

Maten voor gemeenten 2010

Maten voor gemeenten 2010

Een analyse van de prestaties van de lokale overheid

B. Kuhry
J.J.J. Jonker
A.G.J. van der Torre

M.m.v. Bureau Zenc

Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, oktober 2010

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 2010

SCP-publicatie 2010-27

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Mantext, Moerkapelle

Vertaling samenvatting: Julian Ross, Carlisle, Engeland

Omslagontwerp: Bureau StijlZorg, Utrecht

ISBN 978 90 377 0522 5

NUR 740

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

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 vx Den Haag

Telefoon (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: www.scp.nl

E-mail: info@scp.nl

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
1.1.1 Doelstelling en achtergrond	15
1.1.2 Indeling	16
1.1.3 Korte toelichting op de gevolgde aanpak	16
1.2 Analyseresultaten	18
1.2.1 Gemeentelijke uitgaven en inkomsten	18
1.2.2 Kerncijfers uitgaven en prestaties	21
1.2.3 De effecten van taakmutaties	26
1.3 IJkpunten voor volumegroei	28
1.4 De verklaring voor de stijging van de relatieve kostprijs	30
1.5 Kwantiteit en kwaliteit	33
Noten	40
2 Ontwikkelingen per taakveld	42
2.1 Opzet van dit hoofdstuk	42
2.2 Bestuursorganen en algemene ondersteuning	43
2.3 Burgerzaken	49
2.4 Openbare orde en veiligheid	56
2.5 Wegen en water	66
2.6 Onderwijs(huisvesting)	71
2.7 Werkgelegenheid	86
2.8 Bijstand en sociale dienst	98
2.9 Maatschappelijke en sociale dienstverlening	104
2.10 Voorzieningen voor gehandicapten	114
2.11 Gezondheidszorg	117
2.12 Milieubeheer, reiniging en riolering	124
2.13 Cultuur, sport en groen	129
2.14 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing	136
2.15 Openbaar vervoer	142
2.16 Economische zaken	147
Noten	149
3 Profijt van de gemeentelijke uitgaven	156
3.1 Definitie profijt en afbakening	156
3.2 Keuze van voorzieningen	157

3.3	Groepsindelingen	160
3.4	Profijt naar inkomensgroep	161
3.5	Profijt naar opleidingsniveau	163
3.6	Profijt naar inkomensbron	165
3.7	Profijt naar herkomst	167
3.8	Profijt naar samenstelling huishouden	170
3.9	Profijt naar leeftijd	172
	Noten	173
	Summary	174
	<i>Bijlagen (bijlagen B t/m E zijn te vinden bij deze publicatie op internet via www.scp.nl/publicaties)</i>	
	Bijlage A Analyseresultaten netto-uitgaven	178
	Bijlage B Methodiek	
	Bijlage C Taakvelden en productindicatoren	
	Bijlage D1 Kosten, uitgaven en inkomsten (2008)	
	Bijlage D2 Analyse van totale uitgaven (2003-2008)	
	Bijlage D3 Analyse van netto-uitgaven (2003-2008)	
	Bijlage E Voorzieningengebruik per huishoudensgroep	
	Literatuur	183
	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 2009 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 2010*, is een actualisering van de voorgaande rapportages. Er is een thematisch hoofdstuk toegevoegd, dat betrekking heeft op het profijt dat burgers met uiteenlopende achtergrondkenmerken hebben van gemeentelijke uitgaven. Het betreft een gemeentelijke verbijzondering van een lopend SCP-onderzoek. 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 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 J. Nijenhuis, drs. F. Gietema en drs. A. Doeves van het ministerie van BZK, drs. H. Oosterhuis van het ministerie van Financiën en drs. G. Dekker (Gemeente Almere). 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 Stimulansz 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 2001 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) verzocht een studie uit te voeren naar de mogelijkheid om de transparantie van gemeentelijke uitgaven te vergroten door deze uitgaven te koppelen aan gemeentelijke prestaties. In datzelfde jaar verscheen een voorstudie en in 2003 tot en met 2009 volgden zeven meer uitgewerkte studies. Het onderhavige rapport *Maten voor gemeenten 2010* is een actualisering van de voorgaande rapportages. De analyses in dit rapport hebben primair betrekking op de periode 2003-2008. Daarnaast wordt ingegaan op de ontwikkeling van enkele kerncijfers voor de periode 1995-2008. In het rapport worden enkele gemeentelijke taakvelden buiten beschouwing gelaten: gemeentelijke grondbedrijven, havenbedrijven, nutsbedrijven en financiële transacties. Dit rapport moet worden gezien als een volgende stap op een meerjarig pad om het inzicht in de relatie tussen gemeentelijke uitgaven en prestaties te vergroten.

Hoofdstuk 1 gaat in op het totaalbeeld van uitgaven en productie. De totale uitgaven van gemeenten voor de in de analyses betrokken taakvelden nemen in de periode 2003-2008 met 1,6% per jaar toe. Gecorrigeerd voor inflatie is echter sprake van een reële daling van 0,2% per jaar. Het gemiddelde groeicijfer wordt sterk gedrukt door een daling in de periode 2003-2006. In 2007 en 2008 namen de uitgaven weer toe. De dalende tendens in de eerste jaren is deels het gevolg van bezuinigingen en deels van het afstoten van taken door verzelfstandiging en privatisering (onder andere bij het onderwijs). De stijging in de laatste twee jaren ligt vooral aan de uitbreiding van het gemeentelijke takenpakket met de verantwoordelijkheid voor de huishoudelijke hulp (vanaf 2007) en de groeiende betrokkenheid bij de sociale werkvoorziening (vanaf 2008). In dit rapport wordt de productie soms gemeten in termen van het aantal gebruikers of afgenomen diensten en soms berekend uit de uitgaven met behulp van informatie over de prijsontwikkeling. De aldus gemeten productie blijft systematisch achter bij de groei van de reële uitgaven. Na een daling in de beginjaren en een toename in de latere jaren loopt de productie in de periode 2003-2008 per saldo terug met gemiddeld 0,8% per jaar. Daarmee blijft de productie van gemeenten ver achter bij de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (volume groei 2,7% per jaar) en in mindere mate 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 2003-2008 blijkt de kostprijs van gemeentelijke diensten jaarlijks gemiddeld 0,6% sneller toe te nemen dan die van het gemiddelde binnenlandse product. Hierbij kan worden aangetekend dat de relatieve kostprijs in de eerste jaren iets is gedaald. Na 2005 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 2002-2008 zijn ze betrekkelijk gering, doordat de toevoeging van nieuwe taken op het gebied van de huishoudelijke hulp (2007) en de sociale werkvoorziening (2008) vrijwel opweegt tegen het (meer geleidelijk) afstoten van taken bij het onderwijs, de kinderopvang, de woning-exploitatie en het openbaar vervoer.

In de periode 2003-2006 zijn de overdrachten van het rijk aan gemeenten door de bezuinigingen van de rijksoverheid onder druk komen te staan. In de periode 2006-2008 trad vervolgens weer een groei op. Deze overdrachten omvatten enerzijds de niet-geoordeelde overdracht in het kader van het gemeentefonds en anderzijds de specifieke uitkeringen die betrekking hebben op bepaalde taken die door het rijk aan gemeenten worden overgedragen. De daling was het sterkst bij de specifieke uitkeringen. Deze vertoonden alleen in 2008 een toename doordat gemeenten met ingang van dat jaar financieel verantwoordelijk werden voor de sociale werkvoorziening. Bij het gemeentefonds is alleen in de eerste jaren een daling opgetreden. Daarna trad een hernieuwde stijging op, deels door de toekenning van extra middelen voor bestaande taken, deels door de overheveling van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering in het kader van het gemeentefonds en deels door de overheveling van de huishoudelijke hulp naar gemeenten in 2007.

Onderzoek van het SCP heeft uitgewezen dat de waargenomen stijging van de relatieve kostprijs niet tot de gemeentelijke dienstverlening is beperkt, maar ook optreedt op terreinen als zorg en onderwijs (zie SCP 2010). 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 gevonden 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 2003-2008. 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 productindicatoren, kengetallen van productie en reële uitgaven, evenals aan de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening.

Dit onderdeel moet worden gezien als een globale kenschets van de gemeentelijke dienstverlening in de onderscheiden taakvelden op basis van 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 de meest opmerkelijke bevindingen:

- Het taakveld openbare orde en veiligheid heeft een hoge politieke prioriteit. Dit blijkt niet alleen uit beleidsnota's, maar ook uit de zeer sterke groei van de reële uitgaven (7% per jaar). Dit geldt zowel op nationaal niveau als bij afzonderlijke gemeenten (zie ook Kuhry en Jonker 2007, *Maten voor gemeenten 2007*, hoofdstuk 3).
- De gemeentelijke uitgaven voor basis- en voortgezet onderwijs dalen gestaag als gevolg van het op afstand plaatsen van een toenemend aantal scholen voor openbaar onderwijs. Daardoor lopen de geldstromen in toenemende mate direct van het rijk naar de scholen, zonder tussenkomst van gemeenten.
- Als gevolg van het intrekken van het w1w- (Wet inschakeling werkzoekenden) en 1D- (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. Volgens onze reconstructie blijven deze uitgaven in de periode 2004-2008, 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 van de specifieke uitkering voor het zogenoemde werkdeel. In 2008 lijkt dit niet langer het geval te zijn, maar daarbij moet de kanttekening worden gemaakt dat gemeenten nu tal van uitgavencategorieën specificeren die voorheen niet subsidiabel waren.
- De uitvoeringskosten van de sociale diensten bedragen ruim 13% van de totale uitgaven voor werk en inkomen. De uitvoeringskosten dalen weliswaar, maar minder dan de uitgaven voor bijstand, gesubsidieerd werk en re-integratietrajecten. Daarbij moet worden opgemerkt, dat de uitvoeringskosten met ingang van 2007 lager

zijn dan de personele en materiële kosten van de sociale diensten (ruim 14% van de totale uitgaven), aangezien gemeenten met ingang van dat jaar een deel van de re-integratie-inspanning in eigen beheer uitvoeren. 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.

- Als gevolg van de beëindiging van de oude regelingen en de vertraagde opstart van de nieuwe regeling, nam het aantal inburgeringstrajecten in 2007 tijdelijk sterk af.
- Sinds enkele jaren zijn de gemeentelijke inkomsten voor reiniging en riolering hoger dan de uitgaven.
- De gemeentelijke uitgaven en inkomsten voor openbaar vervoer nemen als gevolg van de verzelfstandiging en privatisering van gemeentelijke vervoerbedrijven in 2008 sterk af.

De in dit rapport ontwikkelde aanpak moet vooral worden gezien als een signaleringsinstrument. Waar verschillen optreden 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 deze editie van *Maten voor gemeenten* wordt ook ingegaan op een speciaal onderwerp: het profijt van de gemeentelijke uitgaven voor een aantal categorieën huishoudens. Dit profijt kan worden berekend door de gemeentelijke uitgaven op basis van gedetailleerde gegevens over de gebruikers van voorzieningen toe te rekenen aan de specifieke bevolkingsgroepen, waarbij een onderscheid wordt gemaakt naar inkomen, opleiding, inkomensbron, herkomst (autochtoon-migrant), samenstelling van het huishouden en leeftijd. In totaal kon 16 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven aan huishoudens worden toegerekend. Hiervan had 6 miljard euro betrekking op de bijstand. Het profijt is groter naarmate het huishoudensinkomen of de opleiding lager is. Bijstandsonvangers profiteren het meest van de gemeentelijke uitgaven en vroeg-gepensioneerden en ontvangers van studiefinanciering het minst. Als men kijkt naar het land van herkomst dan blijkt het profijt van migrantenhuishoudens veel groter te zijn dan dat van autochtone huishoudens. De verdeling naar samenstelling van het huishouden laat zien dat eenoudergezinnen en paren met kinderen het sterkst profiteren van de gemeentelijke uitgaven. Inwonende kinderen en paren van 65 jaar of jonger zonder kinderen profiteren het minst. Een geringer dan gemiddeld profijt komt voor bij de

jonge huishoudens en de huishoudens van de leeftijdsgroep 65-74 jaar. De leeftijdsgroep 25-44 jaar zit boven het gemiddelde profijt.

Het totaalbeeld van de profijtverdeling wordt overheerst door het profijt van de bijstandsuitgaven: het betreft een hoog bedrag dat bij een kleine groep terechtkomt.

1 Opzet en kernuitkomsten

1.1 Opzet van dit rapport

1.1.1 Doelstelling en achtergrond

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

In 2001 heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een voorstudie (Kuhry en Van der Torre 2001) uitgevoerd. Deze voorstudie ging onder meer in op de te hanteren indeling van gemeentelijke taken, op de keuze van productindicatoren, op het te hanteren analyseschema en op de beschikbaarheid van de benodigde gegevens. Een belangrijke stap op weg naar de afronding van genoemde voorstudie was de raadpleging van een aantal deskundigen die waren geselecteerd op basis van hun kennis van het gemeentelijke taakveld en/of van problemen rond de toepassing van productindicatoren (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 zes opeenvolgende afleveringen met als laatste *Maten voor gemeenten 2009* (Kuhry en Jonker 2009). 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. In 2009 had dit thema betrekking op een toepassing van de gehanteerde aanpak in specifieke gemeenten, toegespitst op de Drechtsteden: Dordrecht en vijf aangrenzende gemeenten. Het speciale thema van deze editie is de mate waarin huishoudens met verschillende achtergrondkenmerken (als inkomen, opleiding en samenstelling) profijt hebben van de uitgaven van gemeenten. Dit profijt wordt gemeten als de geldelijke waarde van de door gemeenten geleverde diensten. Als zodanig sluit deze analyse goed aan bij de in de eerste alinea geformuleerde kernvraag van dit rapport.

1.1.2 Indeling

Het huidige rapport gaat hoofdzakelijk in op de periode 2003-2008. Op enkele plaatsen wordt ingegaan op de macro-ontwikkeling op een wat langere termijn: 1995-2008. Het rapport omvat drie hoofdstukken, waarvan de eerste twee de vaste kern vormen van deze rapportage en het laatste betrekking heeft op een speciaal onderwerp: het profijt van de gemeentelijke uitgaven.

Hoofdstuk 1 gaat in op de opzet en op de voornaamste uitkomsten van de analyse op een geaggregeerd niveau. De totale ontwikkeling van de uitgaven wordt daarbij vergeleken met het volume van de met behulp van die middelen geproduceerde diensten. 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 product-indicatoren, kengetallen over productie en uitgaven en informatie over de kwaliteit en de effectiviteit van de dienstverlening.

Hoofdstuk 3 gaat in op het profijt van de gemeentelijke uitgaven voor burgers met verschillende achtergrondkenmerken.

Bijlage A geeft de uitkomsten van de zogenoemde nettoanalyse, die betrekking heeft op de prestaties die corresponderen met het saldo van gemeentelijke uitgaven en inkomsten. Deze analyse is van belang 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 profijtanalyse.

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 het aantal verstrekte paspoorten, het aantal 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 de door de overheid gesubsidieerde 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 product-indicatoren, te weten:

- prestatie-indicatoren, die te maken hebben met de geleverde eindproducten;
- gebruiksindicatoren, die te maken hebben met de afnemers van de diensten; en
- normeringsindicatoren, waarbij de productie zelf niet wordt gemeten, maar waarbij

de omvang van de werkzaamheden wordt afgeleid uit een globale norm (aantal inwoners, aantal vierkante kilometers en dergelijke).

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

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

In de analyses worden 65 afzonderlijke taakvelden onderscheiden. Omdat voor veel taakvelden meer dan één productindicator wordt gehanteerd, ligt het aantal gehanteerde productindicatoren aanmerkelijk hoger, namelijk op 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 taakvelden ging het om overhead of een restpost.² 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 kosten per product in een gekozen basisjaar (zie voor een nadere toelichting kader B.1 in internetbijlage B). Deze aanpak is zowel van belang 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).

Bij analyses van de uitgaven per product wordt de productie in verband gebracht met de uitgaven. Dit kan een onzuiver beeld opleveren van de feitelijke kosten per product omdat er naast de gemeenten andere financiers kunnen optreden. Deze onvolledigheid kan ook het gevolg zijn van eigen bijdragen die direct aan de betrokken organisaties worden betaald en niet door tussenkomst van gemeenten. De hiervoor onder punt 2 omschreven rekenmethode leidt er echter toe dat ook de productie in zo'n geval maar gedeeltelijk in de berekening wordt betrokken. Daardoor zijn de uitkomsten van de berekening van de uitgaven per product identiek aan die van de integrale kosten per product.

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 hoofdstuk 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 1999³ 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 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. De in het kader van de gemeenterekeningen gehanteerde boekhoudkundige begrippen 'baten' en 'lasten' sporen min of meer met de meer gangbare begrippen 'inkomsten' en 'uitgaven', die wij in dit rapport veel vaker gebruiken.⁴ Zie kader 1.1 voor technische details.

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.

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 o t/m 960). Zoals is beargumenteerd in bijlage B van *Maten voor gemeenten 2006* (Kuhry en Jonker 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 primair om overdrachten en niet om de kosten van dienstverlening. 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 2008 circa 20% van de totale lasten gemoed.

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, 2003-2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1 totale uitgaven taakvelden (mln. euro)	39.200	38.100	38.400	38.300	40.100	42.500
2 idem (%) ^a	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
3 netto-uitgaven taakvelden (%) ^{a, b}	42,5	43,8	43,3	46,0	48,5	49,6
4 taakgebonden inkomsten specifieke uitkeringen (%) ^a	32,2	32,4	31,0	26,7	24,0	24,3
5 taakgebonden inkomsten van derden (%) ^a	25,3	23,8	25,7	27,3	27,5	26,2
6 netto-inkomsten uit gemeentefonds (%) ^a	34,8	31,0	30,9	35,0	37,6	38,1
7 netto-opbrengst gemeentelijke belastingen (%) ^a	7,6	8,1	9,4	6,7	6,7	6,7
8 overige netto-inkomsten (%) ^a	2,0	6,4	6,7	10,5	9,0	8,2
9 totaal (netto-)inkomsten ^{a, c}	101,9	101,8	103,7	106,1	104,9	103,4
10 saldo inkomsten minus uitgaven ^a	1,9	1,8	3,7	6,1	4,9	3,4

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 2003, 2005, 2006, 2007, 2008); SCP-bewerking

De totale uitgaven van gemeenten voor de betrokken 65 taakvelden lopen af van 39,2 miljard euro in 2003 tot 38,1 miljard euro in 2004. In de daaropvolgende jaren schommelen ze rond de 38 miljard euro, om in 2007 en 2008 te stijgen naar 42,5 miljard euro. Over de periode 2003-2008 komt dit neer op een gemiddelde groei van 1,7% per jaar. Gecorrigeerd voor de algemene toename van het prijspeil resteert een gemiddelde reële daling van 0,2% per jaar.⁵

Het bovenste deel van tabel 1.1 heeft betrekking op de totale en de netto-uitgaven. Deze netto-uitgaven zijn berekend door van de totale uitgaven per taakveld de taakgebonden inkomsten af te trekken. Dit betreft de specifieke uitkeringen van het rijk en de inkomsten van derden. Laatstgenoemde post heeft betrekking op de verkoop van goederen en diensten aan burgers en bedrijven; 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, o.z.v.). 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* (Kuhry en Jonker 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 positief saldo dat oploopt van 2% in 2003 tot 6% in 2006, om vervolgens wederom te dalen tot 3%. 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. De inkomsten uit specifieke uitkeringen zijn in 2006 en 2007 vrij sterk gedaald (van 31% in 2005 naar 24% in 2007). Het aandeel van de inkomsten uit het gemeentefonds vertoont echter een overeenkomstige stijging (van 31% in 2005 naar 38% in 2008). Dit hangt samen met een ontwikkeling in de richting van een grotere autonomie voor gemeenten in het verlengde van de aanbevelingen van de commissie-Brinkman (BZK 2004b). In overeenstemming met deze aanbevelingen is een aantal specifieke uitkeringen afgeschaft met een compenserende verhoging van het gemeentefonds. Het aandeel van de taakgebonden inkomsten van derden was in 2003 25%, en vertoonde lichte schommelingen in de daaropvolgende jaren. De afgelopen jaren is frequent de klacht geuit dat de gemeentelijke belastingen 'de pan uit rijzen'. In de periode 1995 tot en met 2008 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, om daarna weer af te nemen tot 7% in de periode 2006-2008. Op langere termijn lijkt dus sprake te zijn van een betrekkelijk geringe toename. De stijging in 2005 hangt voor een deel samen met de afschaffing van de Zalmsnip, de afname 2006 is een gevolg van de gedeeltelijke afschaffing van de OZB (zie Allers 2006).⁶ Als echter wordt gecorrigeerd voor de genoemde verlaging van de OZB-inkomsten vanaf 2006, die door het rijk via het gemeentefonds worden gecompenseerd, blijkt per saldo wel degelijk sprake te zijn van een toename met enkele procentpunten.

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 1995-2008 in beeld brengt. Deze figuur laat zien dat de uitgaven, gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling van het bbp, tussen 1995 en 2008 per saldo zijn gestegen (met 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 treedt er echter opnieuw een daling op, 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

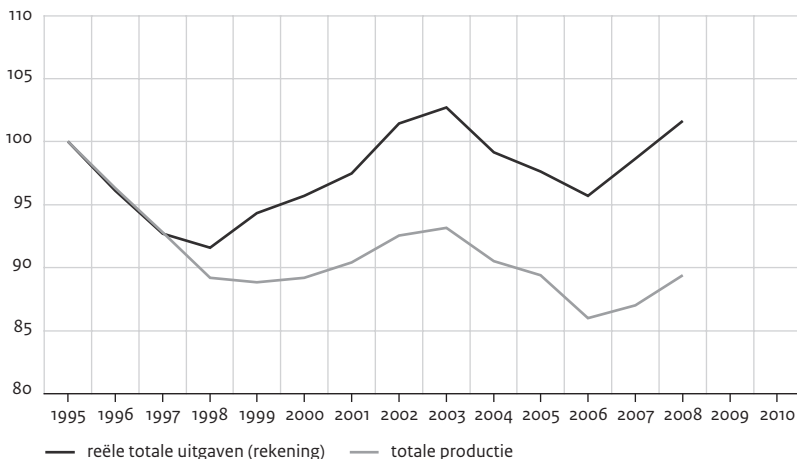
specifieke uitkeringen, onder andere die voor werk en inkomen. In 2007 is wederom sprake van een stijging, die is toe te schrijven aan de toekenning van een nieuwe taak aan gemeenten: de huishoudelijke hulp in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). In 2008 stijgen de uitgaven verder, vooral als gevolg van het feit dat de financiering van de sociale werkplaatsen vanaf dat jaar volledig via gemeenten verloopt. Voorheen werden de uitgaven voor sociale werkplaatsen slechts voor een deel op de gemeenterekening verantwoord.

Doordat 2008 het laatste jaar is waarvoor momenteel min of meer volledige gegevens beschikbaar zijn, blijven de gevolgen van de kredietcrisis en de daaropvolgende recessie vooralsnog buiten beeld.

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 1999-2003 en in 2006-2008 wel sprake van een stijging. Gemiddeld neemt de productie in de periode 1995-2008 met 0,9% per jaar af. Dit houdt tevens in dat de ontwikkeling van de productie gemiddeld 1,0% per jaar achterblijft bij die van de corresponderende reële uitgaven. Anders gezegd: de kostprijs van gemeentelijke diensten neemt gemiddeld 1,0% sneller toe dan de gemiddelde prijs van alle in Nederland geproduceerde goederen en diensten. Overigens lijkt dit fenomeen vooral in de jaren met sterk groeiende overheidsuitgaven (1997-2000 en 2006-2008) op te treden. In de perioden 1995-1996 en 2003-2005 is nauwelijks sprake van een toename van de kostprijs.

