toe te schrijven aan hoge lasten voor sociaal en cultureel werk; als dit een navenant hogere productie tot gevolg heeft gehad, blijft dat buiten beschouwing omdat de gehanteerde productindicator buitengewoon zwak is (een normeringsindicator op basis van de omvang van leeftijdsgroepen). De kosten per product voor gehandicaptenzorg zijn in Dordrecht, Papendrecht, Zwijndrecht en Sliedrecht lager dan landelijk, maar in Alblasterdam en Hendrik-Ido-Ambacht hoger. De kostprijs voor milieu, reiniging en riolering is laag in alle Drechtsteden. Dat ligt vooral aan de lage kostprijs van de betrokken reinigingsdienst(en). Zoals gezegd lopen de kosten per product voor volkshuisvesting/ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing sterk uiteen, met Dordrecht en Zwijndrecht als koplopers. De oorzaak lijkt vooral op het terrein van de volkshuisvesting te liggen.

### 3.4 Specifieke onderwerpen

In deze paragraaf worden enkele specifieke onderwerpen diepgaander besproken. Achtereenvolgens komen hier aan de orde: burgerzaken, werk en inkomen en reiniging/riolering. In het bestek van dit rapport kan niet diepgaand op alle taakvelden worden ingegaan. Deze selectie laat wel de mogelijkheden en beperkingen van de gekozen aanpak zien.

#### 3.4.1 Burgerzaken

Burgerzaken is een (in financieel opzicht) relatief klein onderdeel van het taakveld algemeen bestuur, waaronder verder bestuurszaken en algemene ondersteuning vallen. Het is echter wel een speerpunt van de gemeentelijke dienstverlening aan burgers.

In het kader van de opstelling van de begroting 2006 heeft Dordrecht een interessante analyse uitgevoerd naar de kostprijs en de kosten van diverse vormen van dienstverlening die onder het taakveld burgerzaken vallen. Soortgelijke gegevens zijn enkele jaren geleden aangeleverd voor de gemeente Almelo, en zijn sindsdien gebruikt voor de weging van deelproducten in een aantal opeenvolgende edities van *Maten voor gemeenten*. Tabel 3.6 geeft een overzicht van de belangrijkste kengetallen.<sup>9</sup>

Zowel in de brutokosten als in de brutobaten zijn de vergoedingen aan derden (zoals kosten voor de externe aanmaak van reisdocumenten) inbegrepen. Per saldo investeert Dordrecht dus de nodige middelen in de dienst Burgerzaken. Tegenover winstgevendende activiteiten als de verstrekking van rijbewijzen en betrekkelijk kostenneutrale activiteiten als de verstrekking van reisdocumenten en uittreksels staan niet door baten gedekte overige baliewerkzaamheden (vooral informatieverstrekking) en

backoffice activiteiten zoals mutaties in de GBA. Overigens zijn er forse verschillen tussen deze begrotingscijfers en de uiteindelijke realisaties. Vooral de kosten zijn aanmerkelijk hoger uitgevallen.

Tabel 3.6

Kosten, kostprijs en productie van burgerzaken in Dordrecht, 2006

product	aantal (x 1000)	prijs (euro)	brutobaten (x 1000 euro)	brutokosten (x 1000 euro)	waarvan vergoedin- gen aan derden (x 1000 euro)
uittreksels	28	10	296	272	46
paspoorten	17	39	659	639	225
identiteitsbewijzen	9	31	281	283	79
rijbewijzen	9	48	451	234	63
overige baliewerkzaamheden	21	-	-	313	-
GBA <sup>a</sup>	41	-	-	401	-
verkiezingen <sup>b</sup>	-	-	-	59	-
vreemdelingenzaken	2	-	33 <sup>c</sup>	92	-
<b>totaal</b>			1720	2296	413

a GBA = gemeentelijke basisadministratie.

b In het betreffende jaar moest één verkiezing worden georganiseerd.

c Het betreft een vergoeding van de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND) aan gemeenten.

Bron: Gemeente Dordrecht (ongepubliceerde gegevens)

Tabel 3.7 geeft de volumes van een aantal producten van burgerzaken in Nederland en in de Drechtsteden. De taken op het terrein van de vreemdelingen (verblijfsdocumenten, naturalisaties) ontbreken, omdat daarvoor nog onvoldoende gegevens beschikbaar zijn. Vervolgens is een gewogen product gemeten met behulp van de kostprijzen zoals die in paragraaf 2.3 van dit rapport zijn toegepast. Ten slotte wordt de ontwikkeling van de productie geconfronteerd met die van de kosten.

Landelijk is de productie van 2005 op 2007 met ruim 12% toegenomen. Zoals is vermeld in paragraaf 2.3 heeft dit te maken met een stijging van de aantallen afgegeven rijbewijzen en in mindere mate ook afgegeven paspoorten. Deels heeft dit te maken met veranderingen in de geldigheidsduur van deze documenten in de afgelopen jaren. Ook Dordrecht volgt deze trend. In de 'overige Drechtsteden' is deze trend veel minder duidelijk, niet omdat het verloop bij de documenten anders is, maar omdat er een sterke daling is opgetreden van het aantal GBA-mutaties. De baten als percentage van de kosten zijn met 64% aan de hoge kant in Dordrecht en meer in lijn met het landelijk gemiddelde van 40% à 50% in de 'overige Drechtsteden'. De kosten per inwoner zijn in alle Drechtsteden aan de lage kant in vergelijking tot het landelijk gemiddelde. De gestandaardiseerde kosten per product zijn vrij gemiddeld in de 'overige Drechtsteden', maar zeer laag (een score van 70 à 80) in Dordrecht. De reële

kosten per product blijven landelijk min of meer gelijk, nemen fors toe in Dordrecht (waarbij het landelijk kostenniveau overigens nog lang niet is bereikt) en nemen licht af in de 'overige Drechtsteden'.

Tabel 3.7

Productie versus kosten burgerzaken in de Drechtsteden, 2005 en 2007

	2005			2007		
	Neder-land	Dor-drecht	overige Drecht-steden	Neder-land	Dor-drecht	overige Drecht-steden
paspoorten <sup>a</sup>	1761	12,2	14,2	2100	13,3	16,8
identiteitsbewijzen <sup>a</sup>	1582	11,5	12,5	1400	8,8	10,9
rijbewijzen <sup>a</sup>	794	6,1	6,7	1902	13,6	16,4
uittreksels GBA <sup>a</sup>	1862	17,6	17,4	1869	20,8	12,1
uittreksels BS <sup>a</sup>	1011	7,4	4,3	1015	8,1	4,0
geboorten <sup>a</sup>	188	1,4	1,7	181	1,3	1,7
huwelijken <sup>a</sup>	72	0,5	0,5	73	0,5	0,5
sterfgevallen <sup>a</sup>	136	1,1	1,2	133	1,0	1,3
verhuizingen <sup>a</sup>	1744	18,6	19,0	1756	17,6	16,9
gestandaardiseerde productie per inwoner <sup>b</sup>	89	89	79	100	96	81
totale kosten (mln euro)	555	3,0	4,4	650	3,7	4,4
baten als % van kosten	43	64	41	49	64	53
totale kosten per inwoner (euro)	34	25	31	40	32	31
gestandaardiseerde kosten per product <sup>b</sup>	96	72	98	100	83	97
groei reële kosten <sup>c</sup>	100	100	100	113	120	99
groei reële productie <sup>c</sup>	100	100	100	112	109	102
groei reële kosten per product <sup>c</sup>	100	100	100	101	110	96

a Aantallen x 1000.

b Indexcijfers, Nederland in 2007 = 100.

c Indexcijfers, 2007 = 100.

Bron: landelijke productiegegevens (zie overzicht bronnen in internetbijlage C), productiegegevens Drechtsteden (zie overzicht bronnen in internetbijlage E), CBS (kosten conform Statistiek gemeenterekeningen)

### 3.4.2 Werk en inkomen

Tabel 3.8 geeft een overzicht van kengetallen op het terrein van werk en inkomen. Het aantal ontvangers van bijstand per 100 inwoners was in 2007 relatief hoog in Dordrecht (3,1) en relatief laag in de 'overige Drechtsteden' (1,1) tegen een landelijk gemiddelde van 2,0. Het nam tussen 2005 en 2007 overal in min of meer gelijke mate af. De gemiddelde uitkering (inclusief uitkeringen in het kader van het gemeentelijk armoedebeleid) lag landelijk rond de 16.400 euro per jaar, in Dordrecht eveneens rond de 16.400 euro, maar in de overige Drechtsteden aanzienlijk hoger (19.500 euro). Deze bedragen zijn volgens de Sociale Dienst Drechtsteden aan de hoge kant.

Tabel 3.8

## Productie versus kosten werk en inkomen in de Drechtsteden, 2005 en 2007

	2005			2007		
	Neder-land	Dor-drecht	overige Drecht-steden	Neder-land	Dor-drecht	overige Drecht-steden
bijstandsonvangers <sup>a</sup>	377	4,2	1,9	325	3,6	1,6
bijstandsonvangers per 100 inwoners	2,3	3,6	1,3	2,0	3,1	1,1
uitkeringsvolume bijstand (mln euro) <sup>f</sup>	5889	67	35	5320	60	31
gemiddelde uitkering (x 1000 euro) <sup>f</sup>	15,6	15,8	18,7	16,4	16,4	19,5
uitstroom bijstand (%)	30 <sup>e</sup>	39	39	30 <sup>e</sup>	38	36
gesubsidieerde banen <sup>a</sup>	72	0,5	0,2	59	0,7	0,2
gesubsidieerde banen per 100 bijstandontvangers	19	13	12	18	18	12
re-integratietrajecten <sup>a</sup>	177	2,7	1,1	188	1,5	0,7
re-integratietrajecten per 100 bijstandsonvangers	47	63	60	58	40	44
gewogen productie werkdeel <sup>b</sup>	112	1,1	0,5	100	1,0	0,3
totale lasten werk en inkomen (mln euro) <sup>d</sup>	8318	100	48	7951	96	44
uitkeringskosten (% totale lasten)	69	65	71	67	62	70
kosten werkdeel (% totale lasten)	16	13	11	17	14	10
nettoreserveringen werkdeel (% totale lasten)	4	8	2	5	9	5
uitvoeringskosten (% totale lasten)	12	15	15	13	15	15
kosten inkomensdeel per inwoner (euro)	351	544	240	325	504	217
gestandaardiseerde kosten per product inkomensdeel <sup>b</sup>	97	97	97	100	100	100
kosten werkdeel per inwoner (euro)	82	109	39	82	115	32
gestandaardiseerde kosten per product werkdeel <sup>b</sup>	88	90	90	100	100	100
groei reële kosten inkomensdeel <sup>c</sup>	100	100	100	90	89	88
groei productie inkomensdeel <sup>c</sup>	100	100	100	90	90	88
groei reële kosten per product inkomensdeel <sup>c</sup>	100	100	100	100	100	100
groei reële kosten werkdeel <sup>c</sup>	100	100	100	96	102	80
groei productie werkdeel <sup>c</sup>	100	100	100	81	123	82
groei reële kosten per product werkdeel <sup>c</sup>	100	100	100	119	83	97

a Aantallen x 1000.

b Indexcijfers, Nederland in 2007 = 100.

c Indexcijfers, 2007 = 100.

d Exclusief Wsw.

e Cijfer voor het jaar 2004

f In prijzen 2007.

Bron: landelijke productiegegevens (zie overzicht bronnen in internetbijlage C), productiegegevens Drechtsteden (zie overzicht bronnen in internetbijlage E), CBS (kosten conform Statistiek gemeenterekeningen)



Vermoedelijk komt dit door een te hoge inschatting van de lasten als gevolg van onbetrouwbare IV3-cijfers. De cijfers zijn gecorrigeerd voor koopkracht, maar laten toch een stijging van enkele procenten zien tussen 2005 en 2007. Er lijkt sprake te zijn van een reële groei van de hoogte van de uitkeringen.<sup>10</sup>

Het aantal gesubsidieerde banen per bijstandsontvanger is landelijk anderhalfmaal zo hoog als in de 'overige Drechtsteden'. In Dordrecht is het aantal aanvankelijk ook laag, maar dat neemt in 2007 toe tot ongeveer het landelijk gemiddelde. De aantallen re-integratietrajecten per bijstandsontvanger fluctueren sterk: landelijk nemen ze sterk toe, maar in Dordrecht en de 'overige Drechtsteden' treedt juist een sterke daling op. Was het niveau in de Drechtsteden in 2005 beduidend hoger dan landelijk, in 2007 is het juist lager. Naar de oorzaak moet worden gegist. In het *Jaarverslag 2007* van de Sociale Dienst Drechtsteden staat wel te lezen dat de aanvankelijke doelstellingen met betrekking tot het aantal uit te voeren re-integratietrajecten in de verste verte niet zijn gehaald (Sociale Dienst Drechtsteden 2008: 6-7).

Gegeven de voorgaande informatie is het niet vreemd dat Dordrecht hoog en de 'overige Drechtsteden' laag scoren met betrekking tot de kosten van werk en inkomen per inwoner die in de tabel zijn vermeld. De gestandaardiseerde kosten per product van het werkdeel nemen over de hele linie sterk toe tussen 2005 en 2007. Gesubsidieerde banen en integratietrajecten worden kennelijk steeds duurder.

De uitkeringskosten bedroegen tussen de 60% en 70% van de totale lasten voor werk en inkomen. Het aandeel van het werkdeel lag landelijk rond de 17%, in Dordrecht rond de 14%, maar beduidend lager (rond de 10%) in de 'overige Drechtsteden'. Het aandeel van de uitvoeringskosten was in de Drechtsteden hoger (15%) dan landelijk (13%). Het eerste cijfer is gebaseerd op informatie van de Sociale Dienst van de Drechtsteden en het tweede op de Wwb-benchmark van Stimulanz (zie ook § 2.8).<sup>11</sup> Daarnaast is er een moeilijk in de analyse in te passen post die betrekking heeft op nettoreserveringen van overschotten op het werkdeel. Deze mogen worden doorgesluisd naar volgende jaren (zie § 2.7 voor een nadere toelichting).

De reële kosten voor het inkomensdeel nemen zowel landelijk als bij Dordrecht en de 'overige Drechtsteden' in de periode 2005-2007 af met circa 10%. De daling is een resultante van het sterk dalende aantal uitkeringsontvangers en de veel geringere stijging van de koopkracht van de uitkeringen. De productie daalt met hetzelfde tempo, aangezien de maat hiervoor de reële koopkracht van de uitkeringen is. De uitkomst voor de groei van de reële kosten per product is daarom triviaal: de indicator bedraagt overal en altijd 100. De reële kosten voor het werkdeel nemen landelijk licht af, in Dordrecht licht toe en in de 'overige Drechtsteden' snel af. De productie vertoont een veel wisselvalliger verloop met een sterke daling landelijk en in de 'overige Drechtsteden', maar een sterke stijging in Dordrecht. De kostprijs vertoont een

complementair verloop met een sterke tot matige stijging landelijk en in de 'overige Drechtsteden' en een scherpe daling in Dordrecht.

De gegevensbronnen voor de baten en lasten voor werk en inkomen van de Drechtsteden zijn inconsistent. Zo vertonen de aan het CBS geleverde IV3-gegevens door de jaren heen merkwaardige fluctuaties en lijken deze cijfers niet goed aan te sluiten bij de gegevens uit het genoemde jaarverslag. Een tweede oorzaak voor inconsistentie tussen lasten- en productiegegevens vormt het feit dat 'lasten' niet zonder meer sporen met 'uitgaven', maar ook geoordeelde reserveringen voor volgende jaren kunnen omvatten.

### 3.4.3 Reiniging en riolering

Tabel 3.9 geeft een overzicht van de beschikbare cijfers voor reiniging en riolering. Het productievolume van riolering, dat is gebaseerd op gedefleerde waardebedragen, neemt landelijk licht toe. Bij Dordrecht verloopt deze stijging beduidend sneller, bij de 'overige Drechtsteden' is juist sprake van een daling. De kosten van riolering per inwoner namen landelijk vrij snel toe (van 66 naar 71 euro), in Dordrecht veel sneller (van 57 naar 66 euro), maar daalt licht in de 'overige Drechtsteden' (van 66 naar 65 euro). In 2007 waren de kosten per inwoner in Dordrecht en de 'overige Drechtsteden' dus beduidend lager dan landelijk. In 2005 was het beeld van de baten versus lasten nog vrij wisselend (met een hoog positief saldo in Dordrecht), maar in 2007 waren de baten overal hoger dan de lasten. Dat hoort structureel niet het geval te zijn, omdat de baten voor dit type voorzieningen niet meer dan kostendekkend mogen zijn. In overeenstemming met de eerder gegeven informatie stijgen de reële kosten landelijk met 5%, in Dordrecht met 11%, maar dalen ze in de 'overige Drechtsteden' met 5%. De productie stijgt landelijk licht, in Dordrecht sterk, maar daalt fors in de 'overige Drechtsteden'. De reële kosten per product voor riolering wijken in de Drechtsteden in het geheel niet af van de landelijke cijfers. Ze laten een stijging van 2005 op 2007 zien die overeenkomt met de specifieke prijsstijging van riolering.<sup>12</sup> Dit is overigens een direct gevolg van het hanteren van een methode van productmeting gebaseerd op het defleren van waardcijfers. De groei van de gestandaardiseerde kosten per product vertoont een vergelijkbare regelmaat, maar verloopt nog sneller (een stijging met 6% in plaats van 3%) omdat hier de prijsstijging van riolering in beeld wordt gebracht zonder correctie voor de reguliere inflatie. De prijzen van aanleg en onderhoud van riolering stijgen in de betrokken periode circa tweemaal zo snel als de reguliere inflatie (gemeten via de prijsindex bbp).