Figuur 1.1

Geaggregeerde uitkomsten, 1995-2008 (indexcijfers 1995 = 100)

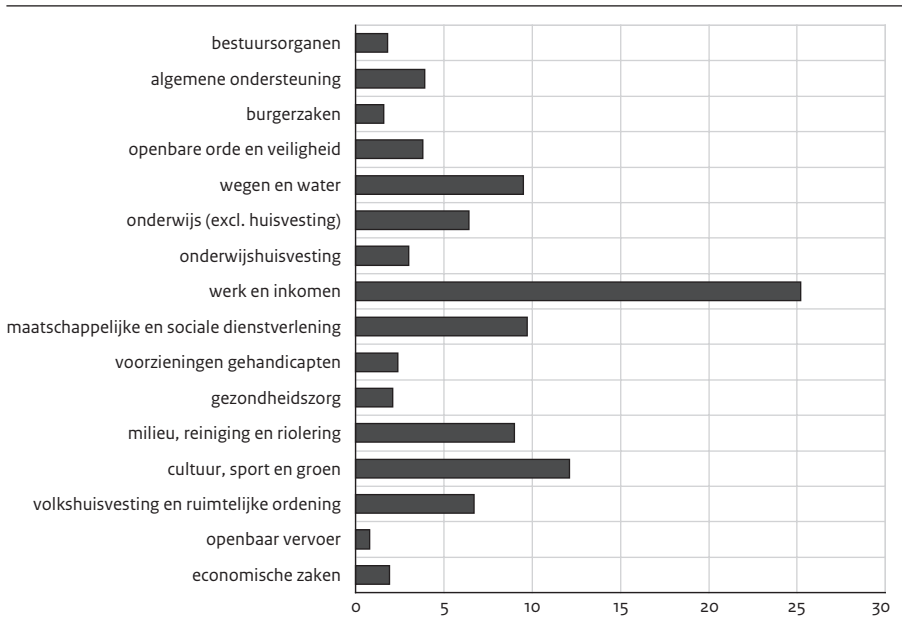


Bron: CBS (Statistiek gemeentebegrotingen, Statistiek gemeenterekeningen), productiegegevens (zie internetbijlage C) SCP-bewerking

Figuur 1.2 geeft een schematische voorstelling van het relatieve financiële belang van de clusters van taakvelden in 2008.⁷ De belangrijkste clusters zijn werk en inkomen (25% van het totaal), cultuur/sport/groen (12%), wegen/water, maatschappelijke en sociale dienstverlening, milieu/reiniging/riolering en onderwijs incl. onderwijshuisvesting (alle 9 à 10%), en volkshuisvesting en ruimtelijke ordening (7%).

Figuur 1.2

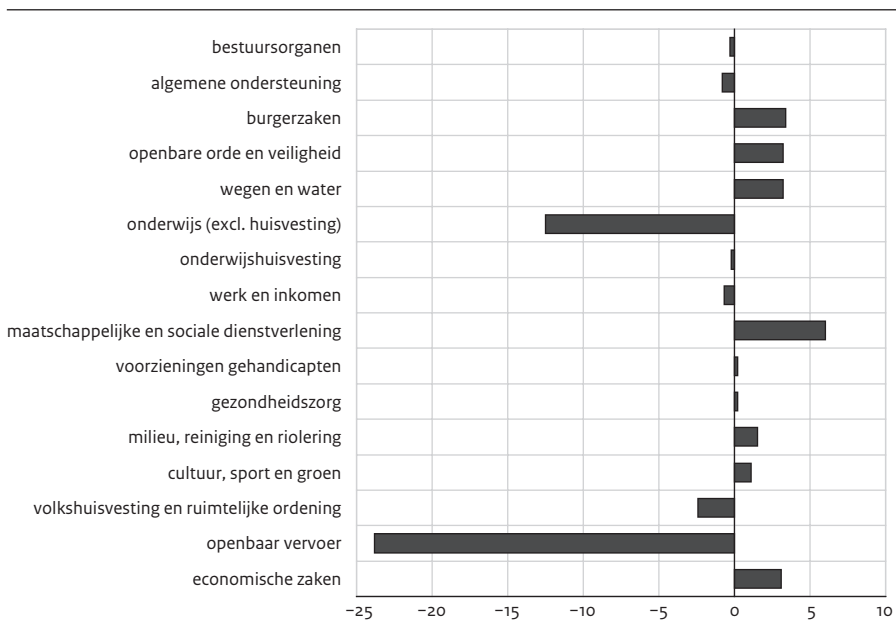
Aandeel van clusters in totale uitgaven, 2008 (in procenten)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen) SCP-bewerking

Figuur 1.3 geeft de ontwikkeling van de productie per cluster weer. De snelste groeier van de periode 2003-2008 is met 7% per jaar de maatschappelijke en sociale dienstverlening. Deze groei heeft betrekking op een nieuwe taak van gemeenten met ingang van 2007: de huishoudelijke hulp. Een viertal voorzieningen wordt gekenmerkt door een groei van 3 à 4%: burgerzaken, veiligheid, wegen en water en economische zaken. De snelste dalers zijn het openbaar vervoer met gemiddeld 24% per jaar en het onderwijs met gemiddeld 13% 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. 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, 2003-2008 (in procenten)

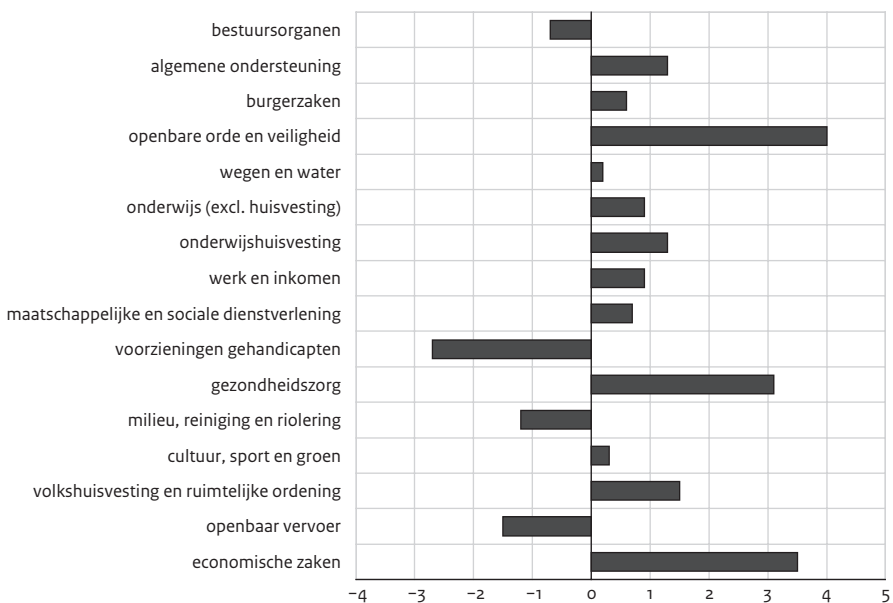


Bron: SCP

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 overwegend relatief duurder wordende publieke diensten staan relatief goedkoper wordende producten van de marktsector.

Figuur 1.4

Gemiddelde jaarlijkse groei van de relatieve kostprijs, 2003-2008 (in procenten)



Bron: SCP

In de meeste gevallen stijgt de relatieve kostprijs. Hier komen we in paragraaf 1.4 nog op terug. Een zeer snelle stijging van de relatieve kostprijs (4% per jaar) treedt op bij openbare orde en veiligheid en een iets gematigder stijging (ruim 3% per jaar) bij gezondheidszorg en economische zaken. Bij deze drie taakvelden zijn de productie en daarmee de kosten per product overigens moeilijk te meten. Ook gebrekkige meting van de productie kan een (gedeeltelijke) verklaring vormen voor deze sterke groei. 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 volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, burgerzaken, onderwijs, werk en inkomen en bij algemene ondersteuning. Opvallend genoeg behoren de bestuursorganen in tegenstelling tot de voorgaande edities van *Maten voor gemeenten* niet langer tot de snelle groeiers, maar tot de dalers. Zoals nog ter sprake zal komen in paragraaf 2.2 is het overigens denkbaar dat deze daling vooral het gevolg is van een definitiewijziging in 2004. Een wat sterkere daling van de relatieve kostprijs is te vinden bij het openbaar vervoer en bij milieu, reiniging en riolering. Het betreft vormen van dienstverlening die zich lenen voor innovatie en waar kennelijk productiviteitswinst wordt geboekt. Bij de voorzieningen voor gehandicapten daalt de kostprijs met bijna

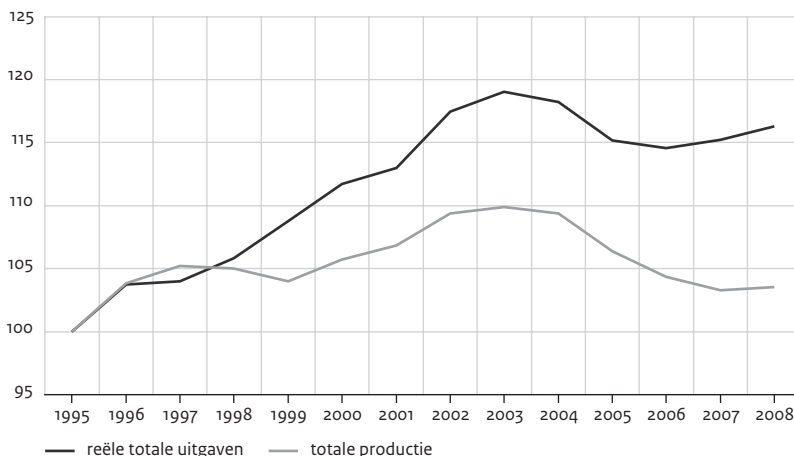
3% per jaar; deze is in het bijzonder bij het onderdeel vervoersvoorzieningen sterk achtergebleven (zie § 2.10 voor een nadere verklaring).

1.2.3 De effecten van taakmutaties

In paragraaf 1.2.2 hebben we gezien dat de reële uitgaven van gemeenten in de periode 1995-2008 gemiddeld met 0,1% per jaar zijn toegenomen en dat de bijbehorende productie is gedaald met 0,9% 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 er in dit opzicht op 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 moet een correctie worden aangebracht voor de afname van de gemeentelijke betrokkenheid bij de financiering van het openbaar basisonderwijs, die vooral de laatste jaren is opgetreden. In vijf gevallen hebben gemeenten er in de periode 1995-2008 substantiële taken bij gekregen: dit betreft het onderwijsachterstandsbeleid, de schoolbegeleidingsdiensten, de jeugdgezondheidszorg, de huishoudelijke hulp en de financiële verantwoordelijkheid voor de Wet sociale werkvoorziening (wsw). 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).⁸

Figuur 1.5

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



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

Na correctie voor taakmutaties ziet de resulterende figuur 1.5 voor de periode 1995-2008 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 2007-2008, 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 2008 met gemiddeld 1,2% per jaar toe te nemen. In dezelfde periode groeide de productie met gemiddeld 0,3% per jaar. Dit correspondeert met een toename van de relatieve kostprijs met gemiddeld 0,9% per jaar. Figuur 1.5 suggereert, dat de hieruit voortvloeiende relatieve prijsstijging van de gemeentelijke productie vooral in de periodes 1998-1999 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.

Tabel 1.2 geeft enkele kengetallen die betrekking hebben op de ontwikkelingen in de periode 2003-2008.

Tabel 1.2

Ontwikkeling 2003-2008, met en zonder correctie voor taakmutaties (indexcijfers 2002 = 100)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	groeivoet ^a 2003-2008
ongecorrigeerd							
reële ontwikkeling totale uitgaven, index	100,0	96,5	95,0	93,2	96,0	98,9	-0,2
ontwikkeling productie, index	100,0	97,2	96,0	92,3	93,5	95,9	-0,8
ontwikkeling reële uitgaven per product, index	100,0	99,4	99,1	101,0	102,8	103,2	0,6
correctie voor taakmutaties ^b							
reële ontwikkeling gecorrigeerde totale uitgaven, index	100,0	99,3	96,7	96,2	96,8	97,7	-0,5
ontwikkeling gecorrigeerde productie, index	100,0	99,6	96,8	95,0	94,0	94,3	-1,2
ontwikkeling gecorrigeerde reële uitgaven per product, index	100,0	99,7	99,9	101,3	103,0	103,6	0,7

a Gemiddelde jaarlijkse procentuele groei.

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

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

Zonder correctie voor taakmutaties dalen de reële uitgaven in de periode 2003-2008 met gemiddeld 0,2% per jaar, daalt de productie met gemiddeld 0,8% per jaar en neemt de relatieve kostprijs toe met gemiddeld 0,6% per jaar. Na correctie voor deze beide aspecten dalen de reële uitgaven met gemiddeld 0,5% 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 uitgaven en de productie door de jaren heen wat afwijkt, zijn de effecten van de correctie voor taakmutaties over de gehele periode 2003-2008 per saldo vrij gering. Dat komt doordat de effecten van de toewijzing van nieuwe taken (huishoudelijke hulp en Wsw) min of meer opwegen tegen het afstoten van taken bij het onderwijs, de kinderopvang, de woningexploitatie en het openbaar vervoer. Terwijl in de periode tot 2003 na correctie voor taakmutaties sprake was van een voortdurende toename van de reële uitgaven en de productie van gemeentelijke diensten, blijken de reële uitgaven en vooral de bijbehorende productie in de daaropvolgende jaren af te nemen. Zoals nog zal blijken in de volgende paragraaf blijft de gemeentelijke dienstverlening in de jaren na 2003 ver achter bij de algemene ontwikkeling van de publieke dienstverlening en nog veel verder bij de ontwikkeling van de productie in de marktsector.

1.3 IJkpunten voor volumegroei

De in dit rapport uitgewerkte methodiek brengt de ontwikkeling van de productie door de jaren heen in beeld. Op zichzelf zegt groei of krimp van de productie 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 2003-2008 vergeleken met overeenkomstige kengetallen voor de marktsector en de totale 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 SCP 2010). Collectieve diensten als openbaar bestuur, defensie en infrastructuur blijven daarbij buiten beschouwing. Er is overigens een zekere mate van overlap met de gemeentelijke dienstverlening (brandweer, openbaar onderwijs, kinderopvang, sociale dienst, en dergelijke).

Tabel 1.3
Gemiddeld jaarlijks groeipercentage naar sector, 2003-2008

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

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

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

c www.kosmos-kennisbank.nl

d Publieke dienstverlening in perspectief (SCP 2010).

e Nationale Rekeningen 2008 (CBS 2009c); bewerkt in SCP (2010).

Bron: BZK, CBS en SCP

In termen van reële kosten c.q. uitgaven vertoont de marktsector de grootste groei (gemiddeld 2,8% per jaar), op de voet gevolgd door de totale publieke dienstverlening (2,7% per jaar). De reële uitgaven van gemeenten dalen met 0,5% per jaar en blijven daarmee sterk achter. De productie in de marktsector groeide iets sterker dan de kosten, namelijk met gemiddeld 3,0% per jaar. De ontwikkeling van de productie van de totale publieke dienstverlening nam minder snel toe (gemiddelde jaarlijkse groei 2,0%), terwijl de productie van gemeenten sterk terugliep (daling 1,2% per jaar). Overigens is de productie van de marktsector in 2009 als gevolg van de recessie teruggevallen en is de publieke productie hierdoor in eerste instantie maar beperkt beïnvloed. Als hiervan de balans kan worden opgemaakt, zal het beeld er beslist anders uit gaan zien!

De relatieve kostprijs van producten van de marktsector daalde licht (-0,2%) in de periode 2003-2008, terwijl die van gemeenten steeg met 0,7% en die van de totale publieke dienstverlening eveneens met 0,7% steeg. De marktsector wordt dus gekenmerkt door een veel hogere efficiencywinst dan de publieke sector, maar de productie van gemeenten lijkt in dit opzicht sprekend op die van de andere publieke diensten. In de periode 2003-2008 groeide het personeelsvolume in de totale publieke dienstverlening sterker dan in de marktsector (1,7% versus 0,9% per jaar). Deze cijfers impliceren dat de arbeidsproductiviteit van de totale publieke dienstverlening, waarvan

de groei kan worden berekend door het groeicijfer van de productie te verminderen met het groeicijfer van het personeel, een zeer geringe stijging vertoonde (0,3% per jaar), terwijl de marktsector een gemiddelde toename van de arbeidsproductiviteit boekte van 2,1% per jaar. De vergelijking met gemeenten is hier lastiger: hier is sprake van een sterke terugloop van de omvang van het gemeentepersoneel (van 170.000 fte's in 2003 naar 150.000 fte's in 2008, dat wil zeggen met 2,5% per jaar), maar dit betreft alleen het personeel dat formeel in dienst is van gemeenten. Ingehuurd personeel en het personeel betrokken bij door gemeenten gefinancierde diensten van andere organisaties (scholen, sociale werkplaatsen, re-integratiebedrijven, thuiszorginstellingen, geprivatiseerde reinigingsdiensten, ingehuurde aannemers e.d.) blijven hierbij buiten beschouwing. De kostprijsontwikkeling van gemeentelijke diensten doet vermoeden dat de arbeidsproductiviteit ook hier nauwelijks een groei vertoonde, dat de omvang van het totale betrokken personeel dus net als de productie met circa 1,2% per jaar daalde en dat er sprake is van een toenemend beroep op ingehuurd personeel en personeel van zelfstandige uitvoerende organisaties (groei van 1,3% per jaar). Een en ander impliceert dat de relatieve kostprijs van publieke dienstverlening in het algemeen en gemeentelijke diensten in het bijzonder ten opzichte van producten uit de marktsector de afgelopen jaren aanzienlijk is gestegen. Op dit onderwerp gaat de volgende paragraaf nader in.

1.4 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 2003-2008 wijzen in de richting van een gemiddelde stijging van de relatieve kostprijs met 0,7% per jaar voor gemeentelijke diensten. Voor dezelfde periode is voor de publieke dienstverlening als geheel een toename gevonden van de relatieve kostprijs van eveneens 0,7% 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 aanzienlijke incidentele loonstijging (circa 0,7% 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 (2,1% per jaar in de marktsector, 0,3% in de totale 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 zogenoemde 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. Ook de overzichten van het ministerie van BZK over het aantal gemeenteambtenaren (zie BZK 2007 en www.komos-kennisbank.nl) 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 laten een complex beeld zien, mede doordat 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 voorsnog niet gepubliceerd. Om die reden worden hier geen gedetailleerde uitkomsten vermeld en wordt alleen een kwalitatief beeld van de uitkomsten geschetst (kader 1.3). De niet in technische details geïnteresseerde lezer kan dit kader beter overslaan.

Kader 1.3 De samenstelling van de gemeentelijke uitgaven (2005 en 2006)

In 2005 kan slechts 60% van de lasten op de functies direct aan finale kostencategorieën worden toegedeeld. De rest bestaat uit nog te verrekenen rubrieken zoals kostenplaatsen en voorzieningen (verplichtingen voor uitgaven in een later jaar). In eerste instantie wordt slechts ongeveer 10% van de lasten op personeelskosten geboekt en vrijwel niets op kapitaal-lasten. Als wordt gecorrigeerd voor de verrekeningen verandert dit beeld: ruim 20% van de kosten wordt dan 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 spoort 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 kanteekening 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 totale 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 totale 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 in het algemeen als bij de categorie gemeentelijke diensten fors toe, waarbij waarden van 2% of meer per jaar worden bereikt. Vanaf 2002 lijkt de stijging van de relatieve kostprijs veel gematigder, om vanaf 2006 weer behoorlijk toe te nemen. De toename 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. Een meer uitbundige groei is ook kenmerkend voor de periode 2006-2008. 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. Op dit onderwerp wordt nader ingegaan in de volgende paragraaf.

1.5 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*¹⁰ 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 te verdedigen is.

De in dit rapport uitgevoerde analyses zijn dus beperkt, doordat de kwaliteit van de dienstverlening maar in beperkte mate tot zijn recht komt 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 voorzieningen 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.waarstaatjegemeente.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. Het is overigens 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.

Tabel 1.4

Samenvatting informatie over kwaliteit en effectiviteit^a

	effecten	kwaliteit
gemeentebestuur		dualisering functioneert in grote lijnen als beoogd
burgerzaken		steeds meer dienstverlening via websites; de toegankelijkheid wordt als matig beoordeeld
veiligheid	gewelddriminaliteit neemt toe, overige criminaliteit neemt af	opkomsttijd brandweer neemt toe en voldoet niet overall aan norm; ophelderingspercentage geweldsmisdrijven neemt toe
wegen en verkeer	bereikbaarheid grote steden weinig veranderd	parkeergarages scoren positief op veiligheid en netheid; bereikbaarheid verbeterd
basisonderwijs	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 2008 (16% naar 11%); percentage 18-24-jarigen met startkwalificatie blijft gelijk (75%)	onderwijstijd, instructie, leerstofaanbod en begeleiding scoren een voldoende op de overgrote meerderheid van de scholen; ten aanzien van onderwijstijd is de score wel iets achteruitgegaan; kwaliteit leerstof en kwaliteitszorg zijn juist verbeterd
werkgelegenheid	re-integratietrajecten: percentage dat binnen twee jaar uitstroomt naar regulier werk neemt toe van 10 naar 25%	wsw: percentage werknemers met ernstige handicap neemt toe van 7% naar 11%
bijstand	<i>work first</i> leidt tussen 2003 en 2007 tot 30% minder instroom; aantal geconstateerde fraudegevallen neemt af, maar gemiddeld fraudebedrag neemt toe	
maatschappelijke en sociale dienstverlening	uitval inburgeringscursussen is laag; 50% behaalt na afloop het gewenste taalniveau; aantal cursisten in 2007 tijdelijk sterk teruggelopen	in grote steden voldoende capaciteit in maatschappelijke opvang; een derde van de inburgeringscursisten vertoont geen niveaustijging

opinie burgers	niveau ^b	trend ^c
helft heeft belangstelling voor lokale politiek; merendeel is tevreden over lokaal bestuur; weinig verandering tussen 2003 en 2008	+	o
reisdocumenten: zeer tevreden; vergunningen: vrij kritisch; algemeen oordeel: onveranderd tevreden, behalve over prijs	++/-	o
klachten over te weinig blauw op straat zijn afgenomen; afnemend percentage voelt zich onveilig; ongeveer de helft van de bevolking is tevreden over het functioneren van de politie; dit percentage fluctueert wat	+/-	++/-
stadscentra goed bereikbaar met openbaar vervoer; bereikbaarheid per auto in de Randstad gedurende de spits slecht; toenemend positief oordeel van bewoners over parkeermogelijkheden in de buurt; matige waardering voor parkeermogelijkheden voor bezoekers	+/-	+/o
twee derde tevreden over onderwijs als geheel; bijna 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	+++	++/o
het oordeel van gebruikers over de verstrekking van Wmo-voorzieningen en de kwaliteit van de huishoudelijk hulp is zeer positief. Van de ouders was in 2006 88% tevreden over kinderopvang; vriendelijkheid personeel en bereikbaarheid per auto scoren hoog, bereikbaarheid met openbaar vervoer iets minder, de prijs wordt als te hoog ervaren; matige waardering voor buurthuizen en jongerencentra	++/-	o

Tabel 1.4 (vervolg)

effecten	kwaliteit
gehandicapten	
gezondheidszorg	bereik consultatiebureaus voor jonge kinderen onveranderd hoog; Zowel in 2002 als in 2008 voldeed 8% van de spoedeisende ambulanceritten niet aan de zogenoemde acht-minuten-norm
milieubeheer, reiniging, riolering	slechts 40% van de riolen is 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	

- a Beschreven ontwikkelingen hebben bij benadering betrekking op de periode 2003-2008.
- b De eindbeoordeling van het niveau berust op een weging van positieve en negatieve beoordelingen in de voorgaande kolommen. Een plus duidt op een gematigd positieve waardering, twee plussen op een positieve waardering en drie plussen op een buitengewoon positieve waardering. Minnen duiden op negatieve aspecten in de beoordeling. Een min weegt min of meer op tegen een plus.
- c De eindbeoordeling van de trend berust op de waarneming van een ontwikkeling in de tijd: een plus staat voor een positieve ontwikkeling, een min voor een negatieve ontwikkeling en een nul voor een gelijkblijvende uitslag.