Per inwoner verwerkt de reinigingsdienst in Dordrecht 570 kilo afval, tegen 644 kilo landelijk en 620 kilo in de overige Drechtsteden. De kosten per inwoner stijgen en bedroegen in 2007 121 euro landelijk, 111 euro in Dordrecht en 107 euro in de 'overige Drechtsteden'. Evenals de riolering zijn de reinigingsdiensten overal ruimschoots kostendekkend: de baten uitgedrukt als percentage van de lasten bedragen 107% tot 110%. De gestandaardiseerde kosten per product nemen overal en vooral in

Dordrecht toe, maar waren in 2007 in Dordrecht nog steeds 12% lager en in de ‘overige Drechtsteden’ zelfs 28% lager dan landelijk. De relatief snelle stijging in Dordrecht komt duidelijk naar voren in de kengetallen over de groei van de reële kosten. Landelijk en bij de ‘overige Drechtsteden’ is deze groei veel gematigder. De productie groeit licht, landelijk iets sneller dan in Dordrecht en de ‘overige Drechtsteden’. Als resultante van deze ontwikkelingen nemen de reële kosten per product in Dordrecht met 13% toe tussen 2005 en 2007, terwijl landelijk en in de ‘overige Drechtsteden’ sprake is van een gematigde groei (met 3%).

Tabel 3.9

Productie versus kosten riolering en reiniging in de Drechtsteden, 2005 en 2007

	2005			2007		
	Neder-land	Dor-drecht	overige Drechtsteden	Neder-land	Dor-drecht	overige Drechtsteden
productievolume riolering (mln euro) <sup>a</sup>	1.137	7,2	10,0	1.158	7,8	9,3
kosten riolering (mln euro)	1.072	6,8	9,4	1.158	7,8	9,3
kosten riolering per inwoner	66	57	66	71	66	65
batens als % van de kosten	96	121	101	105	108	104
gestandaardiseerde kosten per product <sup>b</sup>	94	94	94	100	100	100
groei reële kosten <sup>c</sup>	100	100	100	105	111	95
groei productie <sup>c</sup>	100	100	100	102	108	93
groei reële kosten per product <sup>c</sup>	100	100	100	103	103	103
tonnen afvalstoffen	10.408	66	88	10.551	67	89
afvalstoffen (in kilo's per inwoner)	638	558	616	644	570	620
kosten reiniging (mln euro)	1.805	11	13	1.982	13	14
kosten reiniging per inwoner	111	92	92	121	111	99
batens als % van de kosten	105	106	109	108	110	107
gestandaardiseerde kosten per product <sup>b</sup>	95	75	68	100	88	72
groei reële kosten <sup>c</sup>	100	100	100	106	115	104
groei productie <sup>c</sup>	100	100	100	104	102	101
groei reële kosten per product <sup>c</sup>	100	100	100	102	113	103

a In prijzen 2007.

b Indexcijfers, Nederland in 2007 = 100.

c Indexcijfers, 2007 = 100.

Bron: landelijke productiegegevens (zie overzicht bronnen in internetbijlage C), productiegegevens Drechtsteden (zie overzicht bronnen in internetbijlage E), kosten conform Statistiek gemeenterekeningen (CBS)

### 3.5 Discussie

Een uitgangspunt bij dit onderzoek was dat gedetailleerde baten- en lastencijfers voor de afzonderlijke Drechtsteden beschikbaar waren via de IV3-informatie die jaarlijks aan het CBS wordt geleverd. De voornaamste opgave leek te zijn om, met medewerking van de betrokken gemeenten en het Onderzoekcentrum Drechtsteden zoveel mogelijk productiegegevens voor de afzonderlijke Drechtsteden te achterhalen.

Als de pilot-survey in dit hoofdstuk iets aantoont, is het wel dat het verrassend goed mogelijk blijkt om de benodigde gegevens over de productie op gemeentelijk niveau te verzamelen. Veel van dergelijke gegevens kunnen weer worden ontleend aan landelijke bronnen via CBS, koepelorganisaties en benchmarks. Bij circa 90% van de lasten konden de productindicatoren die worden gehanteerd in Maten voor gemeenten worden achterhaald. Er is zeker nog perspectief op een verdere verhoging van deze dekkingsgraad.

De problemen liggen niet zozeer bij de beschikbaarheid van gegevens, als wel bij de kwaliteit van de gegevens. Ruim 440 gemeenten worden geacht om baten- en lastengegevens volgens een bepaald 'informatie voor derden' (IV3-)stamien aan het CBS te leveren. Dit wijkt in het algemeen sterk af van de indeling van taakvelden die in de afzonderlijke gemeenten wordt gehanteerd. De daardoor noodzakelijke conversie is vaak lastig en er moeten globale verdeelsleutels worden gehanteerd om rubrieken als 'fysieke en sociale veiligheid' of 'grootstedenbeleid' toe te rekenen aan taakvelden conform de IV3-classificatie. Het CBS spant zich in om de door gemeenten verstrekte gegevens op individueel gemeenteniveau te toetsen en zo mogelijk in overleg met de gemeente te verbeteren. Dit lukt niet altijd even goed: zo blijken bij de ontwikkeling van de baten en lasten voor werk en inkomen in de Drechtsteden door de jaren heen onwaarschijnlijke fluctuaties op te treden.

Bij aggregatie naar landelijk niveau kan men hopen dat veel van deze ruis op gemeentelijk niveau wegvalt, doordat plussen en minnen elkaar min of meer opheffen. Op het niveau van individuele gemeenten is dit soort stabilisatie alleen te verwachten op het totaalniveau: de totale lasten per inwoner, de totale groei van de lasten en de productie en de totale gestandaardiseerde kosten per product.

Een ander probleem heeft betrekking op de definitie van het begrip 'lasten': dit kan niet alleen uitgaven betreffen, maar ook geormerkte reserveringen voor toekomstige jaren. Als de omvang van deze reserveringen niet bekend is, kan er een discrepantie ontstaan tussen de lasten en de gemeten productie.

Ook blijken er de nodige problemen op te treden met de beschikbare productiecijfers. Af en toe treden daarin fluctuaties op die kenners van de betreffende beleids-terreinen moeilijk kunnen plaatsen. Het blijkt in de praktijk lastig te zijn om de reden voor dit soort fluctuaties te achterhalen.

Tegen deze achtergrond moeten de uitkomsten in dit rapport worden gezien als signalen dat de Drechtsteden het op sommige fronten goed doen, maar op andere fronten slechter. Diepteanalyses, waarbij ook gebruik wordt gemaakt van sectorale kennis en kwalitatieve informatie zijn dan nodig om tot hardere beleidsaanbevelingen te komen. Een andere, meer structurele weg is het verbeteren van de gegevenskwaliteit, zowel van de IV3-gegevens als van de beschikbare productiecijfers. Uiteraard is daarmee een substantiële inspanning gemoeid.

Door deze problemen bij de uitvoering zijn de in paragraaf 3.1.1 genoemde onderzoeksdoelstellingen maar zeer gedeeltelijk gehaald.

- 1 Er is een aanzet gegeven tot een expliciete verantwoording van de uitgaven, maar harde conclusies zijn nog niet te trekken door onvolkomenheid van de gebruikte gegevens.
- 2 Op enkele onderdelen zijn aanzetten gegeven tot een verbetering van de in Maten voor gemeenten gehanteerde methode en een nadere interpretatie van de uitkomsten door gebruik te maken van deskundigheid in het gemeentelijk apparaat. Het is zonder meer mogelijk om hier meer successen te bereiken, maar het is niet altijd eenvoudig om de juiste personen binnen het gemeentelijk apparaat te vinden.
- 3 De in dit hoofdstuk uitgevoerde analyses laten een toetsing van gemeenten onderling en van gemeenten aan landelijke gemiddelden inderdaad toe, maar conclusies moeten vaak onder voorbehoud worden getrokken vanwege tekortkomingen in de beschikbare gegevens.