Bron: zie kwaliteitsparagrafen in hoofdstuk 2.

opinie burgers	niveau ^b	trend ^c
de meeste cliënten zijn zeer tevreden; verhoudingsgewijs ontevreden is men over de wachttijd bij de collectieve vervoersvoorzieningen	++	o
burgers zelf oordelen de laatste jaren steeds positiever over de gezondheidsvoorzieningen in de gemeente; het rapportcijfer is gestegen van een 6,7 in 2005 naar een 8 in 2010	+	+/o
het overgrote deel (84%) is tevreden over dienstverlening van gemeentereiniging; dit impliceert wel een daling van 6% ten opzichte van 2002	++/-	-/o
musea scoren goed, het oordeel over sportvoorzieningen en het aanbod van verenigingen en clubs is de laatste jaren verbeterd van ruim voldoende naar goed; een onveranderd en vrij hoog percentage is tevreden over de groenvoorzieningen	++	+/o
85% is tevreden tot zeer tevreden met woonomgeving; grote steden scoren lager dan kleine; sociale kwaliteit woonomgeving scoort gemiddeld een magere voldoende; weinig verandering in de tijd	++	+/o
in het algemeen ruime voldoende voor informatie, veiligheid en rijcomfort van het stad/streekvervoer; minder waardering voor reistijd en prijs; de laatste jaren valt een lichte verbetering te constateren	+	+
burgers: ruime voldoende voor het winkelaanbod en een magere voldoende voor uitgaansgelegenheden; ondernemers: ruime voldoende voor ondernemingsklimaat; in de tijd veranderen deze oordelen nauwelijks	+	o

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 3% van de burgers zich vaak onveilig voelt of is het onacceptabel dat 22% zich wel eens onveilig voelt? Zeer positief is het beeld in ieder geval over het basis- en voortgezet onderwijs, de uitvoering van de bijstand, de huishoudelijke hulp en gehandicaptenvoorzieningen en het taakveld cultuur, sport en groen. 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. Een sterk positieve ontwikkeling treedt op bij werkgelegenheid en bijstandsverlening; overwegend positieve ontwikkelingen zijn er ook bij veiligheid, basisonderwijs, gezondheidszorg, cultuur/sport/groen en openbaar vervoer. Bij de voorzieningen waar sprake is van een positieve trend is er slechts in twee gevallen (veiligheid en volksgezondheid) sprake van een sterke toename van de relatieve kostprijs. In het algemeen tonen de gegevens in tabel 1.4 dus niet zonder meer aan dat ontwikkelingen in de effectiviteit en kwaliteit een 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 de veronderstelling dat de productie van deze posten 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 Er zijn echter subtiele verschillen, zoals het feit dat geormerkte reserveringen ('voorzieningen') voor latere uitgaven tot de lasten worden gerekend, terwijl die in het betreffende jaar nog niet zijn uitgegeven. Ook de boeking van kapitaallasten in termen van rente en afschrijvingen kan verschillen opleveren tussen feitelijke uitgaven en toegerekende lasten.
- 5 In de betrokken periode (2003-2008) steeg het prijspeil van het bruto binnenlands product met gemiddeld 1,8% per jaar. De stijging van een andere relevante indicator, het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie, was met 1,6% per jaar redelijk vergelijkbaar.

- 6 Overigens is het aandeel van gemeentelijke belastingen volgens sommige bronnen hoger dan hier vermeld (zie bv. de bijlagen van de miljoenennota's van het ministerie van Financiën over de decentrale overheden). In tegenstelling tot deze benadering worden in dit rapport 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.
- 7 De hierbij gehanteerde indeling is grotendeels gebaseerd op die ten behoeve van het gemeentefonds (zie internetbijlage C).
- 8 De correctie voor taakmutaties heeft in de periode na 2000 betrekking op circa 15% van de uitgaven.
- 9 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.
- 10 *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, waar mogelijk, over 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 apart 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).

Voor de paragrafen over kwaliteit en effectiviteit maken we gebruik van alle door ons aangetroffen bronnen. Ze kunnen betrekking hebben op objectieve kwaliteitsindicatoren, effectgerichte indicatoren of meningen van burgers of andere betrokkenen. Ze hebben soms betrekking op incidentele metingen voor een enkel jaar. Hoewel dit soort informatie zeker een bijdrage levert aan het beeld van de gemeentelijke prestaties, schieten degelijke eenmalige gegevens 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 2008 0,8 miljard euro aan uitgaven gemoeid, met de algemene ondersteuning 1,7 miljard. Dit komt neer op respectievelijk 2% en 4% van de totale gemeentelijke uitgaven.

Beleidsmatige ontwikkelingen

In 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.

Ondertussen is de invoering van deze wet in het lokale bestuur gerealiseerd.

Voor de organisatie van het gemeentebestuur had 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 ten gevolge van de invoering van het dualisme komt voort uit de instelling van de griffier 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.¹ Dit betrof voor een belangrijk deel gemeenten die vlak voor een herindeling stonden, zodat instelling van een nieuwe Rekenkamer niet opportuun werd geacht. Thans zijn ook in die gemeenten Rekenkamers of rekenkamercommissies ingesteld.

In totaal schatte de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG 2002) de kosten die zijn verbonden aan de invoering van de Wet dualisering lokaal bestuur op iets meer dan 66 miljoen euro.

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 (22 miljoen euro in 2002 oplopend tot 36 miljoen met ingang van 2006), 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.

De Raad voor de financiële verhoudingen constateerde in zijn *Advies Periodiek Onderhoudsrapport 2005 Gemeentefonds*² 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).

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 doorloopsnelheid 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.

Het in 2007 gesloten bestuursakkoord tussen de rijksoverheid en de vng (namens de gemeenten) markeert en bevestigt een aantal ambitieuze ontwikkelingen. In dit bestuursakkoord zijn afspraken gemaakt over decentralisatie, het terugdringen van bestuurlijke drukte, het versterken van de bestuurskracht van gemeenten en het behalen van maatschappelijke resultaten bij onder andere veiligheid, jeugd en gezin, wonen, wijken en integratie, participatie, maatschappelijke ondersteuning en onderwijs. Ter verdere onderbouwing en uitwerking van deze afspraken heeft in 2007 de vng (commissie-Van Aartsen³) aanbevelingen gedaan om de autonome positie van de gemeenten te versterken. Belangrijk aandachtspunt daarbij is de versterking van de bestuurskracht. 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'Hondt⁴ 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 bestuurskracht van gemeenten. Daarbij wordt eveneens de stellingname van de commissie-Oosting⁵ onderschreven dat indien gemeenten meer aandacht besteden aan 'horizontale verantwoording', door middel van benchmarks en visitaties, het verticale toezicht (door 'hogere' overheden) teruggeschroefd kan worden.

Deze lijn is door de gemeenten, gecoördineerd en gestimuleerd door de vng, consequent volgehouden. Dit uit zich onder meer in weerkerende pleidooien voor verdere modernisering van de overheid en versterking van de dienstverlening. De gemeenten hebben dit verder gefaciliteerd door in te stemmen met de oprichting van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING), een stichting die zich richt op de versterking van de bestuurskracht van gemeenten, het stimuleren van het gebruik van benchmarks en het bevorderen van de E-overheid. Deze stichting wordt bekostigd door een uitname uit het gemeentefonds, ongeveer 6,7 miljoen euro op jaarbasis.⁶

De naderende ingrijpende bezuinigingen zetten al deze in de afgelopen raadsperiode opgestarte ambitieuze programma's onder druk. Op dit moment is de omvang van de bezuinigingen waarmee de gemeenten zullen worden geconfronteerd nog niet bekend, maar duidelijk is wel dat gemeenten door het terugvallen van de woningbouw al minder inkomsten hebben (uit verkoop van grond en uit leges), terwijl de uitgaven vanwege de stijging van het aantal werklozen toenemen.

De diverse ambtelijke projectgroepen die de mogelijkheden voor ingrijpende bezuinigingen door de rijksoverheid hebben verkend, hebben ook voorstellen gedaan voor bezuinigingen op de kosten van 'lagere overheden'. De commissie-Kalden⁷ heeft onder meer de mogelijkheid geopperd het aantal gemeenten drastisch te verminderen.

Vanwege de daarmee gepaard gaande vermindering van het aantal bestuurders (raadsleden, wethouders, burgemeesters), het realiseren van schaalvoordelen, de vermindering van het interbestuurlijk toezicht en dergelijke wordt een structurele besparing van 1,8 miljard euro verwacht.

Met de raadsverkiezingen van 3 maart 2010 zijn twee volledige raadsperioden onder het nieuwe wettelijke regime van het dualisme afgerond. Gedurende die twee perioden is regelmatig gespeculeerd over de onrust die de introductie van het dualisme heeft veroorzaakt in het lokale bestuur.⁸ Dit zou vooral blijken uit een stijging van het aantal voortijdig aftredende wethouders. Deze ontwikkeling zou onder meer een effect kunnen hebben op de omvang van de wachtgeldten die aan afgetreden bestuurders worden uitgekeerd.

De gemeenteraadsverkiezingen van 2010 hebben er in het algemeen toe geleid dat het aantal partijen in de gemeenteraden is toegenomen, en dat bovendien gemiddeld meer partijen in colleges van B&W zijn vertegenwoordigd. Deze omstandigheden zouden kunnen bijdragen aan een grotere instabiliteit van colleges van B&W en daardoor wederom een toenemend aantal aftredende wethouders in de komende periode. Daar komt nog bij dat de kredietcrisis in de komende periode tot ingrijpende bezuinigingen bij gemeenten zal noodzaken. De nieuwe colleges van B&W zullen in dat kader soms pijnlijke keuzen moeten maken. Ook deze omstandigheid zou wel eens de instabiliteit van colleges kunnen bevorderen.

Indicatoren

Conform de algemene aanpak met betrekking tot overhead (zie § B.2 in internetbijlage B) zou het in de rede liggen om de uitgaven voor bestuursorganen en algemene ondersteuning om te slaan over alle overige taakvelden.⁹ 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. Aangenomen is dat de omvang van de bestuurlijke activiteiten in een gemeente primair evenredig is aan het aantal inwoners. Daarnaast is echter duidelijk dat kleine gemeenten een schaalnadeel hebben, omdat ook een kleine gemeente beleid moet maken op een groot scala aan beleidsterreinen. Deze invalshoek sluit aan bij de bestaande regelgeving voor de omvang van bestuursorganen die is gebaseerd op het uitgangspunt dat ook in kleinere gemeenten ten minste een burgemeester, enkele wethouders en een minimumaantal raadsleden moeten worden benoemd. In de uitwerking is daarom uitgegaan van een normatieve productie gebaseerd op een vast basisbedrag per gemeente plus een bepaald bedrag per inwoner. De normatieve ontwikkeling van de productie op landelijk niveau kan dan worden verkregen door in elk jaar de vaste voet te vermenigvuldigen met het aantal gemeenten en het totaal aantal inwoners van Nederland met het bedrag per inwoner. De genoemde bedragen zijn bepaald met behulp van gegevens over de uitgaven aan bestuursorganen van gemeenten naar grootteklasse volgens de Statistiek gemeentebegrotingen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).¹⁰ 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.¹¹

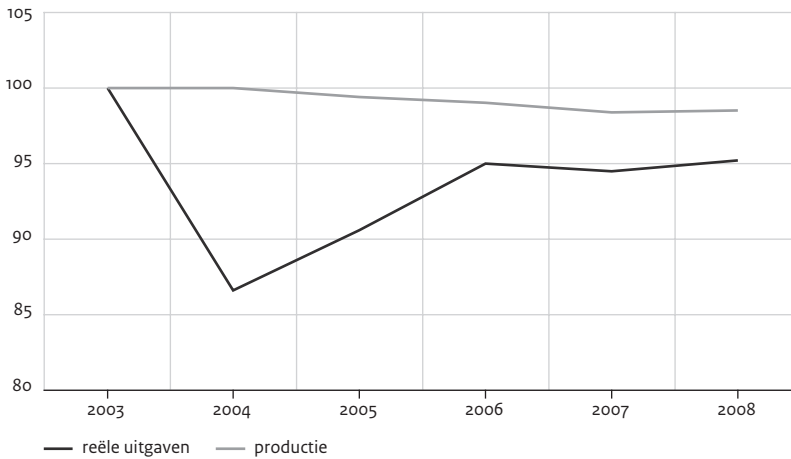
Kengetallen

Figuur 2.1 geeft een beeld van de kengetallen voor het taakveld bestuursorganen en laat een vrij constant verloop van de productie zien bij aanvankelijk sterk dalende en vervolgens weer stijgende reële kosten. Anders dan bij de meeste andere voorzieningen blijven de uitgaven hier achter bij de productie. In de voorafgaande periode was sprake van een gestadige toename van de uitgaven, die vooral in 2002 zeer sterk was. In 2004 is juist 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. In de periode 2004-2006 is opnieuw een stijging van de uitgaven opgetreden, gevolgd door een stabilisatie in 2007 en 2008. Bij bestuursorganen wordt de productie, zoals gezegd, via zeer globale normeringsindicatoren 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 2008). 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) zijn in de betreffende periode licht gestegen. De gemiddelde toename bedroeg 0,5% 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 2003-2008 met 1,0% per jaar af. Daardoor steeg de relatieve kostprijs met 1,4%.

Figuur 2.1

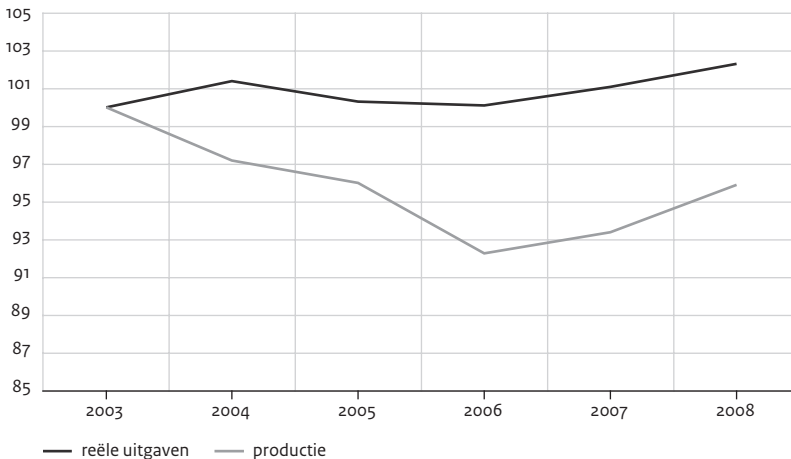
Kengetallen voor bestuursorganen, 2003-2008 (indexcijfers, 2003 = 100)



Bron: CBS (Statistiek Gemeenterekeningen, StatLine) sCP-bewerking

Figuur 2.2

Kengetallen voor algemene ondersteuning, 2003-2008 (indexcijfers, 2003 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine) sCP-bewerking

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 2008 een 7,6 en in 2006 een 7,4 (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. Uit het COB-onderzoek (Dekker et al. 2010) blijkt dat in 2008 twee derde van de bevolking het gemeentebestuur een voldoende geeft. Dit is een duidelijk betere score dan voor de rijksoverheid, die slechts van ongeveer de helft van de bevolking een voldoende krijgt. Uit Van Stipdonk en Tjalma-den Oudsten (2006) blijkt overigens dat slechts 22% van mening is 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 gemeentelijke beslissingen weinig of helemaal geen invloed hebben. De afstand van de burger tot de politiek komt ook duidelijk naar voren in het oordeel van burgers (zoals weergegeven op de website www.waarstaatjegemeente.nl). Of het nu gaat om invloed die kiezers hebben, om een oordeel over de vertegenwoordiging door de gemeenteraad, het vertrouwen in het college van B&W of een oordeel over goed gemeentebestuur, de burger geeft de gemeenten hier onvoldoendes of zeer krappe voldoende. Wel valt op dat er in 2009 op alle onderdelen iets positiever wordt geoordeeld dan in 2008.

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 2008 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 getallen over kosten per product gebaseerd op de Benchmark Publiekszaken van SGBO.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Het veld van de dienst Burgerzaken is nog steeds 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.

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 kabinet-Balkenende IV tot uitdrukking komt (kabinet-Balkenende IV 2007) – en door de mogelijkheden tot innovatie die door moderne technologieën ontstaan.

Het ministerie van Justitie is gestart met het project ‘Vernieuwing burgerlijke stand’.¹² Dit moet in 2011 gerealiseerd zijn. Momenteel werken de ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Buitenlandse Zaken, de VNG, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en de gemeente Den Haag aan dit project. Zij zijn alle vertegenwoordigd in een stuurgroep die het project begeleidt. Er is ook een conceptwetsvoorstel in de maak waarin wijzigingen in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek op stapel staan.¹³ Met deze wijzigingen wordt het mogelijk om huwelijksaangifte via het internet te doen. Ook wordt er onderzoek gedaan naar het elektronisch erkennen van kinderen. In het kader van administratieve lastenverlichting, een doel uit het bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten (BZK/VNG 2007), is het in de toekomst voor burgers niet langer nodig bewijsstukken aan te leveren. De informatie die nodig is om diensten te verlenen wordt door de ambtenaar burgerlijke stand opgevraagd in de systemen van de gemeente of andere overheidsorganisaties. Van het project ‘Vernieuwing burgerlijke stand’ zijn nog geen resultaten beschikbaar.

De commissie-Jorritsma pleitte er al in 2005 voor de gemeente tot hét overheidsloket te maken voor alle publieke, overheidsgrenzen overstijgende dienstverlening (VNG 2005). Deze trend naar de gemeente als poort voor alle publieke dienstverlening heeft

zich de afgelopen jaren doorgezet. Vooruitlopend op deze trend verricht Burgerzaken sinds april 2004 ook front-office taken voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Vreemdelingen dienen het verzoek tot naturalisatie in bij Burgerzaken, waarna Burgerzaken het verzoek doorstuurt aan de IND.

In de ontwikkelingen rond dienstverlening neemt het Antwoord© (ook bekend als 'het antwoord-concept') een belangrijke rol in. De ambities van dit programma zijn opgenomen in het bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten (BZK/VNG 2007). De VNG gebruikt Antwoord© als strategisch kader voor ontwikkeling van dienstverlening van gemeenten.¹⁴ Volgens de ambities van het programma wordt het Klant Contact Centrum (KCC) van de gemeente het unieke portaal waar burgers, bedrijven en instellingen terecht kunnen voor alle producten en diensten van de overheid en daarmee samenhangende producten en diensten van de ketenpartners. De praktische invulling van deze ambities gebeurt in een groot aantal gevallen door binnen de gemeente een publieksdienst in te richten die verantwoordelijk is voor de dienstverlening van de gemeente. De publieksdiensten komen over het algemeen voort uit de dienst Burgerzaken. Dat is logisch, omdat de dienst Burgerzaken historisch gezien een dienst is waar veel klantcontact plaatsvindt.

Er zijn door de Nederlandse gemeenten in 2009 in totaal één miljoen minder uittreksels uit de gemeentelijke basisadministratie (GBA) verstrekt in vergelijking met 2006.¹⁵

Dit komt neer op een daling van 40%. Zo zijn er geen uittreksels meer nodig bij het inschrijven voor een hogeschool of universiteit. Ook is een uittreksel niet langer nodig bij het aanvragen van een rijbewijs. Bovendien zijn er ontwikkelingen dat gemeenten geen uittreksel GBA en geboorteakte meer vragen bij het sluiten van een huwelijk. Wanneer alle gemeenten dit invoeren, worden er per jaar 200.000 geboorteakten en 200.000 uittreksels minder opgevraagd. De inkomsten die gemeenten genereren door de leges die zij heffen op deze producten dalen wanneer er minder van deze producten worden opgevraagd.

Deze reductie van administratieve lasten is mogelijk doordat per 1 januari 2010 ongeveer 65% van gemeenten aangesloten is op de GBA¹⁶ en, daaraan voorafgaand, de ingebruikname van het burgerservicenummer (BSN) op 26 november 2007. 1 januari 2010 was de wettelijke datum waarop alle gemeenten aangesloten moesten zijn op de GBA. Dit betekent dat een groot deel van de gemeenten niet op tijd aan deze verplichting heeft voldaan. Het overgrote deel van de gemeenten dat de aansluiting moet realiseren is al wel gevorderd met het implementeren van de aansluiting.

Ook op productniveau blijft het veld van Burgerzaken in beweging. Nadat het nieuwe model rijbewijs op 1 oktober 2006 is ingevoerd, is per 1 januari 2010 de gratis Nederlandse identiteitskaart (NIK) voor kinderen tot 14 jaar komen te vervallen. Ook is het bijschrijven van kinderen tot 13 jaar in het paspoort van een van de ouders niet meer mogelijk. In plaats daarvan vragen kinderen tot 13 jaar een NIK aan tegen het jeugd-tarief. Dat tarief is gelijk aan het tarief om kinderen te laten bijschrijven in het paspoort van de ouders. Dit is in lijn met het 'één persoon per paspoort'-principe dat vanaf 26 juni 2012 geldt.

Vanaf 21 september 2009 worden vingerafdrukken verplicht in het paspoort opgenomen. Dit is het gevolg van Europese regelgeving. De vingerafdrukken worden per gemeente lokaal opgeslagen, later worden de vingerafdrukken in een centrale databank opgeslagen. De gemeenten zijn over het algemeen goed voorbereid. Zij hebben nieuwe apparatuur aangeschaft en trainingen gevolgd om vingerafdrukken te kunnen afnemen.¹⁷

Daarnaast heeft Burgerzaken al enkele jaren te maken met het programma modernisering GBA (mGBA), dat onder andere bestaat uit de bouw van een Burgerzakensysteem. Het programma mGBA is herstart en inmiddels is besloten dat er één landelijke bron met Burgerzakensysteem-Kern (BZS-K) en GBA-Verstrekingen (GBA-V) komt voor per gemeente opgeslagen gegevens van de basisregistratie personen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt een lokale versie van het Burgerzakensysteem-Kern (BZS-K) voor gemeenten beschikbaar. De gemeenten zijn en blijven als bronhouder verantwoordelijk voor de GBA. Met dit centrale systeem behoort 7 × 24 uur plaatsafhankelijke dienstverlening in de toekomst tot de mogelijkheden. Bovendien vereenvoudigt een centraal systeem het behalen van een optimale gegevenskwaliteit en biedt het gemeenten zicht op kostenbesparingen.

Voorlopig lijkt het er echter niet op dat de veranderingen bij Burgerzaken, in het bijzonder digitalisering van producten, op korte termijn zullen 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.

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;¹⁸
- (reis)documenten met als indicatoren verstrekte paspoorten, identiteitskaarten, rijbewijzen en uittreksels van geboorteregister en burgerlijke stand;
- GBA met als indicatoren binnengemeentelijke verhuizingen en verhuizingen tussen gemeenten.

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

Overigens onderscheidt de gemeente Almelo circa honderd afzonderlijke activiteiten, die echter veelal kunnen worden toegerekend aan de hiervoor genoemde indicatoren

(bv. huwelijksaangiften, kennisgeving van huwelijken en voltrekken van huwelijken kunnen worden toegerekend aan de aantallen huwelijken). Wel is er bij alle deelproducten sprake van activiteiten waarbij dit niet mogelijk is; die worden daarom behandeld als overhead (opslagfactor). Hiermee is ongeveer een kwart van de gemeentelijke uitgaven op het betreffende terrein gemoeid.