## Noten

- 1 Het initiatief om tot dit onderzoek te komen is afkomstig van de gemeente Dordrecht en in het bijzonder van Henk Wesseling, Maarten Schurink en Christophe van der Maat. Laatstgenoemde is opgetreden als auteur van paragraaf 3.1.2, die ingaat op de motieven van de gemeente Dordrecht en de overige Drechtsteden om aan dit onderzoek deel te nemen. De verantwoordelijkheid voor de analyses berust echter bij het Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 2 Bij de uitwerking van dit hoofdstuk is behalve van CBS-gegevens (o.a. over baten en lasten en demografische categorieën) gebruikgemaakt van specifieke gegevens over de productie van de Drechtsteden, verzameld door Hans Leijs van het Onderzoekcentrum Drechtsteden. Verassend veel van deze gegevens konden overigens worden geput uit landelijke informatiebronnen, monitors en benchmarks.
- 3 Deze is met ingang van 1 januari 2007 opgegaan in de intergemeentelijke Sociale Dienst Drechtsteden.
- 4 Deze dochter is medio 2009 overgegaan naar het samenwerkingsverband Zuid-Holland-Zuid.
- 5 Een in het oog springend voorbeeld daarvan is Sliedrecht, waar de lasten voor het inkomensdeel in 2007 verdubbelen ten opzichte van het voorgaande jaar en de baten voor het werkdeel naar nul naderen, terwijl de aantallen uitkeringsontvangers, re-integratietrajecten en gesubsidieerde banen veel minder sterk fluctueren. Ook wijken de aan het CBS verstrekte cijfers sterk af van de gegevens in het *Jaarverslag 2007* van de Sociale Dienst van de Drechtsteden.
- 6 De term 'overige Drechtsteden' is enigszins dubbelzinnig. Daarmee kan worden bedoeld op kengetallen die betrekking hebben op het totaal of het gemiddelde van de Drechtsteden met uitzondering van Dordrecht. Dat is vooral van belang bij de bespreking van de tabellen 3.2, 3.3, 3.5, 3.7 t/m 3.9, waarbij een rubriek met kolomkop 'overige Drechtsteden' is gecreëerd. Elders kan de term duiden op alle afzonderlijke Drechtsteden behalve Dordrecht. In het eerste geval zetten we 'overige Drechtsteden' tussen aanhalingstekens, in het tweede geval laten we de aanhalingstekens weg.
- 7 De productiemaat voor de brandweer heeft net als het aantal geregistreerde of opgeloste misdrijven bij de politie een ambivalent karakter. Het zou natuurlijk beter zijn als de brandweer minder vaak hoefde uit te rukken en als de politie met minder misdrijven werd geconfronteerd. Ook speelt hier een tegenstelling tussen eenvoudig meetbare repressieve activiteiten en moeilijk meetbare preventieve activiteiten. Ten slotte speelt ook een aspect als beschikbaarheidsnut: ongeacht de frequentie van branden in het recente verleden moet er een brandweer zijn 'voor het geval dat'.
- 8 Een alternatief is om de productie te schatten met gedefleerde lasten, waarbij gebruik wordt gemaakt van een geconstrueerde prijsindex voor publieke diensten. Ook dat levert echter een tautologisch resultaat op, omdat de productie dan per definitie in de pas loopt met de lasten.
- 9 Deze tabel is iets vereenvoudigd weergegeven: in werkelijkheid is er meer variatie in producten (uittreksels burgerlijke stand en GBA (gemeentelijke basisadministratie), bijschrijvingen in paspoorten, behandeling van vermiste documenten en dergelijke).
- 10 Deze stijging is hoger dan is te verwachten op basis van de ontwikkeling van de normbedragen voor bijstandsuitkeringen. Dit kan tenminste voor een deel worden toegeschreven aan onnauwkeurigheden in de gehanteerde lastencijfers.
- 11 De Sociale Dienst Drechtsteden trekt andere conclusies op basis van de benchmark: de Drechtsteden zouden juist iets lagere uitvoeringskosten hebben dan landelijk. Hier is nader onderzoek op basis van consistente gegevens nodig.
- 12 Deze is positief, omdat de prijzen van riolering sneller stijgen dan de algehele inflatie.

## 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 de 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 B.1 (internetbijlage B). 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.

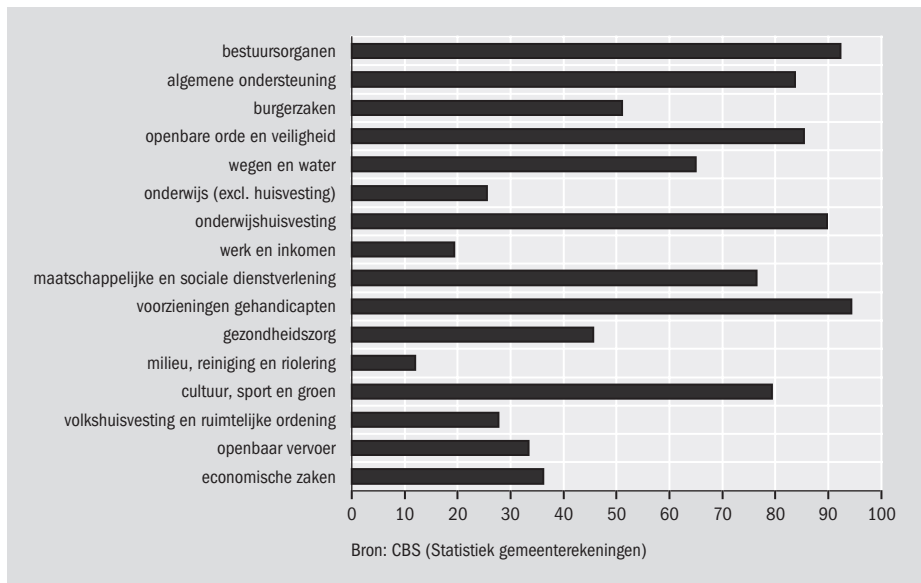
Figuur A.1 geeft een overzicht van de relatie tussen de totale en de netto-uitgaven van gemeenten voor de hoofdclusters van taakvelden. Dit aandeel is relatief groot bij bestuursorganen, algemene ondersteuning, openbare orde en veiligheid, onderwijs-huisvesting, maatschappelijke en sociale dienstverlening, voorzieningen gehandicapten en cultuur/sport/groen en relatief klein bij onderwijs (excl. huisvesting), werk en inkomen, milieu/reiniging/riolering, volkshuisvesting/ruimtelijke ordening, openbaar vervoer en economische zaken.

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, en nieuwe taken op het terrein van de ouder- en kindzorg en de huishoudelijke zorg. 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, 2007



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 ook 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 (19%), maatschappelijke en sociale dienstverlening (15%), wegen en water (13%) en onderwijs (incl. huisvesting: 10%) veruit 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 wijze van wegen kunnen de uitkomsten van deze analyse beduidend anders uitpakken dan die van de analyse op basis van de 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 § B.3 in bijlage B). 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 D.3.

In tabel A.1 wordt een overzicht gegeven van enkele kernuitkomsten voor de netto-uitgaven. In de periode 2002-2007 stegen de reële netto-uitgaven gemiddeld met 2% en de nettoproductie met 1,2% per jaar. Dit impliceert een toename van de reële kostprijs met 0,8% per jaar.

In tegenstelling tot de voorgaande editie is een correctie voor taakmutaties bij de netto-uitgaven wederom actueel. In de jaren negentig was deze van belang als gevolg van de toenmalige overheveling van onderwijshuisvesting en de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) naar het gemeentefonds. Vanaf 2003 heeft de uitbreiding van de gemeentelijke taken met de ouder- en kindzorg een lichte invloed op de uitkomsten. De voornaamste taakmutatie betreft echter de uitbreiding van de gemeentelijke taken met de huishoudelijke zorg in 2007. Deze blijkt verantwoordelijk te zijn voor een groot deel van de groei in de ongecorrigeerde cijfers. Na deze correctie resteert een lichte groei van de reële netto-uitgaven (gemiddeld 0,8% per jaar) en een zeer geringe groei van de nettoproductie (0,1%). Deze laatste houdt de groei van de bevolking (gemiddeld 0,3% per jaar) niet bij.

Tabel A.1

## Analyse netto-uitgaven, 2002-2007

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	groeivoet <sup>a</sup> 2002-2007
ongecorrigeerd							
ontwikkeling netto-uitgaven (mln. euro)	16.200	16.600	16.700	16.600	17.600	19.500	3,8
reële ontwikkeling netto-uitgaven (index)	100,0	100,8	100,3	97,6	101,8	110,6	2,0
ontwikkeling nettoproductie (index)	100,0	99,1	99,1	96,4	99,5	106,4	1,2
ontwikkeling reële uitgaven per product (index)	100,0	101,7	101,2	101,2	102,4	104,0	0,8
gecorrigeerd voor taakmutaties <sup>b</sup>							
reële ontwikkeling netto-uitgaven (index)	100,0	99,7	100,2	98,0	102,4	104,3	0,8
ontwikkeling nettoproductie (index)	100,0	98,1	99,2	96,4	100,5	100,7	0,1
ontwikkeling reële uitgaven per product (index)	100,0	101,7	101,0	101,7	101,9	103,5	0,7

a Gemiddelde jaarlijkse procentuele groei.

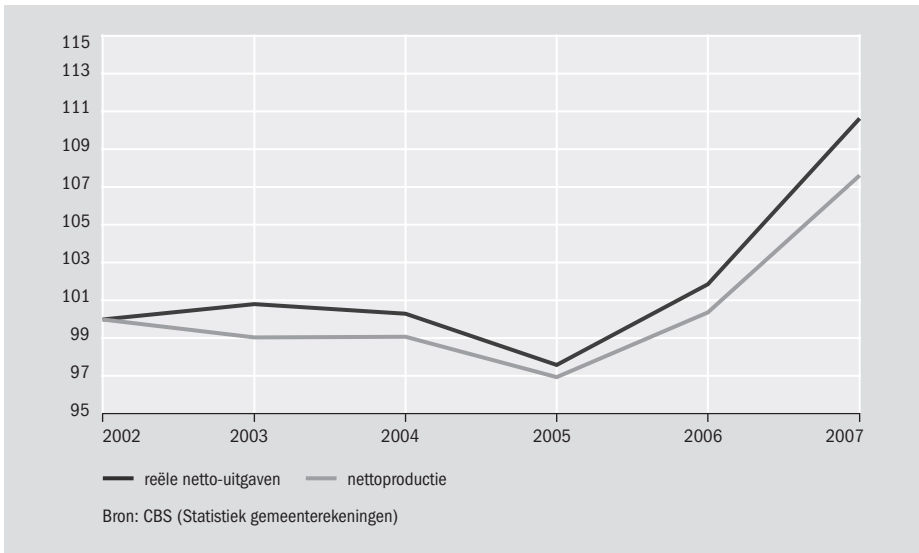
b Taakvelden exclusief onderwijshuisvesting, voorzieningen gehandicapten, ouder- en kindzorg en huishoudelijke zorg.