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

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

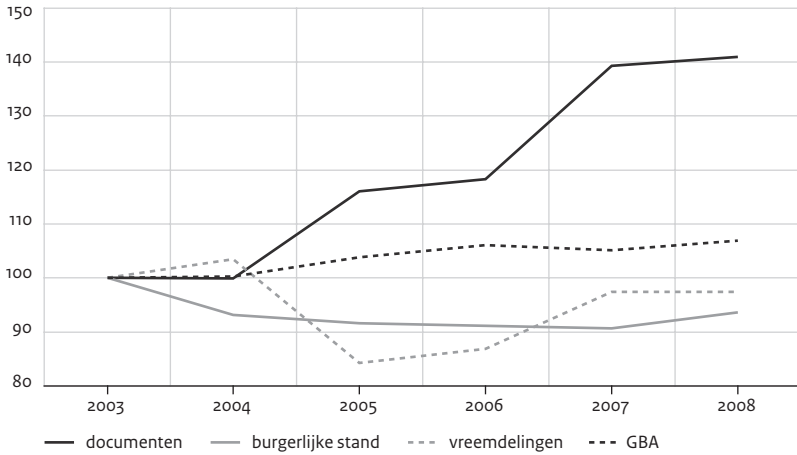
Kengetallen

De aantallen verstrekte (reis)documenten (figuur 2.3) vertonen een sterke stijging. Per saldo stijgt de samengestelde indicator reisdocumenten in de periode 2003-2008 met ruim 7% per jaar. De fluctuaties zijn voor de afzonderlijke documentsoorten nog veel opvallender (niet in de figuur weergegeven). Het aantal uitgereikte paspoorten is weliswaar vrij constant, maar het aantal uitgereikte rijbewijzen verdubbelt ruimschoots in de periode 2006-2007. Hetzelfde geldt voor de identiteitsbewijzen in 2005. De fluctuaties in het aantal uitgereikte rijbewijzen hangen samen met veranderingen in de geldigheidsduur in voorafgaande jaren. De stijging bij de identiteitsbewijzen is echter het gevolg van de invoering van de identificatieplicht in dat jaar.

Bij het onderdeel vreemdelingen blijft het aantal naturalisaties in de betrokken periode vrijwel gelijk, maar fluctueert het aantal afgegeven verblijfsvergunningen afhankelijk van – onder meer – het gevoerde asielbeleid. Per saldo treden ook fluctuaties op in de samengestelde indicator. De daling van de productie op het terrein van de burgerlijke stand hangt samen met een teruggang van het aantal huwelijken en geboorten met 1,3% respectievelijk 1,6% per jaar. De indicator GBA meet het aantal mutaties in het bevolkingsregister via verhuizingen. Dit stijgt met gemiddeld 1,4% per jaar.

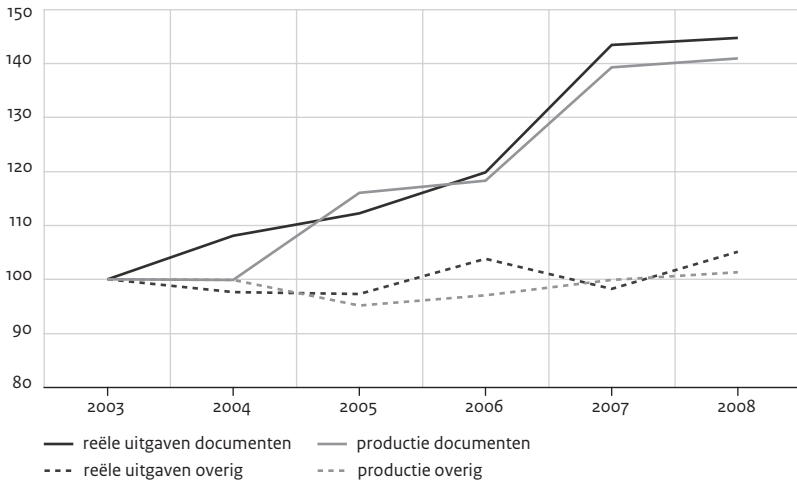
Figuur 2.4 geeft de relatie weer tussen het verloop van de reële kosten en dat van de productie. Er wordt onderscheid gemaakt tussen documenten en overige producten. De uitgaven en de productie van documenten vertonen een sterke stijging. De productie blijft overigens met een gemiddelde groei van 7,3% per jaar achter bij die van de reële uitgaven (7,7% per jaar). Dit impliceert een stijging van de reële kostprijs met 0,4% per jaar. Bij de overige producten treden fluctuaties op, maar groeien de reële uitgaven met gemiddeld 1% per jaar sneller dan de productie (0,3% per jaar). Daardoor neemt de relatieve kostprijs toe met 0,7%.

Figuur 2.3
Productie Burgerzaken, 2003-2008 (indexcijfers, 2003 = 100)



Bron: CBS (StatLine); IND (jaarverslag); BZK (begroting); RDW (jaarverslag); Werkplan Publiekszaken Almelo 2004 (gewichten)

Figuur 2.4
Productie en reële uitgaven Burgerzaken, 2003-2008 (indexcijfers, 2003 = 100)



Bron: CBS (Bevolkingsgegevens StatLine, Statistiek gemeenterekeningen); IND (jaarverslagen); BZK (begrotingen); RDW (jaarverslagen); Werkplan Publiekszaken Almelo 2004 (gewichten)

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 2008 van € 20 tot € 62, met een gemiddelde van € 40 (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 ten minste 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 medio 2010 gemiddeld een 7,7 gaven. De gemiddelde score per gemeente loopt uiteen van 7,0 tot 8,1.

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 2007 werd gemiddeld het rapportcijfer 5,5 en in 2006 een 4,7 gegeven (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. In de Accessibility Monitor 2010 (Accessibility 2010) worden 60 gemeentelijke websites onderzocht en wordt geconstateerd dat 59 hiervan niet voldoen aan de minimale toegankelijkheidseisen. Het gaat hierbij met name om drempels voor mensen met een audiovisuele handicap. Verder wordt er in het onderzoek geconstateerd dat de Quickscan die de overheid hanteert om de voortgang in de implementatie van de webrichtlijnen te meten, onvoldoende

rekening houdt met de toegankelijkheid van websites. Dit is een belangrijke kanttekening, aangezien gemeenten steeds meer diensten via internet aanbieden: in 2007 werd 70% van de diensten voor zowel bedrijven als burgers via internet aangeboden.

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 1,6 miljard euro die gemeenten in 2008 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 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. In 2003, het laatste jaar waarin de uitgaven voor 'politie' expliciet in de gemeenterekening werden vermeld, bedroegen deze met 57 miljoen euro slechts een fractie van de toenmalige totale landelijke uitgaven voor politie van 3,9 miljard euro. Deze uitgaven 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

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. De regionalisering van de veiligheidszorg in veiligheidsregio's krijgt steeds duidelijker vorm. De verschillende besturen en diensten werken steeds meer samen op het terrein van de brandweertzorg, rampenbeheersing, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) en de handhaving van openbare orde en veiligheid. Op 2 februari 2010 heeft de Eerste Kamer ingestemd met het Wetsvoorstel veiligheidsregio's. Met de instemming van de Eerste Kamer is een belangrijke mijlpaal bereikt. Door deze instemming is er eindelijk duidelijkheid over wettelijke bevoegdheden en is er een langetermijnperspectief. Op basis hiervan kunnen de veiligheidsregio's zich verder ontwikkelen en versterken.¹⁹ Op 11 maart 2010 is de wet gepubliceerd in de Staatscourant, waarmee de Wet veiligheidsregio's vanaf die datum definitief in werking is getreden.

Wat de brandweer betreft worden er nadrukkelijk eisen gesteld aan de kwaliteit. Een nieuw Besluit kwaliteit brandweerpersoneel is in voorbereiding.²⁰ 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. De dekking van het bedrag van 220 miljoen euro vanaf 2010 is daarbij overgelaten aan het volgende kabinet.

In 2007 hebben de vNG en de sociale partners in de gemeentesector naar aanleiding van een eerder arrest van het Europees Hof van Justitie besloten om de werkweek van brandweerlieden in een 24-uursdienst met behoud van salaris terug te brengen van 54 naar 48 uur.²¹

In hetzelfde jaar 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'(Cebeon, 2007). Het bedrag van 220 miljoen euro is daarbij verhoogd tot 335 miljoen, met als dekking de accessen van het gemeentefonds. Recentelijk heeft de commissie-Mans (2010) voorstellen gedaan om de brandweer betaalbaar te houden. Deze aanbevelingen worden vergezeld van een analyse van de oorzaken van de recente kostenstijgingen.²²

Nog steeds is er 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. Recente informatie uit de Veiligheidsmonitor lijkt er overigens op te wijzen dat deze doelstelling niet zal worden gehaald.

Verder 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 (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding 2006). Gemeenten nemen 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 grootschalige oefeningen waarbij de operationele en bestuurlijke respons op nationaal, regionaal en lokaal niveau bij een daad van terrorisme wordt beproefd.

Een duidelijke verandering voor gemeenten ten opzichte van voorgaande jaren is de vernieuwde Politiewet. Dit wetsvoorstel betekent een verandering binnen het politiebestedel. De wijzigingen betreffen voornamelijk het bestuur en in het bijzonder het beheer van de politie. De bestaande regeling van het gezag en de taken en bevoegdheden van de politie blijft ongewijzigd. Met de voorgestelde wijzigingen wordt een beter evenwicht beoogd tussen de lokale, regionale en nationale verantwoordelijkheden. Daarnaast zal een grotere eenheid in beheer en taakuitvoering leiden tot een efficiënter en effectiever opererende politie en daarmee tot een betere politiezorg. Als derde wordt met de voorgestelde wijzigingen een democratischer ingebedde politieorganisatie gerealiseerd.²³ Vooral dit laatste punt betekent een duidelijke verandering in het lokale beleid. In de nieuwe Politiewet krijgt de gemeenteraad een grotere rol toebedeeld. Op deze manier wordt de politie ook duidelijk lokaal verankerd en democratisch ingebed. Voor een verdergaande versterking van de lokale betrokkenheid bij het politiebeleid is het belangrijk dat gemeenteraden zelf investeren in hun bijdrage. Het lokale veiligheidsbeleid is de basis waarop men prioriteiten aan de politie kan stellen ten behoeve van het regionale politiebeleidsplan. Het rijk is daarom voornemens gemeenten te

verplichten tot het ontwikkelen van lokaal veiligheidsbeleid.²⁴ Via de nieuwe Politiewet wordt het regionale politiebureau verplicht om de gemeenteraden in de regio tijdig te vragen welke lokale prioriteiten zij willen inbrengen in het regionale beleidsplan. Elke gemeenteraad levert hiervoor lokaal veiligheidsbeleid aan de politie aan. In dit lokale veiligheidsbeleid moeten de wensen van de burger uitdrukkelijk worden meegenomen. Naar de gemeenteraad zal worden teruggekoppeld op welke wijze zijn inbreng in het regionale beleidsplan wordt verwerkt (TK 2006).

De nieuwe Politiewet is echter na de val van het kabinet-Balkenende IV door de Tweede Kamer controversieel verklaard. Of de nu voorgestelde beleidsveranderingen zullen worden doorgevoerd is daarom niet zeker. Ook is nog niet bekend wanneer de nieuwe Politiewet in werking zal treden.

Een andere belangrijke vernieuwing voor gemeenten op het beleidsterrein openbare orde en veiligheid is de 'voetbalwet', oftewel de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme. Door deze verandering in de Gemeentewet krijgt de burgemeester meer taken toebedeeld in het kader van (voetbal)vandalisme. Het wetsvoorstel bevat de bevoegdheid voor de burgemeester tot het geven van een bevel voor de handhaving van de openbare orde. Voorgesteld wordt in de Gemeentewet een regeling op te nemen voor het opleggen van een langerdurend gebieds- of groepsverbod door de burgemeester. Hieraan kan ook, als dit nodig is, een meldingsplicht worden verbonden. Dit bevel van de burgemeester is erop gericht te kunnen grijpen wanneer groepsgewijs gedrag, waardoor de openbare orde ter plaatse wordt verstoord, zich (opnieuw) dreigt voor te doen. Het kan hierbij gaan om ernstig overlastgevend gedrag dat zich al eerder voordeed of dat zich waarschijnlijk zal voordoen. Ter preventie van dit ordeverstoring gedrag kan de burgemeester dan ingrijpen met een besluit tot het opleggen van een preventief bestuurlijk bevel (TK 2008).

De voetbalwet is vooral van belang voor de gemeenten waarin een club met betaald voetbal gehuisvest is. Doordat in de Gemeentewet een bevel voor handhaving van de openbare orde wordt opgenomen, krijgt iedere burgemeester het recht om een gebieds- en/of groepsverbod en meldingsplicht op te leggen. Dit kan betekenen dat de burgemeester ook voor andere ordeverstoring zaken dan voetbalvandalisme gebieds-, groepsverboden en/of meldingsplicht kan opleggen. Dat kan deze wet ook voor gemeenten zonder een club met betaald voetbal interessant maken. Het voorstel is op 7 april 2009 door de Tweede Kamer en medio 2010 ook door de Eerste Kamer aangenomen.

Een minder ingrijpende beleidsverandering voor gemeenten is de Prostitutiewet. In deze wet wordt de prostitutie aan duidelijkere regels gebonden om de veiligheid van prostituees en burgers te vergroten. Ook wordt met het wetsvoorstel beoogd de criminaliteit die vaak met prostitutie gepaard gaat duidelijker in kaart te krijgen en terug te brengen. Het wetsvoorstel voorziet hierin door het verkleinen van lokale en regionale verschillen in prostitutie- en vergunningenbeleid. Daarnaast wil men meer zicht en grip op de seksbranche krijgen door alle vormen van prostitutie in één regulering onder te brengen. Concreet betekent dit dat alle prostituees zich in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) in de gemeente waarin zij wonen als beroepsprostitutie die-

nen in te schrijven. Gemeenten zijn bij een dergelijke inschrijving verplicht informatie over de (gezondheids)risico's van het prostitutie-zijn mee te geven (TK 2009). Tot slot vergemakkelijkt het wetsvoorstel toezicht en handhaving. Een kern van het wetsvoorstel is de invoering van een verplicht en uniform vergunningenstelsel voor de uitoefening van een seksbedrijf. Omdat in de nieuwe situatie overal een vergunningsplicht geldt, worden de verplaatsingen voorkomen die nu nog het gevolg zijn van het feit dat bepaalde gemeenten geen vergunningsplicht kennen.²⁵

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.

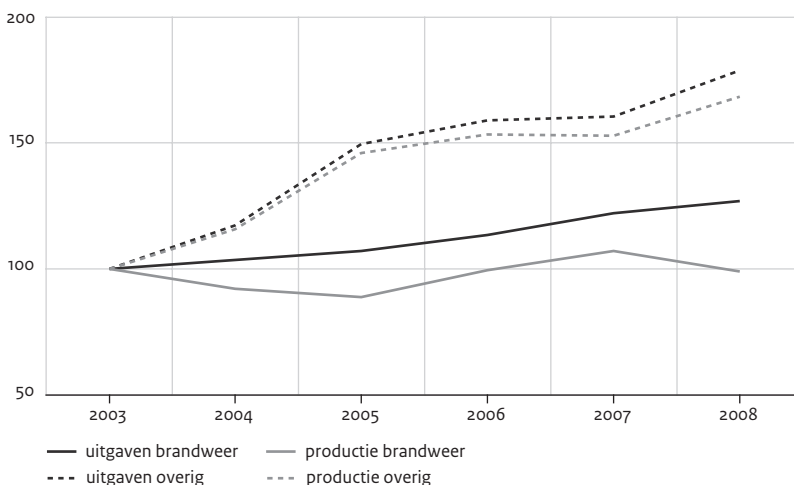
Hier speelt ook een problematiek die aangeduid zou kunnen worden als 'veiligheidsparadox'. De doelstelling van het beleid is het terugdringen van criminaliteit en overlast. In het kader van het grotestedenbeleid worden doelstellingen gemeten in termen van een verlaging van de betreffende indicatoren. In de prestatiecontracten die met de politie zijn afgesloten krijgt de politie extra middelen als de afgesproken doelstellingen worden gehaald. Het paradoxaal is echter dat de vraag naar politie en veiligheidsmaatregelen juist toeneemt, naarmate criminaliteit en overlast meer voorkomen. Juist als de beleidsdoelstellingen niet worden gehaald, zijn er 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 § 1.4).

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 fors (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, 2003-2008 (indexcijfers, 2003 = 100)

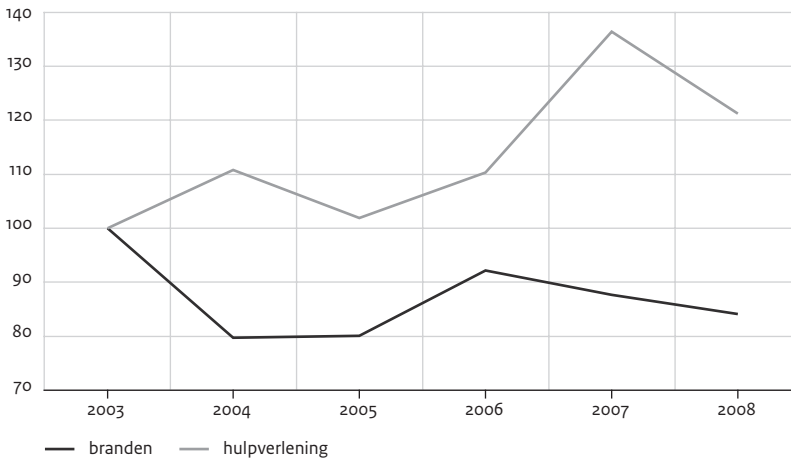


Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; Brandweerstatistiek) SCP-bewerking

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; het aantal branden daalde met gemiddeld 3,5% per jaar en het aantal hulpverleningen steeg met gemiddeld 4% per jaar. De fluctuaties in het aantal branden hangen in ieder geval ten dele samen met de weersomstandigheden. Zowel het aantal branden als het aantal hulpverleningen lag in 2008 rond de 45.000. Er is een trendmatige toename van het aantal keren dat er loos alarm is geslagen. Deze stijging is geheel toe te schrijven aan een toename van het aantal loze meldingen door brandmeldinstallaties.

Figuur 2.6

Productie brandweer, 2003-2008 (indexcijfers, 2003 = 100)



Bron: CBS (Brandweerstatiiek; StatLine)

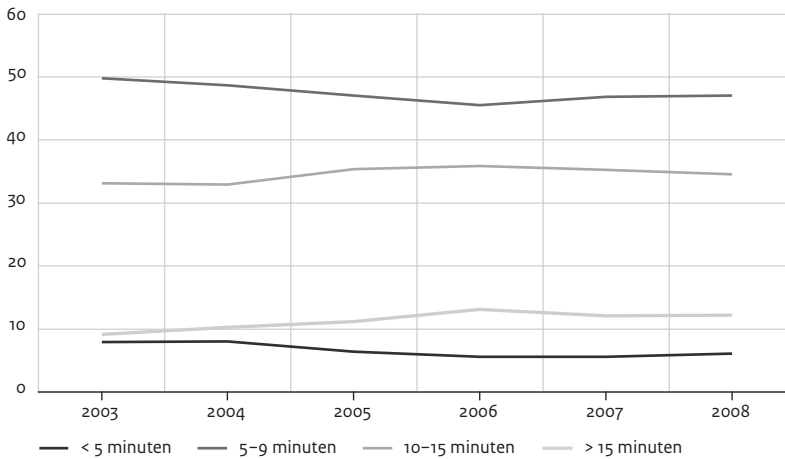
Kwaliteit en effectiviteit

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 iets langer zijn. In 2003 was de brandweer in 58% van de gevallen binnen negen minuten aanwezig, in 2008 is dat in 53% van de gevallen.

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

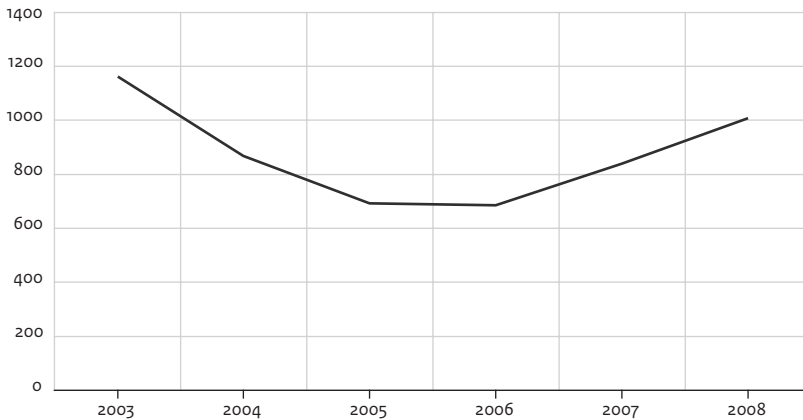
Een objectieve maat voor de effectiviteit van de brandweer is de waarde van de goederen die door brand verloren zijn gegaan. Deze is tussen 2003 en 2005 gedaald van 1200 naar 700 miljoen euro en daarna weer gestegen tot 1000 miljoen euro in 2008, zie figuur 2.8. De effectiviteit lijkt dus eerst toe te nemen en vanaf 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, 2003-2008



Bron: CBS (StatLine)

Figuur 2.8
Jaarlijks schadebedrag bij brand, 2003-2008 (in mln. euro, in prijzen van 2008)



Bron: CBS (StatLine)

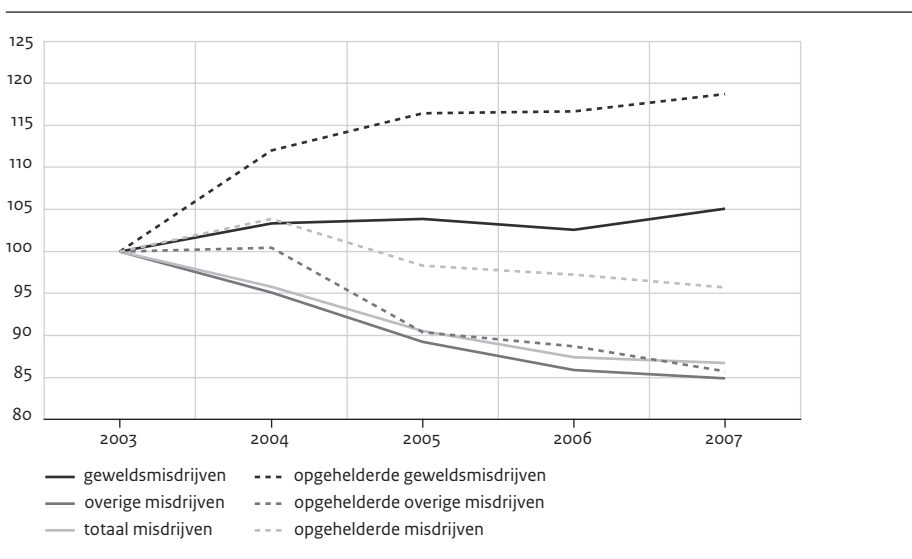
De hier gepresenteerde kwaliteits- en effectiviteitsmaten geven zeker nader inzicht in het functioneren van de brandweer, maar leveren geen verklaring voor de stijging van de reële kosten per product: het aantal branden en hulpverleningen is min of meer gelijk gebleven, de opkomsttijd is (wellicht door 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 (vuurwerkkramp 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 de omvang van de 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 2003-2007 trad er een stijging op van het aantal geweldsmisdrijven met 5% tot een totaal van 112.000 in 2007.²⁶ Het aantal overige misdrijven vertoonde een daling tot 920.000; per saldo daalde dit aantal met 15% (CBS, StatLine). In de figuur staat ook het aantal door de politie opgehelderde misdrijven, dat gedurende de hele periode op 17% ligt. In absolute aantallen neemt het aantal ophelderingen af omdat het totaal aantal misdrijven terugloopt. Het oplossingspercentage bij geweldsmisdrijven is wel toegenomen, van 53 in 2003 naar 59 in 2007.