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

Tabel A.1 en figuur A.2 illustreren dat de reële netto-uitgaven vooral in de jaren 2006 en 2007 zijn toegenomen. In de jaren 2002-2005 was sprake van stagnerende reële netto-uitgaven en een stagnerende nettoproductie. In dit opzicht was het jaar 2005 een dieptepunt. De stijging in de jaren 2006 en 2007 was deels het gevolg van de overheveling van specifieke uitkeringen naar het gemeentefonds en daarnaast van de toevoeging van de huishoudelijke zorg aan de gemeentelijke taken.

Figuur A.2

Netto-uitgaven en bijbehorende productie, 2002-2007 (ongecorrigeerd; indexcijfers, 2002 = 100)



# Measurements for municipalities

## An analysis of local government output

### Summary

In 2002 the Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations (BZK) asked the Netherlands Institute for Social Research/SCP to carry out a study of 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 six more detailed studies in the period 2003 to 2008. The present report, 'Measurements for municipalities 2009' (*Maten voor gemeenten 2009*) is an update of the previous reports. It contains analyses relating to the period 2002-2007 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 1.2% per annum in the period 2002-2007. Adjusted for inflation, however, there was a fall in real terms of 0.5% per annum. The average growth figure is heavily depressed by a reduction over the period 2003-2006; expenditure increased again in 2007. The downward trend in the previous years was due partly to spending cuts and partly to the hiving off of certain municipal tasks through autonomisation and privatisation (including in education). Conversely, the rise in spending in 2007 can be attributed largely to the transferring of a new task to local authorities, namely responsibility for domestic help. The trend in output, which is sometimes measured in terms of the number of users or the number of services used, and is sometimes calculated based on expenditure using information on the trend in prices, systematically lags behind the growth in real expenditure. Following an initial decrease and a subsequent slight increase in 2007, output showed a net fall over the period 2002-2007 averaging 1.3% per annum. This means that the trend in local authority output was far below the trend in gross domestic product (volume growth of 2.3% per annum) and the growth in the population (averaging 0.3% per annum).

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 compared with the average domestic product. For this reason, this can also be described as the *relative cost price* of the product in question. In the period 2002-2007, the cost price of municipal services increased on average 0.7% faster per year than the average domestic product cost price. This increase was not evenly spread

over the period: the relative cost price fell slightly in 2004, whereas in 2003 and 2006 it rose relatively sharply.

To gain an impression of how well local authority services have been maintained, real expenditure and output need to be adjusted for changes in municipal tasks (the hiving off of former tasks and the addition of new tasks). These changes had a major impact in the years 1995-2000, but during the period 2002-2007 their impact was almost negligible because the addition of new tasks in the fields of youth health care (2003) and domestic help (2007) more or less cancelled out the hiving off of tasks in education, child care, housing management and public transport.

In the period 2004-2006, cuts in public spending put pressure on the transfers from central government to local authorities. This applied particularly for task-specific funding; a comparable fall in general transfers to municipal funds occurred only in 2004 and 2005. Subsequently, the upward trend was resumed, partly due to the transfer of responsibility for domestic help to local authorities in 2007.

The currently available budget figures suggest that local authority spending also rose in the period 2008-2009. In the wake of this increase, assuming a further rise in the relative costs of municipal output, a slight increase may also be expected in that output. This increase is in fact due primarily to the agreement that financial responsibility for sheltered workshops will be transferred entirely to municipalities; previously, a substantial proportion of the government funding for this was paid directly to the sheltered workshop organisations themselves.

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 care and education. This increase can be explained in part by the fact that labour productivity in public services is much lower than in the private sector, whereas pay increases are more or less 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 the way of improvement in the period 2002-2007. 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 policy developments, the product indicators used, key output figures and real expenditure, as well as the quality and efficacy of the service delivery.

This part of the study should be seen as a broad outline of municipal services in the various task areas, based on 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, provisions for the disabled, culture, sport and green spaces. Sparse but adequate production figures are also available for a number of other task areas, such as roads and water, sewers and cleansing services and public housing. A number of salient findings are given below:

- The very strong rise in real expenditure (7% per annum) reflects the high priority given to public order and safety. This applies at both national level and in individual municipalities (*Maten voor Gemeenten 2007*, chapter 3).
- Local authority spending on primary and secondary education is falling steadily due to the continuing trend towards direct funding of state schools, so that funds increasingly flow direct from central government to schools, bypassing local authorities.
- Local authority spending on health care has grown substantially, mainly because health centres for young children (0-4 years) became the responsibility of local authorities from 2003.
- The government's repeal of the Jobseekers Employment Act (*Wet inschakeling werkzoekenden*) and the Entry-level and Step-up Jobs Scheme has led to a fall in the volume of subsidised employment. The emphasis is now much more on reintegration of current and potential social assistance benefit claimants. 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 relatively low in the period 2004-2007 in relation to earlier expenditure on subsidised employment, despite the fact that almost 200,000 people take part in reintegration projects annually. As a result, local authorities retain a sizeable portion of the specific employment-related transfers.

- The costs of implementing social services amount to around 10% of total costs for work and income. The attempts by local authorities to control the volume of social assistance benefits appear to be successful, though this success relates more to a reduction in the number of people moving on to benefit ('work first') 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 public transport fell considerably in 2004 due to the autonomisation and privatisation of public transport services in a number of framework act areas. This trend appears to have reversed in subsequent years. It remains to be seen whether the trend towards further privatisation and autonomisation will continue, in the light of the Parliamentary majority in support of a motion tabled in mid-2007 against public tendering for the metropolitan regions Haaglanden, Rotterdam and Amsterdam.

The approach developed in this report should be seen mainly as a means of providing a broad indication of trends. Where differences occur between the development of tasks and resources, which cannot be reasonably explained from trends in productivity or developments in pay and prices, further investigation is required. Such discrepancies come to light through the calculation of relative cost prices; if these rise very sharply, this can point to inefficiencies, but also to increasing quality (standards), growing complexity of the activities or changes in regulations. The ultimate policy must therefore be formulated on the basis of a thorough knowledge of the task areas concerned, qualitative considerations and the results of available in-depth studies, in addition to the outcomes of broad monitoring of the type outlined here.

In chapter 3 an attempt is made to apply the analysis method used in *Measurements for municipalities* to individual municipalities. To do this, cooperation was sought with municipalities in the Drechtsteden region, comprising the municipalities of Dordrecht, Alblasterdam, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht and Zwijndrecht. It proved possible to obtain output data for the vast majority of the task areas (coverage: 85-90%). Unfortunately, the quality of those output data was not always sufficient to withstand critical scrutiny. The same was true of the income and expenditure data collected by Statistics Netherlands (CBS), making it difficult to draw definitive conclusions. Some of the key findings are as follows:

- Dordrecht spends more than average per head of the population on areas such as work and income, social and cultural services and culture and sport. The other municipalities in this group spend less than average. The high expenditure by Dordrecht can be ascribed to the urban problems facing this municipality and to its status as a regional hub.
- Expenditure per product is around the national average in Dordrecht, and slightly lower in the other municipalities in this group.

- Costs per product have been below the national average in Dordrecht for the last three years, but show a somewhat more marked increase in the other municipalities in this group.
- Dordrecht spends relatively little on population affairs; this is due primarily to the low cost price.
- Dordrecht spends a relatively large amount on work and income, while the other municipalities in this group spend little. Drawing further conclusions here is made very difficult by the unreliable data.
- The municipalities in this group spend relatively little on cleansing services. This appears to be due primarily to the low cost per unit of waste collected.



## Literatuur

- Aarsen, Eelco van, Frank Schoenmakers en Rob Hoffius (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.
- Allers, M.A. (2003). *Belastingoverzicht grote gemeenten 2003*. 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.
- B&A Consulting (2008). *Staat van de dualisering*. Den Haag: B&A Group.
- Bijl, Rob, Jeroen Boelhouwer en Evert Pommer (red.) (2007). *De sociale staat van Nederland 2007*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2007/13).
- Blank, J.L.T. (1993). *Kosten van kennis*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (Sociale en Culturele Studies 17).
- Blik op werk (2007), Stichting Blik op Werk. *Benchmarkrapportage Blik op Werk Borea* Keurmerk. 1 januari t/m 31 december 2006. Geraadpleegd juni 2007 via internet op [www.blikopwerk.nl](http://www.blikopwerk.nl)
- Boelhouwer, Jeroen, Frans Knol, Janneke Oppelaar en Vic Veldheer (red.) (2006). *De leefsituatie in de grote stad 1997-2004*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 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.
- Bosselaar, Hans, Duco Bannink, Carla van Deursen en Willem Trommel (2007). *Werkt de wwb? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Breedveld, Koen en Annet Tiessen-Raaphorst (red.) (2006). *Rapportage sport 2006*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2006/10).
- Brinkhof, Rogier (2005). *Nationale Parkeertest 2005*. Leidschendam: Platform Detailhandel Nederland.
- Brinkhof, Rogier (2006). *Nationale Parkeertest 2006*. Leidschendam: Platform Detailhandel Nederland.
- Brinkhof, Rogier (2007). *Nationale Parkeertest 2007*. Leidschendam: Platform Detailhandel Nederland.
- Brinkhof, Rogier (2008). *Nationale Parkeertest 2008*. Leidschendam: Platform Detailhandel Nederland.
- Brinkhof, Rogier (2009). *Nationale Parkeertest 2009*. Leidschendam: Platform Detailhandel Nederland.
- Bunt, S.M., M. Grootcholte en R. Kemper (2007). *De wwb gewogen: Gemeenten aan het woord*. Leiden: Research voor Beleid.

- Bureau Bartels (2006). *Mogelijkheden voor verbetering van de (proces)kwaliteit in kinderdagverblijven*. Amersfoort: Bureau Bartels.
- 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 (2002). *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 F02003/U51190).
- BZK (2004). *Anders gestuurd, beter bestuurd*. Eindrapport van de stuurgroep specifieke uitkeringen. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2006a). *De gemeente als regisseur. Lokale daadkracht mobiliseren*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2006b). *Overzicht specifieke uitkeringen 2005*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (op aanvraag verkrijgbaar).
- BZK (2007). *Kerngegevens overheidspersoneel 2006*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2008). *Overzicht specifieke uitkeringen 2007*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (op aanvraag verkrijgbaar).
- BZK/vNG (2007). *Samen aan de slag. Bestuursakkoord Rijk-gemeenten*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- CBS (2006a). *Nationale rekeningen 2005*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2006b). *Veiligheidsmonitor Rijk 2006*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2008a). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2009*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2008b). *Veiligheidsmonitor Rijk 2008*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2008c). *Afbouw gesubsidieerde arbeid*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, Centrum beleidsstatistiek (paper 08008).
- 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: Centrum Beleidsadviserend Onderzoek.
- Cebeon (2007). *Onderzoekstraject oov: herijking verdeling gemeentefonds en BDUR*. Amsterdam: Centrum Beleidsadviserend Onderzoek.
- Cebeon/vB Groep (1993). *Structuur gerecht. Ijking gemeentelijke uitgaven in kader herziening FVV'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 (2003a). *Rapportage ID-monitor. Jaarrapportage 2002*. Rotterdam: Ecorys-NEI.
- Ecorys (2003b). *Jaarboek Grotestedenbeleid 2002*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ecorys (2004a). *Rapportage ID-monitor. Jaarrapportage 2003*. Rotterdam: Ecorys-NEI.
- Ecorys (2004b). *Jaarboek Grotestedenbeleid 2003*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ecorys (2005a). *Rapportage ID-monitor. Jaarrapportage 2004*. Rotterdam: Ecorys-NEI.
- Ecorys (2005b). *Jaarboek Grotestedenbeleid 2004*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 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.
- Fuite, D. (2003a). *Proeftuin voor het meten en vergelijken van prestaties in het AMW. Burgers op zoek naar kosteneffectiviteit*. Amsterdam: Stichting Rekenschap.
- Fuite, D. (2003b). *Proeftuin voor het meten en vergelijken van prestaties van Bibliotheken. Burgers op zoek naar kosteneffectiviteit*. Amsterdam: Stichting Rekenschap.
- Gerritsen, E. (2007). *Vermogensstructuur van decentrale overheden: theorie en empirie (proefschrift)*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.
- Gemeente Dordrecht (2006a). *Dordrecht werkt door. Meerjarenbeleidsprogramma Dordrecht 2006-2010*. Dordrecht: Gemeente Dordrecht.
- Gemeente Dordrecht (2006b). *Sectorjaarverslag 2005 Sociale Dienst*. Dordrecht: Gemeente Dordrecht.
- 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. (2005). *Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2005/10).
- Goudriaan, R., F.P. van Tulder, J.L.T. Blank, A.G.J. van der Torre en B. Kuhry (1989). *Doelmatig dienstverleners een onderzoek naar de produktiestructuur van vier voorzieningen in de kwartaire sector. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samsom (Sociale en Culturele Studies 11)*.
- 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 signalelementen).
- Groot, I., M. de Graaf-Zijl, J.P. Hop, L.M. Kok, B. Fermin, D. Ooms en W. Zwinkels (2007). *Effect re-integratietrajecten op de uitgaven aan sociale zekerheid*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

- 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., J. Leenders, A.E. van Noort, J.A.M. Stevens en A.G.J. van der Torre (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., H. Klaassen, A. Ros en R. in't Veld (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. (2008). *Gestruikelde voor de start*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2008/10).
- Heylen, Vicky en Joost Bollens (2009). *Activerend arbeidsmarktbeleid. Wat werkt in het buitenland?* Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie.
- Houwaart, D. (1995). *Van Beleids- en Beheersinstrumentarium naar Bestuurlijke vernieuwing, Bedrijfsvoering en Informatie*. Slotpublicatie BBI. Leusden: Stichting BBI.
- Huijben, M.P.M., A. Geurtsen, M.M. ter Hedde, M.W.G. Steinmeier, M.C. van Putten en P.M. Meussen (2004). *Groot zijn is ook niet alles. Rapportage vergelijkend onderzoek naar de omvang van het ambtelijk apparaat van gemeenten*. Utrecht: Berenschot.
- Huijben, Mark en Arno Geurtsen (2008). *Heeft iemand de overhead gezien?* Den Haag: Sdu Uitgevers bv, Academic Service.
- Ichino, Andrea, Fabrizia Mealli en Tommaso Nannicini (2006). From temporary help jobs to permanent employment: what can we learn from matching estimators and their sensitivity? In: *Journal of Applied Econometrics*, jg. 23, nr. 3, p. 305-327.
- Kabinet-Balkenende IV (2007). *Samen leven, samen werken. Beleidsprogramma Kabinet-Balkenende-IV 2007-2011*. Den Haag: ministerie van Algemene Zaken.
- Klerk, M. de en R. Schellingerhout (2006). *Ondersteuning gewenst*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2006/11).
- Klerk, Mirjam de, Anna Maria Marangos, Martha Dijkgraaf, Alice de Boer (2009). *De ondersteuning van Wmo-aanvragers. Een onderzoek onder aanvragers en hun mantelzorgers. Derde tussenrapportage Wmo-evaluatie*. Den Haag: SCP.
- Kok, Lucy, David Hollanders en J. Peter Hop (2006). *Kosten en baten van reïntegratie*. Amsterdam, SEO Economisch Onderzoek.
- Kommer, G.J., A.A. van der Veer, W.F. Botter en I. Tan (2003). *Ambulances binnen bereik*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (rapport 270556006/2003).
- Kostalova, B. (2005). *Reistijd vanaf dichtstbijzijnde ambulancestandplaats 2005*. In: RIVM, *Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationale Atlas Volksgezondheid*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Kostalova, B. (2008). *Reistijd vanaf dichtstbijzijnde ambulancestandplaats 2008*. In: *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.
- KpVV (2008). *Onderzoek Klantenbarometer. Resultaten 2006-2007*. Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
- Kromhout, S. en A. van Grinsven (2004). *Prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningbouwcorporaties; 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 J.J.J. Jonker (2007). *Maten voor gemeenten 2007*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2007/26).
- Kuhry, B., F. Knol, A.G.I. van der Torre en J.J.J. Jonker (2008). *Maten voor gemeenten 2008*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2008/23).
- Kuhry, B. en E.J. Pommer (2006). *Publieke productie en persoonlijk profijt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2006/17).
- Kwekkeboom, Rick, Theo Roes en Vic Veldheer (2002). *De werkelijkheid van de Welzijnswet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Levin (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., S.A. van der Kemp en A.S. Klein (2001). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO. Meting onder gemeenten*. Leiden: Research voor Beleid.
- Lubberman, H.J.H., C. Bos en A.S. Klein (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.
- Noordanus (september 2008). *Commissie Noordanus. Kansen voor kwaliteit*. Eindrapport van de taskforce(her)ontwikkeling bedrijventerreinen. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer/ministerie van Economische Zaken.
- NOSW (2000). *Brancheverslag 2000*. Utrecht: Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening.
- Oberon (2006). *De lokale educatieve agenda: een handreiking lokaal onderwijsbeleid voor gemeenten*. Utrecht: Oberon.
- Oberon (2007). *Brede scholen in Nederland: jaarbericht 2007*. Utrecht: Oberon.
- Oberon en Sardes (2007). *Passend onderwijs en de lokale educatieve agenda*. Utrecht: Oberon en Sardes.
- OCW (2005). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2004/2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- OCW (2006). Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met een analyse van de knelpunten bij het leerlingenvervoer. Tweede Kamer 2005/2006, 30300 VIII, nr. 248.
- OCW (2007). Factsheet voortijdig schoolverlaten. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- OCW (2008). *Onderwijsverslag 2006/2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- OCW (2009). *Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Platform Beleidsanalyse (1990). *Maatwerk door meetwerk. Eindrapport van de werkgroep Productiviteits- en prestatiemeting*. Den Haag: ministerie van Financiën.
- Pommer, E.J., H.M.A. van Kempen en E. Eggink (2008). *De staat van de publieke dienst*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2008/22).
- 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.
- Radar kinderopvang (2005a). Publicabele Benchmark KTO 2005 KDV. Geraadpleegd juni 2008 via [www.radarkinderopvang.nl/benchmark/](http://www.radarkinderopvang.nl/benchmark/).
- Radar kinderopvang (2005b). Publicabele Benchmark KTO 2005 BSO. Geraadpleegd juni 2008 via [www.radarkinderopvang.nl/benchmark/](http://www.radarkinderopvang.nl/benchmark/).
- Ranshuysen, L. (2003). *Museummonitor 2003, 1e half jaar*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- Ranshuysen, L. (2004). *Museummonitor 2004, 1e half jaar*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- Ranshuysen, L. (2006). *Museummonitor 2006*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- Ranshuysen, L. (2008). *Museummonitor 2007*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- Ranshuysen, L. (2009). *Museummonitor 2008*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- Rijkswaterstaat (2007). *Monitor Stedelijke Bereikbaarheid 2006*. Den Haag: Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer en Scheepvaart.
- 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.
- Rioned (2009). *Riool in cijfers 2009-2010*. Ede: Stichting Rioned.
- RIVM (2007). *Nationaal Kompas Volksgezondheid*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- RIVM (2009). *Nationaal Kompas Volksgezondheid*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- RWI (2009). *Re-integratiemarktanalyse 2008*. Den Haag: Raad voor werk en inkomen.
- 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 (2003). *De sociale staat van Nederland 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2007). *Publieke prestaties in perspectief. Memorandum quartaire sector 2006-2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2007/1).
- SCP (2008). *Advies over het macrobudget huishoudelijke Wmo-hulp voor 2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP/WODC/CBS (2005). *Jaarrapport integratie 2005*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- SGBO (2002). *Benchmark sociale diensten. Landelijke rapportage 2000*. Den Haag: SGBO.