Figuur 2.9
Geregistreerde misdrijven, 2003-2007 (2003 = 100)



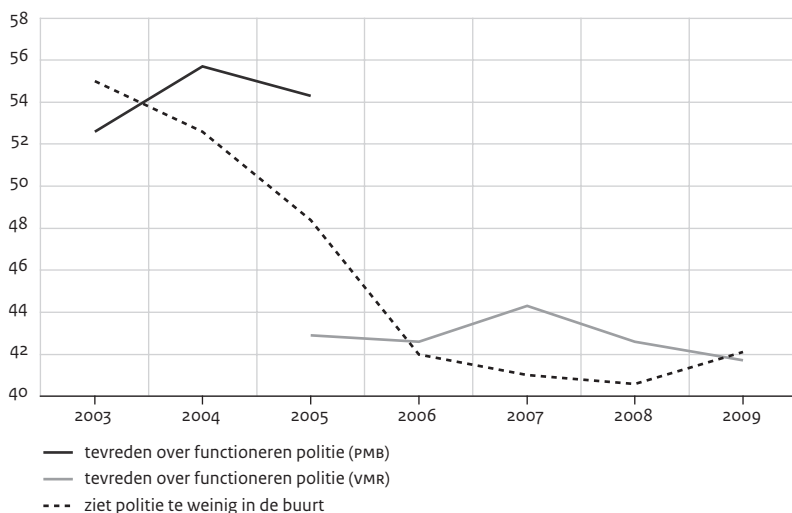
Bron: CBS (StatLine)

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 2009 vond 42% 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, al neemt het in 2009 voor het eerst weer toe. In 2003 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 (42% in 2009). Dit lagere niveau heeft alleen te maken met het gebruik van een andere meetmethode en niet met een gedaald vertrouwen in de politie (CBS 2006). Door de tijd heen zien we de oordelen over misdaad en politie fluctueren, over het algemeen als spiegel van elkaar.

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.

Figuur 2.10

Oordeel over het functioneren van de politie, 2003-2009 (in procenten)



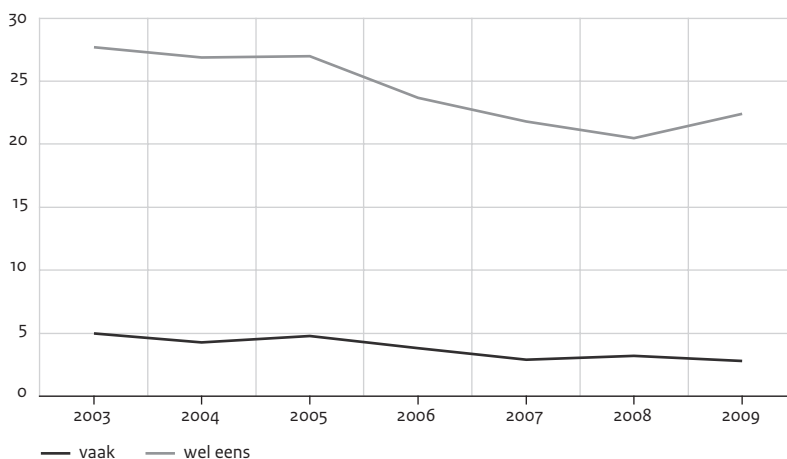
Bron: GfK (2005); CBS (2006); Integrale Veiligheidsmonitor 2009 (CBS 2009a)

Burgers zijn zich de afgelopen jaren minder zorgen gaan maken over de onveiligheid op straat (zie figuur 2.11), al neemt het percentage in 2009 weer licht toe. Deze ontwikkeling

spoort met de afname van het aantal geregistreerde misdrijven, maar niet met de toename van de meest ernstige vorm van criminaliteit (de geweldsmisdrijven). In 2009 voelde 22% 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. Met name personen die in zeer sterk stedelijke gebieden wonen, voelen zich vaker onveilig dan personen in niet-stedelijke gebieden (CBS 2009a).

Figuur 2.11

Percentage van de Nederlandse bevolking dat zich onveilig voelt, 2003-2009



Bron: CBS (StatLine)

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 10% 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 2008 2,9 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 in wegen en

andere niet-verhandelbare kapitaalgoederen (aangeduid als ‘investeringen met maatschappelijk nut’) worden echter doorgaans à fonds perdu bekostigd. Op de lopende rekening kunnen dan zowel de investeringsbedragen als de onderhoudskosten staan. Een extra complicatie hierbij is dat straten dikwijls worden opgeleverd in samenhang met het bouwrijp maken van woonwijken en industrieterreinen. De daarmee gemoeide baten en lasten worden dan vaak opgenomen onder het taakveld ‘bouwgrondexploitatie’ (functie 830) en zijn dan niet te onderscheiden van de overige uitgaven.

Een tweede onderdeel is parkeren (gemeentelijke uitgaven in 2008 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 0,7 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

Wegen

In 2004 heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) in samenwerking met alle decentrale overheden de Nota Mobiliteit opgesteld. In deze nota wordt het verkeers- en vervoersbeleid in Nederland tot 2020 beschreven. Het verbeteren van de bereikbaarheid is een van de belangrijkste pijlers in deze nota (VenW 2004).

In oktober 2008 heeft het kabinet een nadere uitwerking van de maatregelen in de Nota Mobiliteit opgesteld: de MobiliteitsAanpak. Belangrijkste reden voor het aanscherpen van de maatregelen uit de Nota Mobiliteit – de prognoses waarop de maatregelen in deze nota zijn gebaseerd – zijn eerder dan verwacht door de werkelijkheid ingehaald. De files groeien sneller dan gedacht, het goederenvervoer neemt toe en ook wordt er steeds meer met de trein gereisd (VenW 2008: 3). In de MobiliteitsAanpak stelt het kabinet dan ook extra investeringen voor, om daarmee een antwoord te kunnen bieden op de groeiende fileproblematiek. De MobiliteitsAanpak is een concrete investeringsagenda tot 2020 met een omvang van ruim 7 miljard euro (VenW 2008: 86).

De investeringen voor het mobiel houden van Nederland zijn zowel op de korte als lange termijn gericht. De maatregelen op de korte termijn (tot en met 2012) zijn er vooral op gericht om het grootste (file)leed te beperken. Knelpunten en aansluitingen worden versneld aangepakt: doel is de file top-50 van Nederland aan te pakken en aansluitingen tussen rijkswegen en regionale wegen te verbeteren. Dankzij een spoedaanpak is het kabinet bovendien op 30 trajecten versneld tot wegverbreding overgegaan. Ook investeert het kabinet extra in het openbaar vervoer en woon-werkroutes voor de fiets, zodat het aantrekkelijker wordt om voor de korte afstanden de auto te laten staan. Investeringen op de lange termijn (de tijd tussen 2012 en 2020) richten zich op de robuustheid van het totale mobiliteitssysteem. Zo investeert het kabinet in een netwerkbreed verkeersmanagement en incidentmanagement om de doorstroming op de weg te verbeteren. Door daarnaast te investeren in het verbeteren van de aansluitingen tussen het openbaar vervoer en de auto en door de invoering van de kilometerprijs of ook wel

kilometerheffing, hoopte het kabinet-Balkenende IV dat inwoners een meer bewuste keuze voor het openbaar vervoer, de fiets of de auto zouden maken. Uiteraard is ook hier weer het verbeteren van de bereikbaarheid het hogere doel (VenW 2008: 19 en 74).

De Nota Mobiliteit en de MobiliteitsAanpak zijn niet alleen van belang voor de rijksoverheid en de provincies, ook de gemeenten vervullen een belangrijke rol in het mogelijk maken van de dagelijkse verplaatsing van deur-tot-deur en het vergroten van de mobiliteit. Gemeenten hebben gezamenlijk namelijk verreweg het grootste aantal kilometers weg in beheer (ruim 100.000 km, VNG 2009: 5). De essentiële onderdelen van beide rijksnota's (waaronder het vergroten van de mobiliteit) moeten daarom hun doorwerking krijgen in gemeentelijke verkeers- en vervoersplannen en -beleid; dat is de 'zorgplicht' die gemeenten hebben volgens de Planwet verkeer en vervoer uit 1998 (VNG 2009: 10). Voor gemeenten betekent dit veelal extra investeringen in het openbaar bus-, tram- en/of metrovervoer, investeringen in voldoende en kwalitatief goede fietsroutes en investeringen in mobiliteitsmanagement (het creëren van mogelijkheden om over te stappen tussen de auto, de fiets en het openbaar vervoer, KpVV 2007b). Ook het aanpakken van verkeersknelpunten om zo de bereikbaarheid van de economische centra (zoals winkelgebieden en industrieterreinen) en grootschalige voorzieningen te kunnen waarborgen, is een belangrijk thema in veel gemeentelijke verkeers- en vervoersplannen.²⁷ De essentiële onderdelen uit de Nota Mobiliteit en de Mobiliteitsaanpak hebben daarnaast hun uitwerking in het gemeentelijk parkeerbeleid. Vooral het project 'Anders Betalen voor Mobiliteit', waaronder de invoering van de kilometerprijs valt, heeft veel invloed op het gemeentelijk parkeerbeleid. Prognoses laten zien dat door de invoering van de kilometerprijs het autobezit goedkoper wordt, waardoor de druk op de aanwezige parkeerruimte in de steden nog meer zal toenemen (VNG 2009: 34). Gemeenten moeten daarom ook hun parkeerbeleid richten op het verbeteren van de bereikbaarheid. Dit krijgt bijvoorbeeld vorm in het investeren in goede parkeerverwijssystemen, het inzetten van pendeldiensten of, weliswaar pas in laatste instantie, het bouwen van nieuwe parkeervoorzieningen.

Overigens is de kans groot dat de invoering van de kilometerprijs, waarmee autobezitters geen belasting betalen voor het hebben van een auto maar voor het gebruik van hun auto, niet doorgaat. Hoewel het ministerie van V&W veel geld heeft geïnvesteerd in het uitdenken en uitrollen van het project 'Anders Betalen voor Mobiliteit', kondigde het CDA in maart 2010 aan niet langer achter de plannen van minister Camiel Eurlings voor de invoering van de kilometerprijs te staan (*Trouw*, 'CDA draagt kilometerheffing ten grave', 17 maart 2010). Daarmee is de invoering van de kilometerprijs uiterst onzeker geworden.

Water

In de beleidsbrief van VenW (2007), die voortbouwt op de Nota Mobiliteit, beschrijft het ministerie van V&W een pakket aan maatregelen om het goederenvervoer over water te stimuleren. Zo wil het ministerie de concurrentiepositie van de Nederlandse binnenvaart versterken, een toekomstvast netwerk van vaarwegen en havens creëren, luchtverontreiniging, energieverbruik en watervervuiling van de binnenvaart zoveel

mogelijk beperken en de veiligheid in de binnenvaart optimaliseren. Ook wil het ministerie, zo blijkt uit de beleidsbrief, innovatie in de binnenvaart stimuleren. In de MobiliteitsAanpak, de uitwerking van de Nota Mobiliteit, kondigt het kabinet aan het investeringsprogramma uit de beleidsbrief Varen voor een vitale economie verder uit te voeren en bovendien achterstallig onderhoud versneld (tot 2016 in plaats van 2020) weg te werken (VenW 2008: 54-55).

De Nota Mobiliteit vraagt gemeenten met natte bedrijventerreinen en haventerreinen binnen hun gemeentegrenzen een goede bereikbaarheid van deze terreinen te waarborgen (KpVV 2007b). Investerings van gemeenten in onderhoud van hun (binnen) havens, natte bedrijventerreinen en een nieuwe infrastructuur moeten daaraan bijdragen.

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 grootte 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.

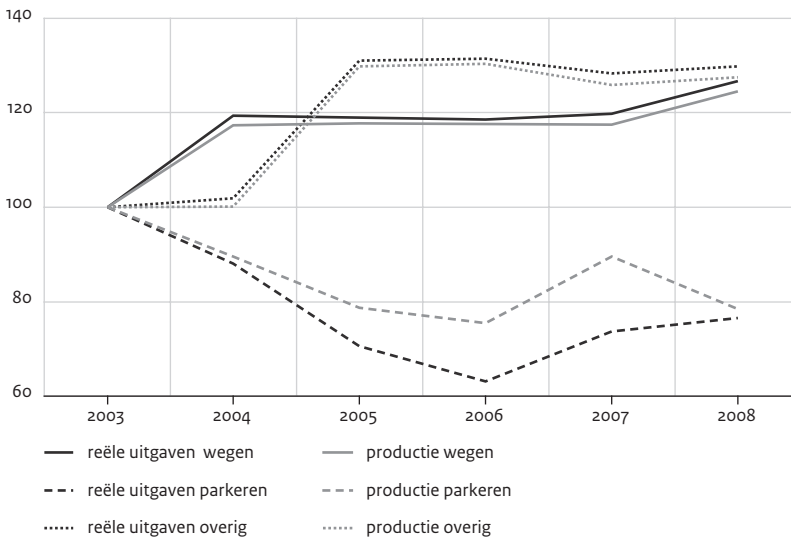
Kengetallen

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 in 2004 fors zijn gestegen en daarna enkele jaren constant zijn gebleven; in 2008 volgt een hernieuwde (lichte) stijging. De toename in 2004 kan worden toegeschreven aan de invoering van de boekingsystematiek conform het Besluit begroting en verantwoording (BBV). De productie vertoont een vrijwel identiek verloop, doordat de prijzen van wegenonderhoud redelijk in de pas lopen met die van het bbp. 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 2003-2008 een overwegend dalend patroon; zowel de reële uitgaven als de productie dalen in deze periode met gemiddeld 5% per jaar. Deze daling is op het eerste gezicht moeilijk te rijmen met de trendmatige 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 vertonen

per saldo geen daling en liggen op een wat hoger niveau. Het batig saldo voor gemeenten is daardoor in de betreffende periode toegenomen van 30 naar 130 miljoen euro.

Figuur 2.12

Kengetallen wegen en water, 2003-2008 (indexcijfers, 2003 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; Maandstatistiek prijzen) SCP-bewerking

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. Uit recentere gegevens van de website

www.waarstaatjegemeente.nl blijkt dat burgers tussen 2007 en 2009 iets positiever zijn gaan oordelen over het onderhoud van wegen en fietspaden en over de bereikbaarheid met de auto

Er wordt veel gedaan aan het meten van de kwaliteit van parkeervoorzieningen. Zo zijn er benchmarks voor straatparkeren en parkeergarages. Ook is er een keurmerk straatparkeren en zijn er prijzen te winnen voor gemeenten die een goed parkeerbeleid voeren (European Standard Parking Award). De meeste van deze gegevens zijn echter niet openbaar. Over parkeergarages is wel wat bekend. Het Platform Detailhandel Nederland heeft tussen 2005 en 2010 jaarlijks onderzoek gedaan naar de kwaliteit van parkeergarages (Brinkhof 2005, 2006, 2007, 2008, Detailhandel Nederland 2009, 2010). Positief scoren de parkeergarages op de punten veiligheid en netheid. Wat betreft bereikbaarheid is in de afgelopen jaren een verbetering gemaakt. Op het gebied van tariefstelling en betaalmogelijkheden (bijvoorbeeld betalen met pin) zijn er nog wel duidelijk verbeteringen mogelijk. Op de website www.waarstaatjegemeente.nl kunnen we het oordeel van burgers terugvinden over de parkeermogelijkheden in de buurt en in de hele gemeente. Over het algemeen worden burgers steeds positiever over het parkeren in de buurt: het rapportcijfer is hier gestegen van 5,8 in 2007 naar een 7,5 in 2010. Het oordeel van bewoners over parkeermogelijkheden in de hele gemeente wisselt per jaar en laat geen eenduidige trend zien. De laatste twee jaar is het oordeel wel positiever geworden. Bezoekers van buiten de gemeente zien een lichte achteruitgang in de parkeermogelijkheden. Maar ook hier scoren de gemeenten nog een ruime voldoende (6,8 in 2009).

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 uitgaven voor gymnastieklokalen en zwemonderwijs en ongedifferentieerde huisvestingslasten in ondergebracht.²⁸

In 2008 was er met het basis-, speciaal en voortgezet onderwijs (inclusief onderwijs-huisvesting) circa 4 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. Dit betreft ruim 9% van de totale uitgaven.

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 onderwijsbeleid 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.

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 (OAV) 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.²⁹ 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 Dijkema. 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 2002.³⁰ 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.³¹ Schoolbegeleidingsdiensten ondersteunen scholen bij de uitvoering van hun onderwijstaak en bij het ontwikkelen van de kwaliteit van het onderwijs.³² 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.³³

Een belangrijk onderdeel van het huidige onderwijsbeleid van gemeenten is de maatschappelijke stage. Vanaf het schooljaar 2011-2012 moeten alle middelbare scholieren een maatschappelijke stage doen. Doel van de maatschappelijke stage is dat alle jongeren tijdens hun schooltijd kennismaken met en een onbetaalde bijdrage leveren aan de samenleving.³⁴ In december 2007 hebben de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws) en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (ocw) en de VNG in dit kader een convenant gesloten over de makelaarsfunctie voor de maatschappelijke stage en vrijwillige inzet. Deze functie is bij gemeenten belegd: gemeenten zijn, zo

stelt het convenant, de spin in het web van maatschappelijke ondersteuning en hebben bovendien kennis van, regie over en financiële relaties met het desbetreffende veld. Bovendien sluit de makelaarsfunctie goed aan bij een van de prestatievelden van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het beleggen van de makelaarsfunctie voor maatschappelijke stages bij gemeenten verplicht gemeenten in ieder geval tot de volgende drie uitgangspunten in hun beleid op het gebied van vrijwilligerswerk en maatschappelijke stages: versterking van het vrijwilligerswerk en zorg dragen voor een passend aanbod aan de maatschappelijke stagiair of leerling die niet gemakkelijk zelf een match weet te realiseren; raad en daad voor vrijwilligersorganisaties bij het effectief plaatsen van stagiairs en vrijwilligers; bevorderen dat de maatschappelijke stagiair van nu, de vrijwilliger van de toekomst wordt.³⁵

Een tweede onderwerp is de lokale zorgstructuur. Gemeenten zijn op grond van de wetgeving over hun zorgplicht verantwoordelijk voor de lokale zorgstructuur en de samenhang tussen de schakels in de jeugdketen.³⁶ Het ministerie van OCW en het ministerie van Jeugd en Gezin (J&G) zien voor gemeenten een centrale regierol weggelegd om te komen tot sluitende afspraken over samenwerking in de jeugdketen. Steeds meer gemeenten nemen in dit kader plaats in Zorg- en Adviesteams (ZAT's, OCW 2010b: 6), waarin scholen onder regie van de gemeenten wettelijk worden verplicht een aandeel te leveren aan de samenwerking met de jeugdhulpverlening (Oberon en KBA 2009).

Op grond van de wetgeving over het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC) en de leer-, kwalificatie- en zorgplicht zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor het aanpakken van verzuim en het terugleiden van uitvallers naar het onderwijs. Om meer grip te krijgen op het terugdringen en voorkomen van voortijdig schoolverlaten is Nederland verdeeld in 39 RMC-regio's. Elke RMC-regio heeft een contactgemeente die de melding en registratie van voortijdig schoolverlaters coördineert en die zorg draagt voor mogelijkheden van doorverwijzing en herplaatsing in het onderwijs.³⁷ Het ministerie van OCW heeft in alle 39 RMC-regio's convenanten afgesloten met deze contactgemeenten en de onderwijsinstellingen in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Het doel is in de periode schooljaar 2007-2008 tot en met schooljaar 2010-2011 een reductie van 40% van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters te realiseren ten opzichte van het aantal voortijdig schoolverlaters in het schooljaar 2005-2006. Het accent voor gemeenten ligt hierin op de preventie van voortijdig schoolverlaten (OCW 2008b). Gemeenten hebben in de afgelopen jaren fors ingezet om aan deze wens van het rijk te voldoen, onder meer door het verzenden van sms-berichten naar spijbelaars en hun ouders, het inzetten van stadswachten die spijbelaars thuis opzoeken, uitbreiding van de leerplichtformatie en een verbeterde regionale samenwerking. Zo organiseren gemeenten op frequente basis overleggen met ketenpartners zoals Bureau Jeugdzorg, GGD, schoolmaatschappelijk werk, het openbaar ministerie, de politie en veiligheidshuizen (OCW 2010b: 2-5).

Om de bestrijding van verzuim en voortijdig schoolverlaten effectiever vorm te geven blijven gemeenten niet langer verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet door scholen, maar komt deze taak bij de Onderwijsinspectie te

liggen. De leerplichtambtenaren van gemeenten behouden nog wel hun signaleringsrol. Afronding van het benodigde wetstraject hiervoor wordt verwacht in 2011 (OCW 2010b: 3-4).

In 1997 zijn de verantwoordelijkheid en het budget voor huisvesting voor scholen voor primair, speciaal en voortgezet onderwijs gedecentraliseerd van het rijk naar de gemeenten. Sindsdien ontvangen gemeenten een vergoeding voor onderwijshuisvesting in de algemene uitkering uit het gemeentefonds (in 2007 ging het om een bedrag van 1,29 mld. euro).³⁸ Gemeenten hebben de wettelijke taak te voorzien in adequate huisvesting voor het primair en voortgezet onderwijs: zij zijn verantwoordelijk voor (de realisatie van) nieuwbouw en uitbreiding van bestaande bouw. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het onderhoud van het gebouw (zowel binnen- als buitenzijde). Uit het Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2010 (BZK 2010) blijkt dat gemeenten in 2009 veel minder hebben uitgegeven aan onderwijs en onderwijshuisvesting dan zij hebben ontvangen. In 2008 gaven gemeenten al circa € 18 per inwoner minder uit dan ze via het gemeentefonds ontvingen, in 2009 was dit € 20 per inwoner. Op de totale bevolking gaat het om een bedrag van circa 330 miljoen euro dat bestemd is voor onderwijs(huisvesting) maar daar niet aan wordt besteed.³⁹ Naar aanleiding van dit rapport heeft het ministerie van BZK aangekondigd nader onderzoek te laten uitvoeren om na te gaan of er daadwerkelijk sprake is van onderbesteding van geld dat bedoeld is voor onderwijshuisvesting. Gemeenten worden in dit onderzoek verplicht een eenduidig inzicht te geven in het geld dat zij besteden aan onderwijshuisvesting.⁴⁰

Op het gebied van onderwijshuisvesting komt er bij steeds meer gemeenten aandacht voor de ontwikkeling van brede scholen. In de eerste helft van 2009 heeft een groot aantal gemeenten namens hun brede scholen een subsidieaanvraag ingediend bij het ministerie van OCW voor het aanpassen van de huisvesting van brede scholen. Met het geld worden bestaande schoolgebouwen geschikt gemaakt voor meer functies dan alleen onderwijs, zoals naschoolse opvang, sport en cultuur. Met de subsidieregeling probeert het ministerie van OCW gemeenten te stimuleren om bij het ontwikkelen van multifunctionele schoolgebouwen samen te werken met (semi)private partijen zoals woningcorporaties en kinderopvanginstellingen. De samenwerking is niet alleen goed voor de brede school, maar bijvoorbeeld ook voor de buitenschoolse en tussenschoolse opvang en voor de renovatie van de gebouwen.⁴¹ In totaal zijn er 606 subsidieaanvragen ingediend: dit grote aantal geeft de populariteit van de brede school weer. Eind 2009 waren er 1200 brede basisscholen en 350 brede scholen voor het voortgezet onderwijs en het ministerie van OCW hoopt dat er in 2011 1500 brede basisscholen en 460 brede scholen voor het voortgezet onderwijs zullen zijn.⁴²

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.⁴³

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.⁴⁴ 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 van oudsher 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. Recent is de gewichtenregeling overigens aangepast. Nu geldt een gewicht van 2,2 voor kinderen van laagopgeleide ouders, ongeacht of deze tot een culturele minderheid gerekend kunnen worden. 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^a (in aantallen en procenten)

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

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

b lwoo: 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

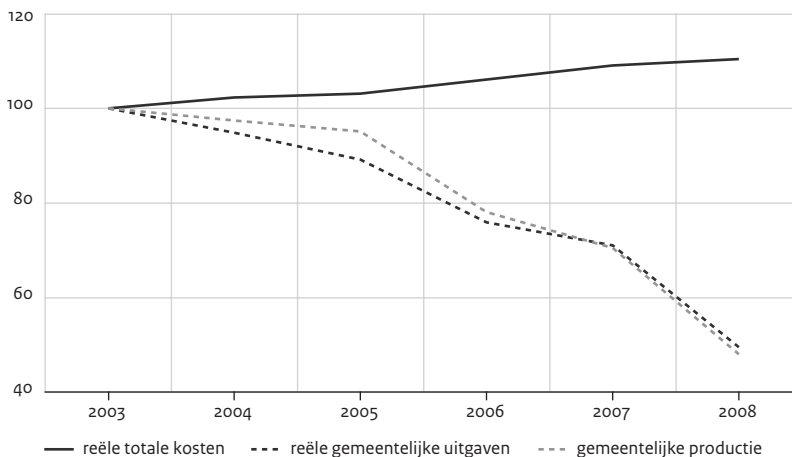
In basis-, speciaal en voortgezet onderwijs is slechts een deel van de middelen afkomstig van gemeenten. Daarom is het bij analyses zinvol een expliciet onderscheid te maken tussen de totale exploitatiekosten en het deel daarvan dat gefinancierd wordt uit gemeentelijke middelen.