- SGBO (2003). *Kerncijfers Wet voorzieningen gehandicapten 2002*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- SGBO (2007a). *Kerncijfers Wet voorzieningen gehandicapten 2006*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- SGBO (2007b). *Landelijk rapport benchmark wvg 2006*. Den Haag: SGBO.
- SGBO (2007c). *Benchmark WWB 2006*. Den Haag: SGBO.
- SGBO (2008). *Rapport tevredenheid cliënten Wmo 2007. Onderzoek onder cliënten met individuele voorzieningen en/of hulp bij het huishouden*. Den Haag: SGBO.
- 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.
- Significant (2007). *Monitor inburgering*. Barneveld: Significant B.V.
- Sociale Dienst Drechtsteden (2008). *Jaarverslag 2007*. Dordrecht: Sociale Dienst Drechtsteden.
- Sol, E., J. Castonguay, H. van Lindert en Y. van Amstel (2007). *Work first werkt. Op weg naar evidence based-work first*. Utrecht: Divosa.
- 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). *Wet werk en bijstand: cliënten aan het woord*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 29674, nr. 19.
- szw (2008). *Beleidsdoorlichting re-integratie*. Den Haag, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Trimbos (2003). *Monitor Maatschappelijke opvang. Jaarbericht 2003*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Trimbos (2004). *Monitor Maatschappelijke opvang. Jaarbericht 2004*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Vermeer, H.J., M.H. van IJzendoorn, R.E.L. de Kruif, R.G. Fukkink, L.W.C. Tavecchio, J.M.A. Riksen-Walraven, en J. van Zeijl (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 en 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 (brief aan de minister van BZK, 31 januari)*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

- VNG (2005a). *Publieke dienstverlening, professionele gemeenten: visie 2015*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2008). *Ledenbrief inzake ontwikkelingen kinderopvang/peuterspeelzalen/vvo*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VROM (2007a). *Deltapan inburgering: Vaste voet in Nederland*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (2007b). *Integratienota 2007-2010: zorg dat je erbij hoort*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VWS (2005). *Tijd voor sport*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (2006). *Kiezen voor gezond leven, 2007-2010*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (2007). *Tweede voortgangsrapportage Wmo*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- 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).
- 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 twee keer per jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma is te vinden op de website van het SCP: [www.scp.nl](http://www.scp.nl).

## SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel, of via de website van het SCP. Een complete lijst is te vinden op deze website: [www.scp.nl](http://www.scp.nl).

## Sociale en Culturele Rapporten

Investeren in vermogen. Sociaal en Cultureel Rapport 2006. ISBN 90-377-0285-6  
Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008. ISBN 978-90-377-0368-9

## SCP-publicaties 2008

- 2008/1 Vrijwillig verzorgd. Over vrijwilligerswerk voor zorgbehoevenden en mantelzorgers buiten de instellingen (2008). Jeroen Devilee. ISBN 978-90-377-0353-5
- 2008/2 Vroeger was het beter. Nieuwjaarsuitgave 2008 (2008). ISBN 978-90-377-0344-3
- 2008/3 Facts and Figures of the Netherlands. Social and Cultural Trends 1995-2006 (2008). Theo Roes (ed.). ISBN 90-377-0211-8
- 2008/4 Nederland deeltijdland. Vrouwen en deeltijdwerk (2008). Wil Portegijs en Saskia Keuzenkamp (red.). ISBN 978-90-377-0346-7
- 2008/5 Het dagelijks leven van allochtone stedelingen (2008). Andries van den Broek en Saskia Keuzenkamp (red.). ISBN 978-90-377-0336-8
- 2008/6 De openbare bibliotheek tien jaar van nu (2008). Frank Huysmans en Carlien Hillebrink. ISBN 978-90-377-0351-1
- 2008/7 De openbare bibliotheek tien jaar van nu. De hoofdlijnen (2008). Frank Huysmans en Carlien Hillebrink. ISBN 978-90-377-0373-3
- 2008/8 The future of the Dutch public library: ten years on (2008). Frank Huysmans en Carlien Hillebrink. ISBN 978-90-377-0380-1
- 2008/9 De virtuele cultuurbezoeker. Publieke belangstelling voor cultuurwebsites (2008). Jos de Haan en Anna Adolfsen. ISBN 978-90-377-0357-3
- 2008/10 Gestruikeld voor de start. De school verlaten zonder startkwalificatie (2008). Lex Herweijer. ISBN 978-90-377-0339-9
- 2008/11 Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid (2008). Lonneke van Noije en Karin Wittebrood. ISBN 978-90-377-0349-8
- 2008/12 Grijswaarden. Monitor ouderenbeleid 2008 (2008). Cretien van Campen (red.). ISBN 978-90-377-0376-4
- 2008/13 Overwegend onderweg. De leefsituatie en de mobiliteit van Nederlanders (2008). Lucas Harms. ISBN 978-90-377-0377-1
- 2008/14 De sociale pijler. Ambities en praktijken van het grotestedenbeleid (2008). Jeroen Hoenderkamp. ISBN 978-90-377-0378-8
- 2008/15 De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school (2008). Monique Turkenburg. ISBN 978-90-377-0338-2

- 2008/16 *Weinig over de schreef. Een onderzoek naar onwenselijk gedrag in de breedtesport* (2008). Annet Tiessen-Raaphorst, Jo Lucassen, Remko van den Dool, Janine van Kalmthout. ISBN 978-90-377-0360-3
- 2008/17 *Meedoen en gelukkig zijn. Een verkennend onderzoek naar de participatie van mensen met een verstandelijke beperking of chronisch psychiatrische problemen* (2008). M.H. Kwekkeboom en C.M.C. van Weert. ISBN 978-90-377-0369-6
- 2008/18 *Values on a grey scale. Elderly Policy Monitor 2008* (2008). Crétien van Campen (red.). ISBN 978-90-377-392-4
- 2008/19 *Overgebleven dorpsleven. Sociaal kapitaal op het hedendaagse platteland* (2008). Lotte Vermeij (SCP) en Gerald Mollenhorst (UU). ISBN 978-90-377-0367-2
- 2008/20 *Het platteland van alle Nederlanders. Hoe Nederlanders het platteland zien en gebruiken* (2008). Anja Steenbekkers, Carola Simon, Lotte Vermeij, Willem-Jan Spreeuwens. ISBN 978-90-377-0366-5
- 2008/21 *Portretten van Mantelzorgers* (2008). Sjoerd Kooiker en Alice de Boer. ISBN 978-90-377-0347-4
- 2008/22 *De staat van de publieke dienst. Het oordeel van de burger over de kwaliteit van overheidsdiensten* (2008). Evert Pommer, Hetty van Kempen en Evelien Eggink. ISBN 978-90-377-0370-2
- 2008/23 *Maten voor gemeenten 2008* (2008). Bob Kuhry, Jedid-Jah Jonker, Frans Knol, Ab van der Torre, m.m.v. Bureau Zenc. ISBN 978-90-377-0396-2
- 2008/24 *Verdeelde tijd. Waarom vrouwen in deeltijd werken* (2008). Wil Portegijs, Mariëlle Cloïn, Saskia Keuzenkamp, Ans Merens, Eefje Steenvoorden. ISBN 978-90-377-0397-9
- 2008/25 *Rapportage Sport 2008* (2008). Koen Breedveld, Carlijn Kamphuis, Annet Tiessen-Raaphorst. ISBN 978-90-377-0361-0
- 2008/26 *Betrekkelijke betrokkenheid; Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008*. Paul Schnabel, Rob Bijl, Joep de Hart. ISBN 978-90-377-0368-9