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 2003 achter de rug. In de jaren daarna stegen de kosten met gemiddeld 2,2% per jaar. Het aantal gewogen leerlingen (niet in de figuur) neemt in deze periode af met 0,7%. Daarmee neemt de reële kostprijs toe (gemiddeld met 2,9% per jaar). De gemeentelijke uitgaven dalen met gemiddeld 13% per jaar 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 navenant afnemend deel van het aantal leerlingen aan gemeenten wordt toegerekend.

Figuur 2.13

Kengetallen voor het basisonderwijs, 2003-2008 (indexcijfers, 2003 = 100)^a



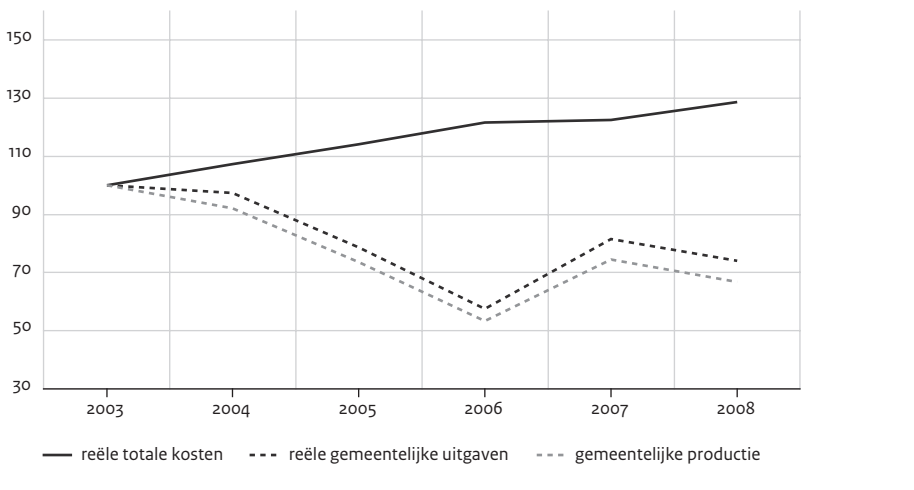
a Exclusief huisvestingskosten.

Bron: CBS (Jaarboek onderwijs 2009 en interne gegevens), OCW (2009b) SCP-bewerking

Figuur 2.14 laat de ontwikkelingen in het speciaal onderwijs zien. Er is sprake van een stijging van de totale kosten met gemiddeld 2% per jaar, 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 gemiddeld 2% per jaar). 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 van gemiddeld 6% per jaar). De gemeentelijke productie bleef hierbij op haar beurt nog verder achter (daling met gemiddeld 8% per jaar) in samenhang met een stijging van de relatieve kostprijs (met gemiddeld 2% per jaar).

Figuur 2.14

Kengetallen voor het speciaal onderwijs, 2003-2008 (indexcijfers, 2003 = 100)^a



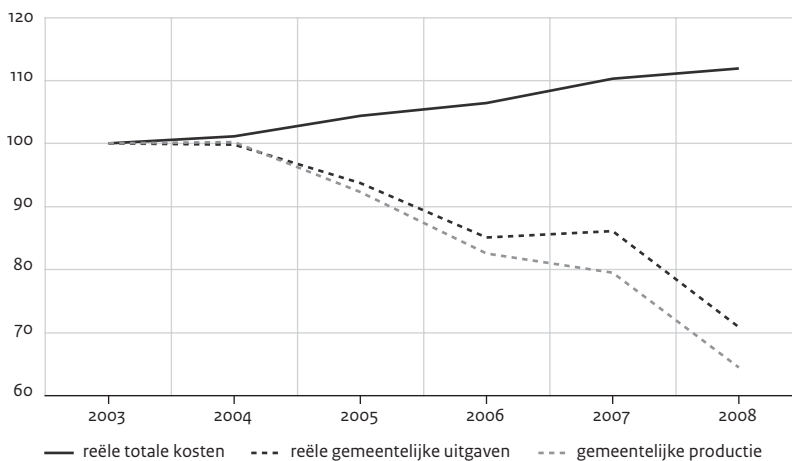
a Exclusief huisvestingskosten.

Bron: CBS (Jaarboek onderwijs 2009 en interne gegevens), OCW (2009b) SCP-bewerking

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 3,1% 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 6,5% 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 9% per jaar.

Figuur 2.15

Kengetallen voor het voortgezet onderwijs, 2003-2008 (indexcijfers, 2003 = 100)^a



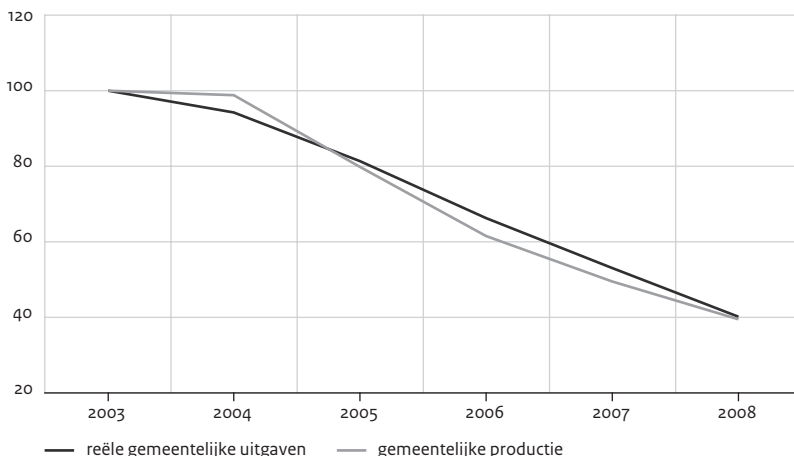
a Exclusief huisvestingskosten.

Bron: CBS (Jaarboek onderwijs 2009 en interne gegevens) SCP-bewerking

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 nemen de uitgaven in de periode 2003-2008 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 17% per jaar af.

Figuur 2.16

Kengetallen voor het overig onderwijs, 2003-2008 (indexcijfers, 2003 = 100)



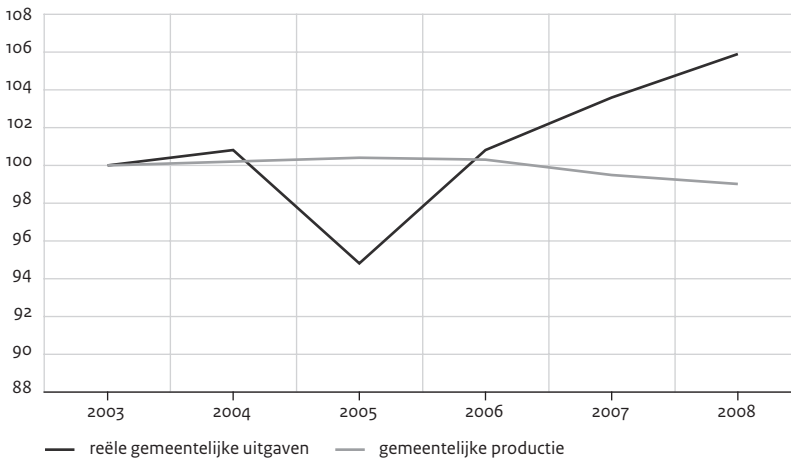
Bron: CBS (Jaarboek onderwijs en interne gegevens) SCP-bewerking

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 2003-2008 blijft de productie (gemeten via het aantal leerlingen) vrijwel gelijk. De uitgaven vertonen in deze periode een wisselvallig verloop, maar nemen de laatste jaren beduidend toe. Dit leidt tot een gemiddelde jaarlijkse toename van 1,2%. De reële kosten per leerling stijgen met hetzelfde percentage.

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. Zoals reeds in aangestipt in de paragraaf over beleidsmatige ontwikkelingen, komt het ministerie van BZK overigens tot de conclusie dat gemeenten in 2008 en 2009 beduidend minder uitgaven aan onderwijs(huisvesting) dan zij volgens de rekenregels via het gemeentefonds voor dat doel ontvangen (BZK 2010).

Figuur 2.17

Kengetallen voor onderwijshuisvesting, 2003-2008 (indexcijfers, 2003 = 100)



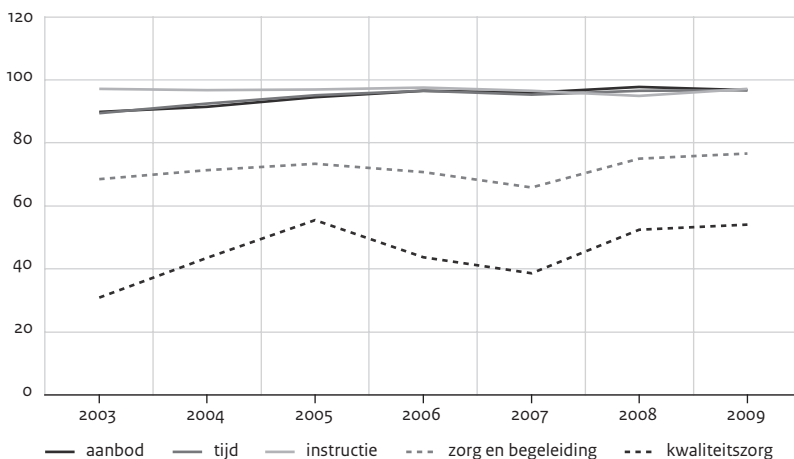
Bron: BZK (interne gegevens); Lubberman et al. (2001, 2003); Van Aarsen et al. (2006); CBS (Statistiek gemeenterekeningen) SCP-bewerking

Kwaliteit en effectiviteit

In het Onderwijsverslag rapporteert de Inspectie van het Onderwijs over de kwaliteit van het onderwijs. Voor basisscholen zijn vijf aspecten beschikbaar over de periode 2003-2009: 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 2003 naar 97 in 2009. Bij onderwijstijd gaat het erom of leerkrachten de geplande onderwijstijd efficiënt gebruiken. Ook hier is er sprake van een verbetering (van 89% 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 (97% in 2003 en in 2009) voldoen hier aan de eisen. Zorg en begeleiding voor zwakke leerlingen wisselt sterk per jaar. De laatste twee jaar is weer een stijgende lijn te zien en in 2009 scoort 77% van de scholen hier een voldoende. 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 2003 ging het om 31% van de basisscholen en in 2009 om 54%. Over de hele linie ligt de kwaliteit van het basisonderwijs in 2009 duidelijk hoger dan in 2003, 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.

Figuur 2.18
Percentage basisscholen dat aan eisen voldoet, 2003-2009



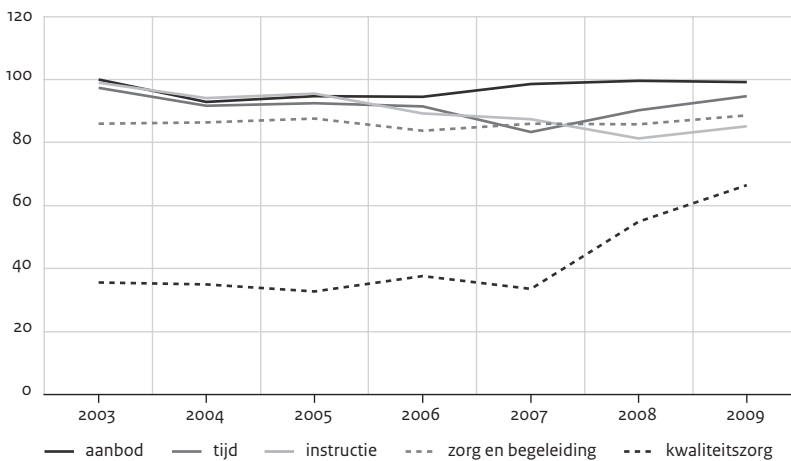
Bron: o c w (2008a, 2009a, 2010a)

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 verbeteringslag 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 (o c w 2008a, 2009a, 2010a). Op het gebied van instructie is er voor de onderzochte periode duidelijk sprake van een achteruitgang. Het percentage scholen dat hierop voldoende scoort is gedaald van 99 naar 85. Ook bij

onderwijstijd is een dalende trend te zien (van 97 in 2003 naar 90 in 2008), maar deze achterstand is in 2009 bijna helemaal weer ingelopen. De beoordeling van de kwaliteitszorg is verbeterd (36% naar 67%), waarbij deze verbetering zich volledig in de laatste twee jaar heeft voltrokken. De Inspectie van 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).

Figuur 2.19
Percentage scholen in het voortgezet onderwijs dat aan de eisen voldoet, 2003-2009



Bron: ocw (2008a, 2009a, 2010a)

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 (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).

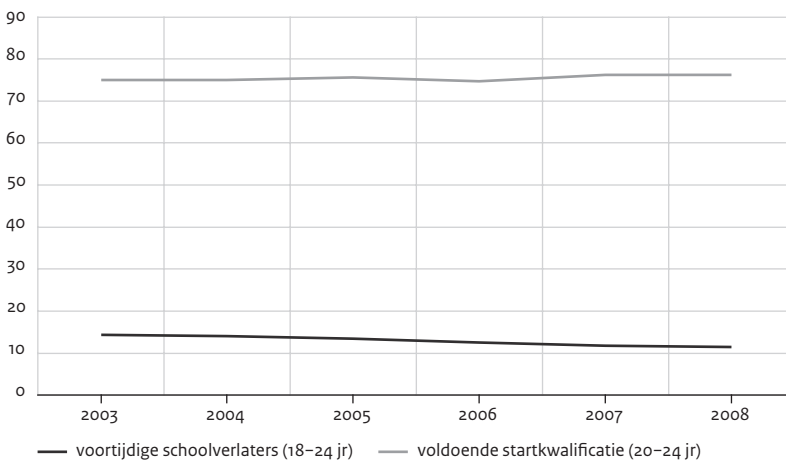
In de gehanteerde productindicator, het gewogen aantal leerlingen, komen de resultaten van het onderwijs niet expliciet in beeld. Daarbij gaat het onder meer om aspecten als zittenblijven, overgaan en het behalen van het einddiploma. Volgens Kuhry en Van der Torre (2002) is de effectiviteit van het voortgezet 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 leerlingpopulatie (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* (Ocw 2008a) meldt de Inspectie dat de helft van de scholen voor speciaal (basis)onderwijs 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. Uit het *Onderwijsverslag 2008/2009* (Ocw 2010a) blijkt dat dit percentage is teruggelopen tot 30. Hoewel de inspectie verbeteringen ziet, valt er nog veel te verbeteren op het gebied van leerlingenzorg en de afstemming op leerlingen.

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. Dit percentage neemt af van 14 in 2003 naar 11 in 2008. 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). De tegenhanger van de voortijdig schoolverlaters vormt de groep die beschikt over voldoende startkwalificaties. Doel van het overheidsbeleid is ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk jongeren een startkwalificatie halen en dus niet te vroeg stoppen met studeren. Het percentage 20- tot 24-jarigen met voldoende startkwalificaties blijft voor de hele periode constant rond de 75.

Figuur 2.20

Voortijdig schoolverlaters en jongeren met voldoende vooropleiding, 2003-2008 (in procenten)



Bron: Eurostat

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 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. Het aantal werknemers in sociale werkplaatsen blijft min of meer constant.

Volgens het *Overzicht specifieke uitkeringen 2008*⁴⁵ van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK 2009) was in dat jaar met de sociale werkplaatsen een specifieke uitkering van circa 2,3 miljard euro gemoeid, die in het bijzonder is bestemd voor de bekostiging van de salarissen van de betrokken werknemers (BZK 2006b). In 2003 was het bedrag vrijwel gelijk: 2,2 miljard euro.

Los van de salariskosten van de werknemers zijn er volgens de jaarverslagen van de brancheorganisatie Cedris exploitatiekosten, te weten de salarissen van het toezicht houdend 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 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*.

In de jaren tot en met 2007 zijn de exploitatiekosten en de inkomsten van sociale werkplaatsen slechts voor een deel terug te vinden. Dit komt doordat de rijksbijdragen en de overige inkomsten van de betrokken organisaties in veel gevallen direct aan die organisaties werden overgemaakt. Dit laatste is vooral het geval waar sociale werkplaatsen als gemeenschappelijke regeling fungeren. Vanaf 2008 staan deze bedragen wel op de gemeenterekening, omdat is afgesproken dat gemeenten met ingang van dat jaar een expliciet financiële verantwoordelijkheid hebben voor de sociale werkplaatsen in hun regio. Een complicerende factor is dat deze bedragen in de gemeenterekening niet apart zijn gelabeld, maar zijn samengevoegd met die voor het w-deel van de Wet werk en bijstand. De puzzel wordt nog ingewikkelder doordat ook een deel van de uitvoeringskosten van de sociale dienst in deze bedragen is inbegrepen. Om een en ander te ontrafelen worden hier twee vuistregels gehanteerd: Ten eerste worden de uitvoeringskosten binnen het w-deel geschat op het verschil van de uitgaven en de inkomsten voor het taakveld werkgelegenheid, gecorrigeerd voor het eerdergenoemde bedrag dat gemeenten aan de sociale diensten overmaken ter dekking van het exploitatietekort. Ten tweede worden de lasten en baten voor het w-deel geschat op basis van de betrokken specifieke uitkeringen. Wat overblijft wordt toegerekend aan de sociale werkplaatsen. Dit proces leidt tot een schatting van de uitgaven van gemeenten ten behoeve van sociale werkplaatsen in de orde van 0,8 miljard euro tot en met 2007. In 2008 liep dit door de eerdergenoemde beleidswijziging op tot 2,9 miljard euro in 2008.⁴⁶ Dit laatste bedrag correspondeert met 7% van de totale gemeentelijke uitgaven.

Tot 2004 had het leeuwendeel van de op de gemeenterekening verantwoorde lasten voor de functie werkgelegenheid betrekking op gesubsidieerde arbeid. Dit betrof de zogenoemde Wiw- (Wet inschakeling werkzoekenden) en ID- (in- en doorstroom) banen, waarmee rond 2003 circa 2,0 miljard euro was gemoeid. Deze banen werden hoofdzakelijk gefinancierd via specifieke uitkeringen van het rijk. Ook bij deze banen is er sprake van een tweeledig doel: het opdoen van werkervaring door moeilijk plaatsbare werkzoekenden en het langs die weg verrichten van nuttige maatschappelijke taken (onderwijsassistenten, stadswachten, etc.). De *ID-monitor* (Ecorys 2003a) 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 subsidies 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 eind 2008 nog maar 20.000 (Divosa 2009). 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 2008 was het volume hiervan toegenomen tot 24.000 (Divosa 2009). Met de gesubsidieerde arbeid was in 2008 een kostenpost gemoeid van naar schatting 900 miljoen euro. Vanaf 2004 ligt de nadruk in toenemende mate op de re-integratietrajecten, waarvan de jaarlijkse instroom de laatste jaren circa 90.000-100.000 bedraagt (CBS StatLine). Bij een gemiddelde trajectduur van circa twee jaar bedroeg het aantal lopende trajecten de afgelopen jaren gemiddeld ruim 200.000. Naar schatting waren hiermee in 2008 lasten gemoeid ter hoogte van 450 miljoen euro.⁴⁷

Een verdere complicatie is dat gemeenten in de periode 2005-2007 te maken kregen met overschotten op het W-deel (zie RWI 2009). Deze werden niet uitgegeven, maar volgens de systematiek van de gemeenterekening als geormerkte reserveringen voor latere jaren ('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 vertekening op van de boekhoudkundige lasten ten opzichte van de feitelijke uitgaven in het betreffende jaar.

De ontrafeling van de ontwikkelingen is tevens bemoeilijkt omdat gemeenten met ingang van 2007 ook re-integratie-inspanningen door het eigen personeel ten laste van de subsidie voor het w-deel kunnen brengen. Voorheen gold dit alleen voor overdrachten aan burgers en bedrijven en werden de personele en materiële kosten van de sociale dienst als uitvoeringskosten ingeboekt. Met ingang van 2007 treedt een stijging van deze uitvoeringskosten op en verdubbelt het percentage ingehuurd extern personeel (van 10 naar 20%). In 2008 worden allerlei kosten ten laste van het w-deel gebracht die voorheen niet expliciet in rekening werden gebracht en daarmee impliciet tot de uitvoeringskosten werden gerekend (Work first, bemiddeling naar onbetaald werk, hulp bij het regelen van kinderopvang enz., zie Divosa 2009). Voor het eerst in jaren werd daardoor het w-deel in zijn geheel besteed.

In dit rapport is een poging gedaan om voor deze trendbreuk te corrigeren. Vooralsnog is hier de groei van het ingehuurde externe personeel beschouwd als maat voor het deel van het personeel van de sociale dienst dat betrokken is bij subsidiabele taken volgens de oude definitie (re-integratie in eigen beheer). Voorheen scherpe grenzen beginnen echter te vervagen en de hier gekozen oplossing is vermoedelijk niet meer dan een ruwe benadering van de werkelijkheid.

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 te maken gekregen met oplopende wachtlijsten (ongeveer 18.000 mensen in 2009). Dit wordt veroorzaakt door het feit dat met het beschikbare macrobudget een beperkt aantal plaatsingen gerealiseerd kan worden. De wachtlijsten weerspiegelen een beperkte toegankelijkheid van de sociale werkvoorziening voor personen die daar volgens de indicatiesteller u w v-w e r kbedrijf 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 u w v-w e r kbedrijf 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 s w-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.⁴⁸ 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 s w-bedrijf gestuurd).

Ook de Wsw-geïndiceerden zelf krijgen met de wetswijziging meer zeggenschap. Zij kunnen via cliëntenparticipatie invloed uitoefenen op het beleid en de uitvoering door gemeenten en kunnen door gebruikmaking van een persoonsgebonden budget zelf invulling geven aan het begeleid werken 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.⁴⁹

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, Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (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 'mee-doen, maatschappelijke participatie' wordt ook de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) hierbij betrokken.⁵⁰ 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. In 2009 zijn daarvoor pilots 'werken naar vermogen' gestart, die zich richten op 1) het realiseren van meer werkplekken bij werkgevers, 2) het stimuleren van de omslag van sw-bedrijven naar arbeidsontwikkelbedrijven, 3) het vormgeven van een integrale dienstverlening op de Werkpleinen en 4) het toetsen van een nieuwe systematiek, waarbij de inzet van het instrument loondispensatie centraal staat.⁵¹

Daarnaast heeft de sector zelf ook scenario's ontwikkeld voor de functie die hij wil en kan vervullen voor de onderkant van de arbeidsmarkt. 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 loonkosten-subsidie 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.⁵² Maart 2010 stelt de koepel van sw-bedrijven Cedris dat er één regeling moet komen om mensen aan werk te helpen die vanwege hun lichamelijke, psychische of psychosociale achtergrond niet op de gewone arbeidsmarkt aan de slag komen. Dat biedt meer mensen kans op werk, is rechtvaardiger en goedkoper. De huidige Wet sociale werkvoorziening (Wsw), de Wajong en een deel van de Wet werk en bijstand (Wwb) zouden in de nieuwe regeling moeten opgaan.⁵³

Divosa en de vNG sluiten zich hierbij aan.⁵⁴

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.