### SCP-publicaties 2009

- 2009/1 *Nooit meer dezelfde. Gevolgen van misdrijven voor slachtoffers* (2009). Willemijn Lamet en Karin Wittebrood. ISBN 978-90-377-0402-0
- 2009/2 *Emancipatiemonitor 2008* (2009). Ans Merens en Brigitte Hermans (red.). ISBN 978-90-377-0406-8
- 2009/3 *Goede burens kun je niet kopen. Over de woonconcentratie en woonpositie van niet-westerse allochtonen in Nederland* (2009). Jeanet Kullberg, Miranda Vervoort en Jaco Dagevos. ISBN 978-90-377-0401-3
- 2009/4 *De jeugd een zorg. Ramings- en verdeelmodel jeugdzorg 2009* (2009). John Stevens, Evert Pommer, Hetty van Kempen, Elke Zeijl, Isolde Woittiez, Klarita Sadiraj, Rob Gilsing, Saskia Keuzenkamp. ISBN 978-90-377-0355-9
- 2009/5 *Mantelzorg. Een overzicht van de steun van en aan mantelzorgers in 2007* (2009). Alice de Boer, Marjolein Broese van Groenou en Joost Timmermans (red.). ISBN 978-90-377-0408-2
- 2009/6 *At a glance. Summaries of 16 scp research projects in 2008*. ISBN 978-90-377-0413-6
- 2009/7 *Vrijwilligerswerk in meervoud. Civil society en vrijwilligerswerk 5* (2009). Paul Dekker en Joep de Hart. ISBN 978-90-377-0348-1
- 2009/8 *Cultuurbewonderaars en cultuurbeoefenaars. Trends in cultuurparticipatie en media-gebruik* (2009). Andries van den Broek, Jos de Haan en Frank Huysmans. ISBN 978-90-377-0400-6
- 2009/9 *Making up the Gap. Migrant Education in the Netherlands* (2009). Lex Herweijer. ISBN 978-90-377-0433-4

- 2009/10 *Gelukkig voor de klas?. Leraren voortgezet onderwijs over hun werk.* Ria Vogels.  
ISBN 978-90-377-0340-5
- 2009/11 *Rules of Relief. Institutions of social security, and their impact (2009).* J.C. Vrooman.  
ISBN 978 90 377 0218 7
- 2009/12 *Overlast en verloedering ontleuteld (2009).* Lonneke van Noije en Karin Wittebrood.  
ISBN 978 90 377 0436 5
- 2009/13 *Crisis in aantocht? Verdiepingsstudie Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2008 (2009).*  
Paul Dekker, Tom van der Meer, Peggy Schyns en Eefje Steenvoorden.  
ISBN 978 90 377 0404 4
- 2009/15 *Deeltijd (g)een probleem. Mogelijkheden om de arbeidsduur van vrouwen met een kleine deeltijd baan te vergroten (2009).* Saskia Keuzenkamp (red.), Carlien Hillebrink, Wil Portegijs, Babette Pouwels. ISBN 978-90-377-0448-8
- 2009/16 *De toekomst van de mantelzorg (2009).* Klarita Sadiraj, Joost Timmermans, Michiel Ras, Alice de Boer. ISBN 978 90 377 0435 8
- 2009/20 *Maten voor gemeenten. Een analyse van de prestaties van de lokale overheid (2009).*  
B. Kuhry en J.J.J. Jonker. ISBN 978-90-377-0452-5

#### SCP-essays

- 1 *Voorbeelden en nabebelden (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

#### Overige publicaties

- Ondersteunende voorzieningen (2008).* Roelof Schellingerhout. ISBN 978-90-377-0354-2
- Wel of niet aan het werk (2008).* Patricia van Echtelt en Stella Hoff. ISBN 90-377-0364-1
- Ontwikkeling van AWBZ-uitgaven 1985-2030 (2008).* Evelien Eggink, Evert Pommer en Isolde Woittiez. ISBN 90-377-0365-8
- Veranderlijkheid van opvattingen over de EU (2008).* Charlotte Wennekers.  
ISBN 978-90-377-0382-5
- Advies over het macrobudget huishoudelijke WMO-hulp voor 2009 (2008).* Evert Pommer, Ab van der Torre. ISBN 90-377-0383-2
- Informatievoorziening integratie niet-westerse allochtonen. Inventarisatie van de beschikbare bronnen en voorstellen voor verbetering (2008).* Jaco Dagevos en Mérove Gijsberts.  
ISBN 978-90-377-0388-7
- De ongrijpbare nonrespondent (2008).* Josine Verhagen. ISBN 978-90-377-0359 7.
- Europa's bureu. Europees nabuurschapsbeleid en de publieke opinie over de Europese Unie (2008).*  
Paul Dekker, Albert van der Horst, Suzanne Kok, Lonneke van Noije en Charlotte Wennekers. ISBN 978-90-377-0381-8
- Minderheden meer gewicht. Over overgewicht bij Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen en het belang van integratiefactoren (2008).* Jaco Dagevos en Hans Dagevos.  
ISBN 978-90-377-0394-8
- Maatschappelijke organisaties in beeld. Grote ledenorganisaties over actuele ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld (2008).* Esther van den Berg en Joep de Hart.  
ISBN 978-90-377-0391-7
- Dubbele nationaliteit en integratie (2008).* Jaco Dagevos. ISBN 978-90-377-0398-6
- Werk en tevredenheid onder chronisch zieken met een langdurig lichamelijke beperking (2008).*

Mieke Cardol, Mieke Emmen en Mieke Rijken (Nivel), met medewerking van Cretien van Campen (SCP). ISBN 978-90-377-0409-9

Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2008. Deel 1 (2008). Paul Dekker en Eefje Steenvoorden. ISBN 978-90-377-0384-9

Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2008. Deel 2 (2008). Paul Dekker en Eefje Steenvoorden. ISBN 978-90-377-0393-1

Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2008. Deel 3 (2008). Paul Dekker, Tom van der Meer en Eefje Steenvoorden. ISBN 978-90-377-0410-5

Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2009. Deel 1 (2009). Eefje Steenvoorden, Peggy Schyns en Tom van der Meer. ISBN 978-90-377-0417-4

Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2009. Deel 2 (2009). Tom van der Meer, Paul Dekker en Eefje Steenvoorden. ISBN 978-90-377-0418-1

Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2009. Deel 3 (2009). Eefje Steenvoorden, Tom van der Meer en Paul Dekker. ISBN 978-90-377-0447-1

Wmo Evaluatie. Eerste tussenrapportage. De invoering van de Wmo: gemeentelijk beleid in 2007 (2008). Gijs van Houten, Mathijs Tuynman en Rob Gilsing. ISBN 978-90-377-0390-0

Wmo Evaluatie. Tweede tussenrapportage. Ondersteuning en participatie van mensen met een lichamelijke beperking (2009). Anna Maria Marangos, Mieke Cardol en Mirjam de Klerk. ISBN 978-90-377-0399-3

M/v. SCP-nieuwjaarsuitgave 2009 (2009). ISBN 978-90-377-0411-2

Definitief advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2009 (2009). Evert Pommer, Ab van der Torre, Evelien Eggink. ISBN 978-90-377-0415-0

TBO/jeu en TBO/nl. Een vergelijking van twee methoden van tijdbestedingsonderzoek (2009). Carlijn Kamphuis, Remko van den Dool, Andries van den Broek, Ineke Stoop, Patty Adelaar, Jos de Haan. ISBN 978-90-377-0423-5

Kunnen alle kinderen meedoen? Onderzoek naar de maatschappelijke participatie van arme kinderen (2009). Gerda Jehoel-Gijsbers. ISBN 978-90-377-0416-7

Werken en weldoen. Kiezen voor betaalde en onbetaalde arbeid (2009). Ingrid Ooms, Jedid-Jah Jonker, Ab van der Torre. ISBN 978-90-377-0403-7

Genoeg om van te leven. Focusgroepen in discussie over de minimale kosten van levensonderhoud (2009). Stella Hoff, Arjan Soede, Cok Vrooman, Corinne van Gaalen, Albert Luten, Sanne Lamers. ISBN 978-90-377-407-5

Sociale uitsluiting: een meetinstrument (2009). Gerda Jehoel-Gijsbers, Wendy Smits, Jeroen Boelhouwer, Harry Bierings. ISBN 978-90-377-0427-3

Profielen van vragers naar AWBZ-GGZ (2009). Cretien van Campen. ISBN 978-90-377-0444-0

Sociale uitsluiting: een meetinstrument (2009). Gerda Jehoel-Gijsbers (SCP), Wendy Smits (CBS), Jeroen Boelhouwer (SCP) en Harry Bierings (CBS). ISBN 978 90 377 0427 3

Sociale samenhang in de wijk. NSV actualiteitencollege 2008 (2009). Maurice Gesthuizen en Vic Veldheer (red.). ISBN 978 90 377 0445 7

Meten wat leeft? Achtergrondstudie bij het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (2009). Paul Dekker (red.). ISBN 978-90-377-0419-8