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.

In het Bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten is het regionale arbeidsmarktbeleid onder regie van de gemeenten tot een speerpunt gemaakt.⁵⁵ Het doel is dat er overal 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. Betrokken regionale spelers zijn bijvoorbeeld: UWV-WERKbedrijf, het SW-bedrijf, werkgevers- en werknemersorganisaties, ROC's, hogescholen, soms ook provincies, en Kamers van Koophandel. Dit netwerk fungeert als een communicatiestructuur waarin goede ideeën gebundeld worden tot regionaal werkende plannen. In sommige regio's functioneren dergelijke netwerken overigens al, onder andere uit de tijd van de Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid, die destijds met rijkssubsidie zijn gevormd. 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'.⁵⁶ 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 de budgetten voor re-integratie, inburgering en volwassenen-educatie met ingang van januari 2009 ontschot tot een Participatiefonds en worden de al in 2005 aangekondigde participatiebanen ingevoerd. In het bestuurlijk akkoord is aan gemeenten een initiatiefrol 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.⁵⁷

De gemeenten voeren het lokale socialezekerheidsbeleid uit in (keten)samenwerking met hun UWV- WERKbedrijf, zoals het gefuseerde UWV en CWI sinds januari 2009 heet. Deze samenwerking, ingevoerd met de Wet Suwi (Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen) in 2002, kan beter, zowel volgens de betrokken partijen als volgens een grootschalig uitgevoerde evaluatie (PricewaterhouseCoopers 2006). De evaluatie heeft de zwakke plekken blootgelegd en die zitten in de nog verkokerde dienstverlening (szw 2007c). 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. Dit zou in 2009 en later in 2010 moeten zijn gerealiseerd. Hieraan is ook 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 Werkpleinen (vroegere BVC's).⁵⁸ 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.⁵⁹ De invoering van de toonkamerprincipes is vanaf medio 2007 in gang gezet en wordt regionaal ingericht.⁶⁰ De minister heeft herhaaldelijk geconstateerd dat de ontwikkelingen achterblijven. Ook constateert hij het ontbreken van regionaal arbeidsmarktbeleid als ankerpunt voor de uitvoering op de werkpleinen. Hij kondigt daarom nadere regelgeving aan om de beoogde werkwijze te bespoedigen.⁶¹

In 2009 vond de mede door de vng voorgezeten jeugdwerktop in Den Haag plaats. De 30 wethouders van grote arbeidsmarktregio's committeerden zich toen aan het opstellen van regionale actieplannen jeugdwerkloosheid. Dit doel is gehaald. Publieke (gemeenten/ UWV) en private partijen (sociale partners/ cao/ Opleiding en Ontwikkeling (O en O-) fondsen) hebben daarvoor samenwerking gezocht om zodoende meer massa te ontwikkelen voor het arbeidsmarktbeleid. Het gaat erom beschikbare gelden waar mogelijk te bundelen en publieke en private initiatieven op arbeidsmarktgebied beter op elkaar af te stemmen. Dit heeft geresulteerd in meerdere sectorale afspraken over in totaal 12.000 leerwerkplekken en stagemogelijkheden.⁶²

In oktober 2009 is de Wet investeren in jongeren in werking getreden. Doel is de arbeidsparticipatie van jongeren te vergroten en hun startkwalificatie te verhogen. Aan jongeren die een bijstandsuitkering aanvragen is de gemeente verplicht een aanbod te doen voor een baan, scholing of een combinatie van baan en scholing (leerwerkeraanbod). De jongere moet dit aanbod in principe aanvaarden.

Vanaf 2004 werden de eerste zogenoemde poortwachtercentra opgericht op initiatief van het bedrijfsleven. In de centra werken werkgevers samen aan de herplaatsing van zieke werknemers of werknemers die bij de eigen werkgever niet meer goed aan de slag kunnen komen. Een poortwachtercentrum werkt intersectoraal en kent geen winstoogmerk. Doorgaans zijn ook gemeenten betrokken, UWV WERKbedrijf en commerciële intermediairs.

Een soortgelijke constructie is het mobiliteitscentrum van het UWV met een landelijk dekkend netwerk vanuit 33 werkpleinen. Met ontslag bedreigde werknemers worden hier zo snel mogelijk naar ander werk toe geleid. In samenhang met regelingen als de werktijdverkorting of de deeltijd-w w kan het mobiliteitscentrum ook een opleiding aanbieden of mensen tijdelijk detacheren naar een ander bedrijf. De mobiliteitscentra werken samen met gemeenten, werkgevers(organisaties), onderwijsinstellingen, de kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven, uitzendondernemingen, en dergelijke.

De overheid propageert en stimuleert het zelfstandig ondernemerschap. De laatste jaren is het aantal ondernemers toegenomen, vanaf 1998 met 35%, terwijl het aantal werknemers toenam met 10%.⁶³ Nederland loopt wat dit betreft echter nog steeds achter bij andere EU-landen.⁶⁴ Met verschillende regelingen wordt ook geprobeerd om mensen vanuit een Wwb- en w w-uitkering te laten starten als zelfstandig ondernemer.⁶⁵ Behalve de reguliere startersregeling in het Besluit bijstandregeling zelfstandigen 2004 (Bbz) is er voor bijstandsgerechtigden een prestarters regeling gekomen waarbij de uitkering wordt doorbetaald gedurende een oriëntatiefase. Een soortgelijke regeling is mogelijk binnen de w w. Daarnaast zijn er in januari 2009 nog twee financieringsmogelijkheden bij gekomen voor ondernemers die geen reguliere kredieten kunnen krijgen.⁶⁶ Deze zogenoemde microfinancieringsregelingen zijn voornamelijk bedoeld voor starters. Het gaat om de regeling Kredietverstrekking door Qredits, een landelijke samenwerking van banken (ABN AMRO, Fortis, ING en de Rabobank) en het ministerie van Economische Zaken (EZ), en om de zogeheten borgstellingsregeling voor starters. De gemeente is de spil van de uitvoering van de nieuwe instrumenten. Het ministerie van EZ stimuleert gemeenten dan ook om een microfinancierings (MF-)ondernemerspunt op te zetten, waarin lokale organisaties (zoals gemeenten, banken, de Kamer van Koophandel) samenwerken.⁶⁷

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

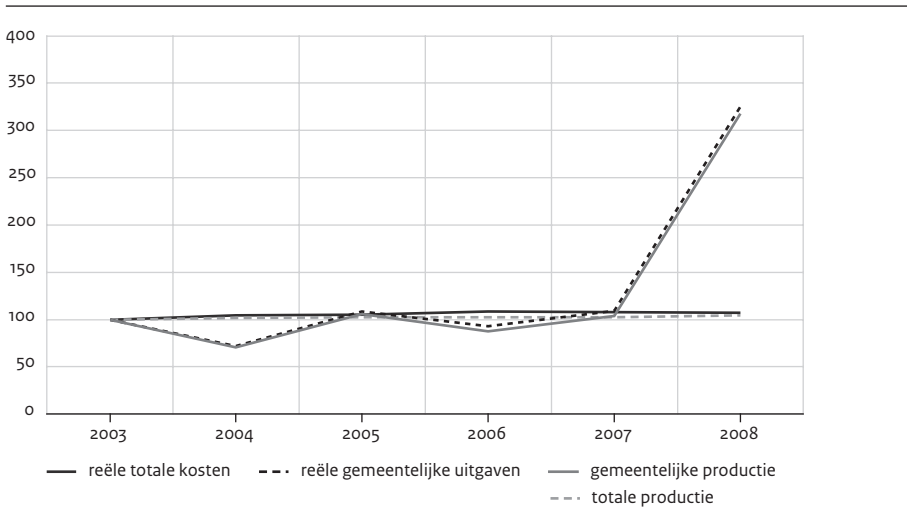
de 1D-banen in de samengestelde productindicator tweemaal zo zwaar gewogen (zie de toelichting in Kuhry en Jonker 2006: 83). Het deel van deze gelden dat is bestemd voor re-integratiedoelinden is niet expliciet geormerkt. Pas vanaf 2002 is er enig zicht op de productie die samenhangt met deze uitgaven, 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 3,0 tot 3,4 miljard euro, de (reële) totale exploitatiekosten groeien gemiddeld met circa 1% 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 0,5% per jaar). De gemeentelijke uitgaven en productie, die corresponderen met het gemeentelijk aandeel in de kosten, zijn betrekkelijk constant tot 2007, maar nemen in 2008 drastisch toe. Dit komt, zoals gezegd, doordat de gemeenten met ingang van 2008 een meer nadrukkelijke regietak krijgen voor deze voorziening. Dit leidt ertoe dat de inkomsten en uitgaven van de sociale werkplaatsen op de gemeenterekening worden verantwoord.

Figuur 2.21

Kengetallen voor sociale werkplaatsen, 2003-2008 (indexcijfers, 2003 = 100)



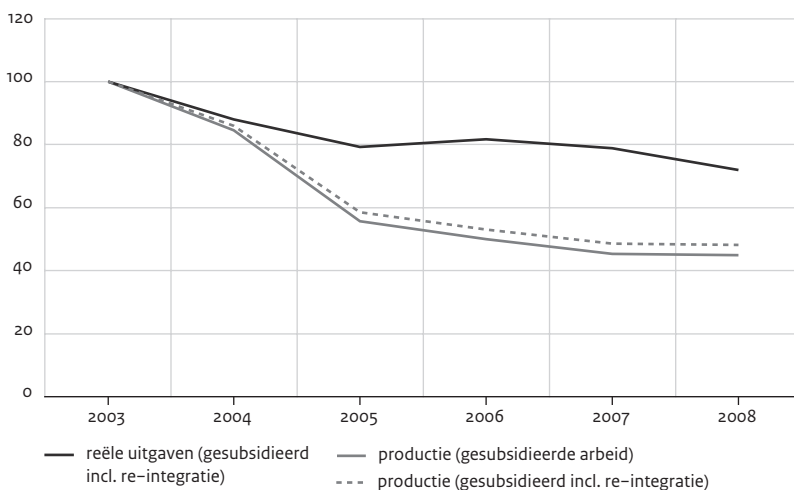
Bron: NOSW 2004 en Cedris (Brancheverslagen 2004, 2005, 2006, 2007, 2009); CBS (Statistiek gemeenterekeningen) SCP-bewerking

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. 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 deel te verklaren uit het feit dat de geboekte lasten niet alleen betrekking hebben op daadwerkelijke uitgaven, maar ook op geormerkte reserveringen⁶⁸ voor toekomstige uitgaven. Het is overigens merkwaardig dat een dergelijk overschot niet meer optrad in 2008 (Divosa 2009), terwijl de gerealiseerde volumes van gesubsidieerde arbeid en re-integratietrajecten dat wel zouden doen vermoeden.

Figuur 2.22

Kengetalen voor gesubsidieerde arbeid, 2003-2008 (indexcijfers, 2003 = 100)



Bron: CBS (Statistiek Gemeenterekeningen; Statistiek re-integratie; 2008b); SZW (Sociale nota's; Rijksjaarverslagen 2004 en 2005); SZW (2008a en b), EIM/SGBO (2004, 2005, IW-monitor), Ecorys (2003a, 2004a, 2005a, ID-monitor), IW 2008, Divosa 2005, 2006, 2009; SCP-bewerking

Kwaliteit en effectiviteit

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 met een ernstige arbeidshandicap neemt zelfs toe. Ook het aandeel werknemers met een psychische handicap is toegenomen ten koste van het aandeel met een lichamelijke beperking.

Tabel 2.2

Samenstelling van de Wsw-werknemers en Wsw-wachlijst 2003-2008 (in procenten)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
werknemers						
beperking						
lichamelijk	39	39	38	37	36	36
verstandelijk	34	34	34	34	34	34
psychisch	21	22	24	25	26	26
overig	5	5	5	4	4	4
arbeidshandicap						
licht	3	3	3	2	1	1
matig	90	88	87	88	88	88
ernstig	7	9	10	10	11	11
wachlijst						
beperking						
lichamelijk	29	28	27	26	25	25
verstandelijk	24	22	24	24	26	26
psychisch	47	50	50	50	51	49
arbeidshandicap						
licht	12	11	11	7	2	0
matig	56	56	58	65	74	76
ernstig	32	33	31	29	24	23

Bron: Bolhuis et al. (2005), Bolhuis en Flapper (2006, 2007), Van Santen et al. (2008, 2009)

Ook de samenstelling van de wachtlijst geeft een indicatie van het aanstellingsbeleid van de sociale werkplaatsen. Hier zien we een paar opvallende ontwikkelingen. De samenstelling van de wachtlijst wordt steeds eenzijdiger: het aandeel personen met een matige arbeidshandicap is sterk toegenomen ten koste van het aandeel personen met een lichte of ernstige arbeidshandicap. Dit is een ander beeld dan bij de ontwikkeling van de samenstelling van het werknemersbestand: daar zien we geen toename van het aandeel personen met een matige arbeidshandicap. Dit komt omdat personen op de wachtlijst ook voor een groot deel (41%) verdwijnen uit de Wsw. Twee van de meest genoemde redenen hiervoor zijn een intrekking van de indicatie door de gemeente of uitstroom naar reguliere arbeid.

Er is in de afgelopen jaren een kanteling gekomen in het denken over sociale werkplaatsen van productiegerichte bedrijven naar arbeidsontwikkelbedrijven. De sociale werkplaats als tussenstap op de weg naar regulier werk. Sociale werkplaatsen bieden ook steeds vaker emplooi aan personen die deelnemen aan een re-integratietraject

en die geen Wsw-indicatie hebben. De Inspectie Werk en Inkomen constateert dat dit zowel kansen als risico's met zich meebrengt (IWI 2010). Een voordeel is dat traditionele Wsw-werknemers meer worden gewezen op de mogelijkheden om uit te stromen naar een reguliere baan. Een potentieel nadeel is echter dat de 'passanten' (zonder een Wsw-indicatie) de oude populatie gaan verdringen. Dit vraagt volgens de Inspectie om een actievere regierol van gemeenten.

Na de invoering van de Wet werk en bijstand (Wwb) in 2004 worden de Wiw- en ID-banen afgebouwd en daarvoor in de plaats zijn de loonkostensubsidies gekomen. 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. Steun voor het inzetten van loonkostensubsidies is te vinden in Heylen en Bollens (2009). Zij vinden 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.

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% (CBS 2007). Van de personen met een bijstandsuitkering die in 2006 aan een re-integratietraject begonnen, is 25% binnen twee jaar uitgestroomd naar een baan en heeft geen uitkering meer (CBS 2009b). Dit is een aanwijzing dat de re-integratietrajecten van gemeenten steeds effectiever lijken te worden.

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).

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.⁶⁹ 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 overlegd over de manieren waarop de persoon het snelst weer aan het werk kan komen (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 Regioplan⁷⁰ 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 terecht komen. Daarnaast stromen er ook meer mensen uit richting werk. Ook bij de sociale werkplaatsen komt er meer aandacht voor mogelijke doorstroom naar regulier 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 2003 waren er volgens het CBS (StatLine) gemiddeld 415.000 cliënten en in 2008 310.000 cliënten (inclusief 65-plussers en de IOAW en IOAZ⁷¹). De gemeentelijke uitgaven voor de bijstand en de sociale dienst (exclusief de uitgaven voor werkgelegenheid) zijn in deze periode gedaald van 6,8 miljard euro in 2003 naar 6,2 miljard euro in 2008. In dat jaar beliepen de uitgaven voor bijstand en sociale dienst 15% van de totale gemeentelijke uitgaven. Hiervan was 4,1 miljard euro bestemd voor reguliere bijstandsuitkeringen die grotendeels uit de rijkssubsidie voor het I-deel werden bekostigd en 0,2 miljard euro voor IOAW- en IOAZ-uitkeringen. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor het verlenen van bijzondere bijstand en voor andere vormen van gemeentelijk armoedebeleid. In 2008 ging het in totaal om 0,7 miljard euro. Hierbij blijft dan nog een geschatte 0,1 miljard euro aan kwijtschuldige gemeentelijke heffingen (een soort belastinguitgaven) buiten beschouwing (Deloitte/Cebeon 2004).

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 2002.⁷² Andere bronnen (Weggemans en Hunderman 2002; SGB O 2002 en ongepubliceerde gegevens van Stimulansz over de jaren 2005 tot en met 2008) 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 2008 worden geschat op 1.130 miljoen euro. Dit correspondeert met circa 15.000 fte's (inclusief inzet van derden). Deze uitgaven worden uit eigen middelen bekostigd. Op basis van deze informatie is een inschatting gemaakt van het verloop van de uitvoeringskosten in de periode 1995-2008. Deze blijken te zijn opgelopen van 10% van de totale uitgaven voor werk en inkomen in de beginjaren tot ruim 14% in 2008: Ondanks de daling van het aantal uitkeringsontvangers en het volume aan gesubsidieerd werk nemen de uitvoeringskosten de laatste jaren toe, niet in de laatste plaats omdat steeds meer extern personeel wordt ingehuurd.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Het werk van sociale diensten van Nederlandse gemeenten is continu aan verandering onderhevig. 'Iedereen doet mee' is het motto van steeds meer sociale diensten. De in 2004 ingevoerde Wet werk en bijstand (Wwb) vormde hier de eerste aanzet toe. Deze wet heeft de Algemene bijstandswet (Abw), de IOAW, de IOAZ, de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) en het Besluit instroom- /doorstroombanen (ID-banen) vervangen. De Wwb zorgde ook voor verschuivende verantwoordelijkheden tussen rijk en gemeenten. De financiële en beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wwb is verschoven van het rijk naar de gemeenten (decentralisatie en deregulering). De Wwb biedt gemeenten de mogelijkheid om eigen beleid te ontwikkelen op het terrein van re-integratie/ activering en bijstandsuitkeringen.

Doel van de wet is instroombeperking, behoud van inkomenswaarborg voor cliënten en het vergroten van de uitstroom. Het uitgangspunt van de Wwb is 'werk boven inkomen'. Met andere woorden, wie kan werken, moet dat doen. Bijstandsgerechtigden zijn verplicht algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden. Uit het rapport 'Werkt de wwb?' blijkt dat de Wwb eraan heeft bijgedragen dat het aantal bijstandsuitkeringen in 2007 55.000 lager is dan in 2003 (Meccano kennis voor beleid 2007).

In 2008 hebben gemeenten een aanzienlijke prestatie geleverd in het beperken van het aantal mensen dat een bijstandsuitkering krijgt. Er zitten tot eind 2008 9000 minder mensen in de bijstand dan op basis van conjuncturele ontwikkelingen verwacht mocht worden.⁷³ Ook in de armoedebestrijding is behoorlijke vooruitgang geboekt: meer mensen maken gebruik van de langdurigheidstoelag (87 procent in plaats van 80 procent) en van bijzondere bijstand (41 procent in plaats van 38 procent). Gemeenten hebben in 2008 ook veel gedaan voor mensen die niet werkten maar geen uitkering hadden (niet-uitkeringsgerechtigden). Van hen zijn er 15.000 aan een baan of een andere vorm van participatie geholpen.

In 2009 treedt een kentering op in deze dalende trend. Als gevolg van de economische crisis en de verkorting van de ww is het aantal bijstandsgerechtigden in 2009 voor het eerst in jaren toegenomen, van 292.000 in december 2008 tot 327.000 in maart 2010, een groei met 35.000 (12%). Voor 2010 wordt door het u w v (u w v 2009) geschat dat 31.000 mensen zullen doorstromen van de ww naar de Wwb, wat neerkomt op een verdrievoudiging ten opzichte van 2008. Dit betekent een groeiende uitgavenpost voor de gemeenten. Dit geldt in het bijzonder voor grote gemeenten, waar de werkloosheid het grootst is. Op wat langere termijn (2010-2015) verwacht het CBP (CBP 2010) overigens opnieuw een lichte daling van het aantal cliënten in de Wwb.

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.⁷⁴ Volgens de resultaten uit de diverse evaluatieonderzoeken heeft de wet voldaan aan de verwachtingen.⁷⁵ 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 uitgefiltreerd, 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.⁷⁶ 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.

Hiernaast neemt handhaving een belangrijke plaats in de dienstverlening in de keten van werk en inkomen in. Het accent is hierbij de afgelopen jaren steeds meer op preventief handhaven (goede voorlichting) komen te liggen (IWI 2008). Achteraf vindt handhaving plaats door middel van bestandskoppelingen en -vergelijkingen, risico-analyses en themacontroles. Zo zijn in 2008 en 2009 bestandsvergelijkingen tussen Wwb-uitkeringsgerechtigden en de Rijksdienst voor het Wegverkeer (in verband met voertuigbezit), de Kamer van Koophandel of de waterleveranciers (in verband met laag waterverbruik) uitgevoerd. Sinds 2009 kunnen gemeenten de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst inhuren voor het opsporen van uitkeringsfraude.⁷⁷ Uit onderzoek blijkt dat gemeenten een actief en effectief invorderingsbeleid bij ten onrechte verstrekte bijstand voeren. In de periode 2004-2008 is het aantal nieuwe vorderingen en debiteuren gedaald en het aantal afgeloste vorderingen en debiteuren gestegen. Dit leidt per saldo tot een daling van het bestand (Regioplan 2009).

De schuldenproblematiek, die een belangrijke belemmering voor participatie is, is de afgelopen jaren sterk toegenomen. In 2007 lanceerde het kabinet-Balkenende I v een intensief programma voor armoedebestrijding en schuldhulpverlening. Hiernaast wil

het rijk gemeenten meer mogelijkheden geven lokale belastingen kwijt te schelden. Een in begin 2010 voorgestelde wetswijziging biedt voor gemeenten een grondslag om eigen regels vast te stellen voor de wijze waarop het vermogen in aanmerking wordt genomen bij het verlenen van kwijtschelding. Verder zetten sociale diensten zich in om niet-gebruik tegen te gaan. Diverse gemeenten passen de NIBUD-module (Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting) Bereken uw recht (www.berekenuwrecht.nl) toe, waarmee niet alleen cliënten maar ook professionals de rechten van cliënten kunnen berekenen. In januari 2010 gebruikten 100 gemeenten de module.

Ketensamenwerking is een belangrijke ontwikkeling op het gebied van werk en inkomen. Voor het verstrekken van uitkeringen werken gemeenten steeds nauwer samen met hun ketenpartners; het u w v werkbedrijf (voorheen c w 1), het u w v en het Centrum indicatiestelling zorg (c i z). Het programma Stroomlijning IndicatieProcessen (s t i p) en de daarbij horende projecten Gezamenlijke Beoordeling, Indicatie dossier en Regelhulp van de ministeries van szw en vws zijn hier een voorbeeld van.

Op het gebied van werk en inkomen zijn de werkpleinen – ingericht op basis van de wet s u w 1 – hét voorbeeld van ketensamenwerking tussen gemeenten en u w v. Op het werkplein melden werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden zich voor arbeidsbemiddeling en andere voorzieningen, zoals re-integratietrajecten, participatiemogelijkheden en uitkeringen. Gemeenten dragen op de werkpleinen zorg voor de sociale voorzieningen (waaronder de bijstandsuitkering) en de (re-)integratie voor werkzoekenden die niet door het u w v worden behandeld. De werkpleinen worden sinds 2008 opgericht. De oorspronkelijke deadline van invoering, 1 januari 2010, is echter niet door alle gemeenten gehaald.

Ten slotte wordt vanaf 2005 door gemeenten en u w v en svb gewerkt aan de invoering van het Digitaal Klant Dossier (d k d). Het d k d draagt bij aan de samenwerking tussen de ketenpartners met betrekking tot het recht op uitkering en het toe leiden naar werk. Het d k d ontsluit alle relevante gegevens van de cliënt. Deze hoeven daarom niet telkens opnieuw te worden opgevraagd. De Wet eenmalige gegevensuitvraag die vanaf 1 januari 2008 stapsgewijs wordt ingevoerd draagt hier ook aan bij. Met het d k d kan de cliënt zijn eigen dossier inzien en aanvragen en andere contacten digitaal afhandelen.

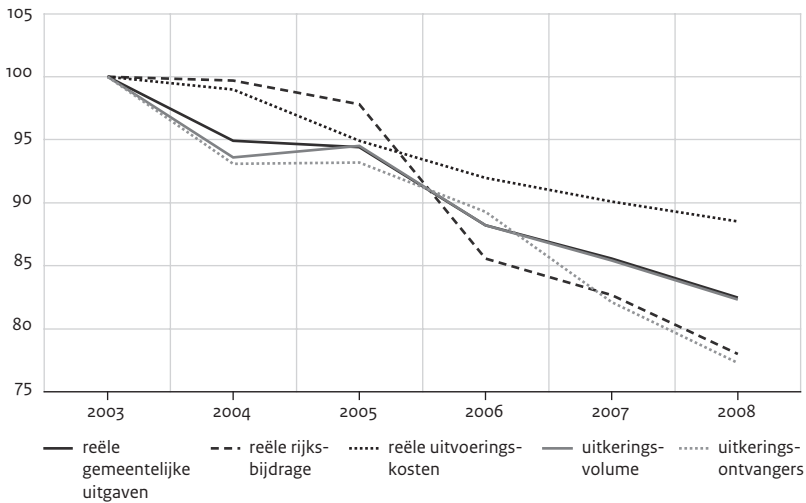
Deze verschillende vormen van ketensamenwerking vragen van de gemeente een andere werkwijze, een andere benadering van de cliënt en vertrouwen in de ketenpartners.

Indicatoren en kengetallen

Figuur 2.23 laat de kengetallen voor bijstandsverstrekking zien. De productie op dit onderdeel wordt gemeten via het aantal ontvangers van bijstandsuitkeringen en overige door de gemeentelijke overheid verzorgde uitkeringen (i o a w / i o a z). De uitkeringen zelf (algemene en bijzondere bijstand) worden gewaardeerd naar de koopkracht van de ontvangers. De uitkeringsbedragen worden daarom gedefleerd 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.

Figuur 2.23

Kengetallen bijstandsverstrekking, 2003-2008 (indexcijfers, 2003 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen); szw (Sociale nota's; Rijksjaarverslagen; Beleidsdoorlichting re-integratie); Weggemans en Hunderman (2002); gegevens van H. Meijeren (Stimulansz)

De aantallen uitkeringsontvangers dalen gestaag (met gemiddeld 5,6% per jaar). De daling was in de beginjaren vermoedelijk een gevolg van strengere wetgeving en gemeentelijke successen bij de fraudebestrijding en arbeidstoeleiding. De daling in de periode 2006-2008 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 2007 minder snel dan het aantal uitkeringen. Dit kan worden verklaard door een stijging van de koopkracht van de uitkeringen in samenhang met de meer voorspoedige conjunctuur. De ontwikkeling van de totale reële uitgaven van gemeenten laat een wat geringere daling zien, vooral als gevolg van de stijgende uitvoeringskosten. De reële rijksbijdrage neemt aanvankelijk minder snel af dan de gemeentelijke uitgaven, vooral doordat in 2004 is besloten 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 reële uitvoeringskosten, die vanaf 2005 zijn gebaseerd op gegevens uit de Benchmark Wwb van Stimulansz, nemen minder snel af dan de reële uitkeringskosten. Als de uitvoeringskosten worden gerelateerd aan de totale uitgaven in het kader van de Wet werk en bijstand (inclusief de uitgaven voor het W-deel, die in de vorige paragraaf aan de orde zijn gekomen), blijkt het percentage van de uitvoeringskosten op te lopen van 12,5 in 2003 tot 13,2 in 2008. Overigens lopen de totale apparaatskosten van de gemeentelijke sociale diensten de laatste jaren sneller op (tot 14,5% oftewel 1.131 mln

euro, corresponderend met 15.000 fte's⁷⁸). Dat komt echter doordat gemeenten vanaf 2007 ook re-integratie-inspanningen onder eigen beheer uitvoeren.

Kwaliteit en effectiviteit

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 2003 naar 77.000 in 2007 (szw 2008b). 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 (Suijker 2007). Ook zijn er gegevens bekend over de uitstroom uit de Wwb. Als gevolg van de stagnerende economische groei neemt de uitstroom af tussen 2001 en 2003. Tussen 2004 en 2007 neemt de uitstroom weer toe (szw 2007a; Bosselaar et al. 2007). Naast de gunstige conjuncturele ontwikkeling hebben de gemeentelijke activiteiten op het gebied van re-integratie vermoedelijk te maken met deze toename van de uitstroom (zie ook § 2.7).

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%).

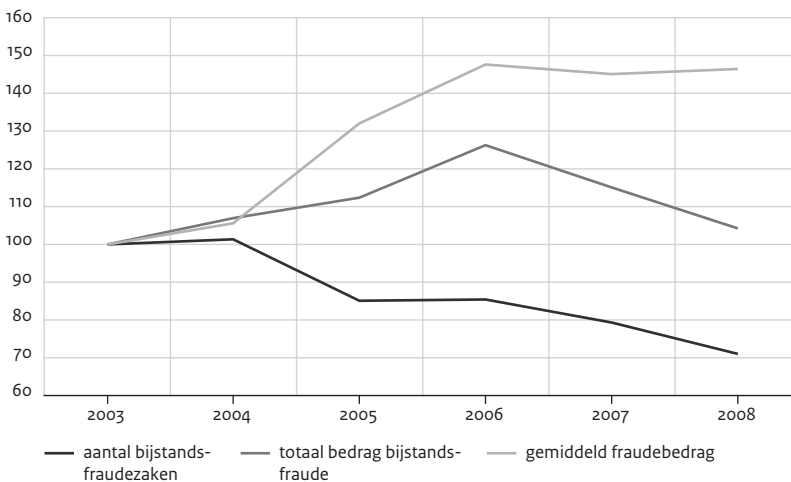
Uit niet-gepubliceerde cijfers uit de *Benchmark Wwb 2006* (SGBO 2007b) blijkt dat cliënten van de Wwb de dienstverlening van de sociale dienst met een 7,0 waarderen. Het meest tevreden is men over de stiptheid waarmee de uitkering maandelijks wordt betaald (8,0), het minst over de telefonische bereikbaarheid 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. Dit beeld wordt bevestigd door de rapportcijfers die cliënten over de sociale dienst geven in www.waarstaatjegemeente.nl. Voor de periode 2005-2007 liggen deze constant rond de 7. Uit de Lokale Monitor Werk, Inkomen en Zorg van de FNV (Jorissen et al. 2010) blijkt dat er nog wel punten voor verbetering zijn aan te wijzen. Zo blijkt de gemiddelde wachttijd voor

aanvragers van een uitkering met 31 dagen boven de wettelijke termijn van vier weken te liggen.

Uit het *Jaarverslag szw 2004* (szw 2005) en CBS (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. Het blijkt dat het aantal bijstandsfraudezaken in 2008 weliswaar 30% lager is dan in 2003, maar dat het gemiddelde fraudebedrag sterk toeneemt: van 2.595 euro in 2003 tot 3.800 euro in 2008. Het totaalbedrag aan bijstandsfraude neemt met 4% toe (van 106 miljoen euro naar 111 miljoen euro). 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, 2003-2008 (indexcijfers 2003 = 100)



Bron: szw (Jaarverslag); CBS (StatLine)

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, kinderopvang en huishoudelijke hulp. In de periode voorafgaand aan 1998 behoorden ook gemeentelijke verzorgingshuizen tot dit taakveld. Formeel behoren ook de voorzieningen voor gehandicapten tot dit taakveld, maar deze worden op verzoek van de opdrachtgever in een aparte paragraaf (§ 2.10) behandeld. 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.

Voor al 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.

Met het totaal van de genoemde voorzieningen was in 2008 circa 4,1 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid, bijna 10% van de totale gemeentelijke uitgaven.⁷⁹

Het merendeel hiervan heeft betrekking op maatschappelijke begeleiding en advies (1,5 miljard euro), huishoudelijke hulp (eveneens 1,5 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 2008 nog slechts 0,2 miljard euro.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Wmo. De grootste beleidswijziging op het beleidsterrein van de maatschappelijke en sociale dienstverlening is de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)- geweest. Op 1 februari 2007 is de wet ingevoerd. 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 is een decentrale wet, de verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt primair bij de gemeenten. Die keuze is gemaakt omdat het bevorderen van de participatie het meest effectief is als dat door maatwerk dicht bij de burger wordt georganiseerd. Vragen over het al dan niet juist handelen van een specifieke gemeente moeten op lokaal niveau gesteld en beantwoord worden. Daar vindt, in het debat tussen het gemeentebestuur en de gemeenteraad, de democratische legitimering plaats.⁸⁰

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 2007b). 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 kent negen prestatievelen, die in drie clusters kunnen worden ingedeeld:

- het bevorderen en ondersteunen van sociale samenhang (prestatievelen 1 en 4b);
- het ondersteunen van mensen met beperkingen (prestatievelen 3, 4a, 5 en 6); en
- het ondersteunen van kwetsbare groepen (prestatievelen 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 2007b). 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 alfahulpen. De verhouding tussen goedkope en dure zorg is verschoven van 20/80 in 2006 naar 50/50 in 2008. De minister achtte deze ontwikkelingen ongewenst.

Naar aanleiding daarvan heeft de minister aangegeven de Wmo op enkele punten te wijzigen, om de positie van de burger en de werker in de zorg goed te kunnen borgen. De wetswijziging Wmo bevat drie kernelementen:

- 1 De huidige keuzemogelijkheid tussen de voorziening in natura en het persoonsgebonden budget wordt aangepast tot een keuze tussen het ontvangen van een voorziening in natura, of een vergelijkbaar en toereikend persoonsgebonden budget, waaronder de vergoeding voor een alfahulp.
- 2 Het opnemen van een bepaling over de geïnformeerde toestemming voor de burger.
- 3 Het opnemen van een overlegbepaling gericht op overname van personeel van oud-gegunde aanbieders door nieuw-gegunde aanbieders.

Deze aanpassingen zijn op 23 juni 2009 zonder beraadslaging en stemming aangenomen door de Eerste Kamer.⁸¹ De wetswijzigingen zijn per 1 januari 2010 in werking getreden. Op het moment dat de wet in werking trad, dienden de contracten die gemeenten en aanbieders voor de hulp bij het huishouden hebben gesloten aan de wet te voldoen.

Daarnaast is het subsidieplafond van de Subsidieregeling werkgelegenheidsbevordering thuiszorgsector 2009/2010 verhoogd van 6 miljoen euro naar 8,5 miljoen euro. Deze subsidieregeling is bedoeld om thuiszorginstellingen te stimuleren om (gedwongen) alfahulpen weer als medewerker in de thuiszorgsector in dienst te nemen.⁸²

Begin 2008 is de vng in samenwerking met het ministerie van vws begonnen met het opzetten van een nieuw programma voor vernieuwing en kwaliteit in de Wmo. Het doel was vooruit te kunnen kijken en ervoor te zorgen dat de Wmo ook een daadwerkelijke participatiewet wordt. Het programma 'Beter in Meedoen'⁸³ is gestart. Het programma is bedoeld om gemeenten, uitvoerende instellingen, professionals en burgers/cliënten

te ondersteunen bij de innovatie van het beleid en de kwaliteitsverbetering van de uitvoering van de Wmo. Het programma heeft betrekking op verschillende inhoudelijke thema's: geweld in afhankelijkheidsrelaties; mantelzorg en vrijwilligers; sociale samenhang; relatie wonen; (gezondheids)zorg en welzijn; relatie Wmo-Wwb-Wsw (activeringsbeleid). Daarnaast spelen instrumentele thema's als: gemeentelijke Wmo-instrumenten/ bestuurskracht; horizontalisering, inclusief cliënt- en burgerparticipatie; individuele versus algemene voorzieningen in de Wmo. Met deze thema's wordt er invulling gegeven aan de hoofddoelstellingen van de Wmo: participatie, wederkerigheid en verbinding. Er zijn in totaal 26 pilotgemeenten waarin wordt geëxperimenteerd met de prestatievelen in de Wmo. Er is voor gekozen om geen aparte (gemeentelijke) projecten te financieren, maar om de genoemde prioritaire thema's meer programmatisch te benaderen.

Het programma bestaat uit vier programmalijnen die onderling nauw met elkaar samenhangen. In programmalijn 1 worden voor diverse prioritaire thema's trends onderzocht en scenario's beschreven van maatschappelijke en economische ontwikkelingen die op de middellange termijn de participatie van burgers beïnvloeden en die relevant zijn voor het te voeren beleid. In programmalijn 2 worden nieuwe aanpakken voor bestuurlijke thema's ontwikkeld die bruikbaar zijn voor het gemeentelijk beleid in het kader van de Wmo. Vervolgens worden in programmalijn 3 diverse maatschappelijke interventies in prioritaire thema's wetenschappelijk getoetst op hun effectiviteit. Ten slotte worden in programmalijn 4 kwaliteitsstandaarden ontwikkeld voor de wijze waarop branches, instellingen en professionals maatschappelijke vraagstukken het best kunnen aanpakken.

Uit de evaluatie *Twee jaar Wmo* (Tuynman 2010) blijkt dat de vraag naar voorzieningen aanzienlijk gestegen is na de invoering van de Wmo. Wellicht komt dit door de extra aandacht die is besteed aan de invoering van de Wmo-loketten, waardoor mensen met een hulpvraag extra zijn geattendeerd op de ondersteuning vanuit de gemeente. Ook blijkt er tussen gemeenten verschil in de manier waarop het indicatieonderzoek wordt afgenomen. In de ene gemeente wordt er altijd op huisbezoek gegaan, terwijl andere gemeenten een besluit nemen op basis van een telefoongesprek of het aanvraagformulier. De manier van aanvragen blijkt niet uit te maken voor de mate waarin aanvragen worden toegekend. Hierin verschillen gemeenten nauwelijks van elkaar.

In de eindrapportage 'Op weg met de Wmo' (De Klerk et al. 2010) geeft het SCP aan dat de actoren de werking van de wet overwegend positief beoordelen. Daarnaast wordt aangegeven dat de wet volgens een groot deel van de gemeentelijke actoren leidt tot te veel marktwerking op het gebied van zorg en welzijn. Over de financiering is aangegeven dat gemeenten in 2008 gemiddeld € 4 per inwoner hebben overgehouden. Tegelijkertijd zegt 45% van de gemeenten in 2007 meer uitgegeven te hebben dan het impliciete Wmo-budget (de som van de budgetten die zij voorheen voor welzijn en de uitvoering van de Wvg (Wet voorzieningen gehandicapten) toegekend kregen en structurele gelden die zij via het gemeentefonds extra krijgen voor de Wmo).

In oktober 2009 is de Wet investeren in jongeren (Wij) in werking getreden. Deze wet verplicht gemeenten om jongeren van 18 tot 27 jaar die zich melden voor een uitkering een aanbod te doen. Dit kan een baan zijn, een vorm van scholing of een combinatie van beide, afgestemd op de situatie van de jongeren. Als zij werk accepteren, krijgen ze salaris van de werkgever. Bij acceptatie van het leeraanbod krijgen ze waar nodig een inkomen dat even hoog is als de bijstandsuitkering. Als zij het aanbod niet accepteren dan krijgen zij ook geen uitkering van de gemeente.⁸⁴ Ook jongeren van 16 tot en met 17 jaar die geen scholing of opleiding volgen, minder dan zestien uur per week werken en die voldoen aan de kwalificatieplicht, of aan wie een vrijstelling van die kwalificatieplicht is verleend, hebben recht op een werk-leeraanbod. Deze wet hangt, net als de Wwb en Wsw, samen met de Wmo. Door tussen deze wetten verbindingen te leggen kunnen gemeenten zowel de arbeidsparticipatie als de maatschappelijke participatie aan de samenleving (de zelfredzaamheid van de medemens en de sociale samenhang) bevorderen. Daarbij worden mensen met elkaar verbonden: jong en oud, mensen met en zonder beperking. Mensen met een uitkering en niet-uitkeringsgerechtigden die zich bij de gemeente melden, kunnen helpen bij het uitvoeren van taken op het terrein van de Wmo.⁸⁵

Daarnaast is de Wet participatiebudget op 1 januari 2009 in werking getreden. Deze wet bundelt de rijksbijdragen Wwb, Wet inburgering (Wi) en Wet educatie en beroeps- onderwijs (WEB) tot één ontschot budget voor gemeenten. De opdrachten die gemeenten krijgen uit deze drie wetten blijven in deze bundeling van budgetten overeind. Het participatiebudget wordt in ieder geval ingezet voor de volgende doelen:

- ondersteunen bij arbeidsinschakeling van bijstandsgerechtigden, mensen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (ANW) en niet-uitkeringsgerechtigden (Wwb);
- aanbieden van een inburgeringsvoorziening aan inburgeringsplichtigen en inburgeringsbehoefteigen (Wi);
- bevorderen van persoonlijke ontplooiing ten dienste van het maatschappelijk functioneren van volwassenen (WEB).

Tussen deze wet en de participatieopdracht van de Wmo enerzijds en het economisch en arbeidsmarktbelang anderzijds moeten verbanden worden gelegd.

De doelgroep van het participatiebudget is zeer ruim gedefinieerd. Iedere burger ongeacht zijn sociaaleconomische status of uitkeringsstatus kan voorzieningen ontvangen gefinancierd vanuit het participatiebudget. Mits er maar een noodzaak is tot ondersteuning op de terreinen volwasseneneducatie, inburgering of re-integratie.⁸⁶

Kinderopvang valt uiteen in dagopvang, buitenschoolse opvang, gastouderopvang⁸⁷ en ouderparticipatiecrèches.⁸⁸ Een van de uitgangspunten van het kabinetsbeleid is dat voor alle ouders optimale mogelijkheden moeten worden gerealiseerd voor het combineren van arbeid en zorg.⁸⁹ 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 625.000 kinderen oftewel 25% van het totaal aantal kinderen.^{90,91} 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.⁹²

Per 1 januari 2010 heeft er een grote verandering voor de gastouderopvang plaatsgevonden. Het kabinet besloot in juni 2009 de gastouderopvang aan te passen, om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan, de kwaliteit te verhogen en de kinderopvang betaalbaar te houden. De GGD houdt voortaan rechtstreeks toezicht op de opvang zelf, in het huis waar de kinderen opgevangen worden. Alle gastouders krijgen een bezoek op de opvanglocatie waarbij onder meer getoetst wordt of de opvang in een gezonde en veilige omgeving plaatsvindt en of de gastouders verantwoord met kinderen omgaan. Gastouders moeten daarnaast in het bezit zijn van een EHV0-diploma en hun deskundigheid kunnen aantonen.⁹³ In de eerste voortgangsrapportage blijkt dat er ongeveer 120.000 kinderen door 55.000 gastouders gesubsidieerd worden opgevangen. De implementatie van de gewijzigde Wet kinderopvang zorgt voor een aanzienlijke uitbreiding van de taken van GGD'en en van gemeenten. Om deze uitbreiding mogelijk te maken heeft het ministerie van OCW voor de jaren 2010 en 2011 10 miljoen euro extra voor het gemeentefonds beschikbaar gesteld.⁹⁴

Daarnaast zal er door invoering van de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE) harmonisatie tussen de peuterspeelzalen en kinderopvang gaan plaatsvinden. Deze wet zal vermoedelijk 1 augustus 2010 in werking treden. Vanaf die datum krijgen gemeenten de verplichting een goed aanbod van voor- en vroegschoolse educatie (vve) te doen aan alle jonge kinderen met een taalachterstand. Peuterspeelzalen en kinderdagverblijven moeten hiervoor meer samenwerken. Ook wordt de regelgeving voor peuterspeelzalen en kinderdagverblijven geharmoniseerd. De komende periode wordt dit vooral uitgewerkt op het gebied van kwaliteit en toezicht.⁹⁵

Inburgering. 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.⁹⁶ 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.⁹⁷

Vanaf 1 januari 2009 is er een aantal aanpassingen gedaan in de Wet inburgering. Deze aanpassingen hebben vooral betrekking op het soort aanbod dat de gemeente een inburgeraar kan doen en de terugwerkende kracht waarmee dat gedaan kan worden. De rijksbedragen van waaruit het inburgeringsaanbod door de gemeente gefinancierd kan worden, vallen per 1 januari 2009 onder de Wet participatiebudget. In deze wet zijn de rijksbijdragen Wwb, Wi en wEB tot één ontschot budget voor gemeenten gebundeld.⁹⁸

Daarnaast is er via het Deltaplan Inburgering extra subsidie beschikbaar gesteld voor inburgering op de werkvloer. Er is 7 miljoen euro subsidie beschikbaar voor werkgevers die hieraan bijdragen. Tot uiterlijk 31 oktober 2010 kunnen zij een subsidieaanvraag indienen. De subsidie is een bijdrage in de kosten van activiteiten die inburgering mogelijk maken. De bijdrage is 1.000 euro per deelnemer, met een maximum van 25.000 euro per werkgever. De regeling maakt deel uit van de uitvoering van het Deltaplan Inburgering.⁹⁹

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.

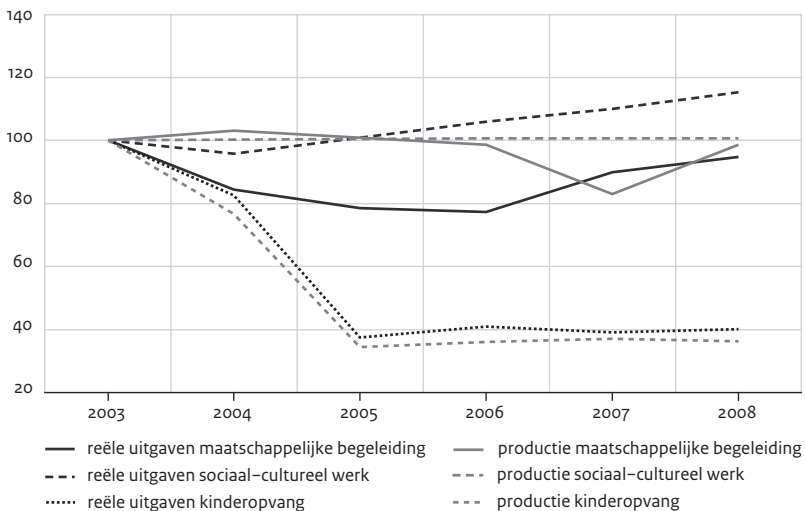
Kengetallen

Figuur 2.25 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven en bijbehorende productie voor de drie belangrijkste deelterreinen. De reële uitgaven voor maatschappelijke begeleiding nemen eerst af, maar nemen in 2007 weer toe. Per saldo dalen ze met gemiddeld 1% per jaar. Intussen vertoont de productie een gelijkmatige daling met gemiddeld 0,4%. Een verklaring voor deze discrepantie is vooralsnog niet gevonden. Vermoedelijk ligt de oorzaak in de gebrekkige gegevens over de productie op een aantal van de deelterreinen.

De uitgaven voor sociaal-cultureel werk stijgen aanzienlijk (met gemiddeld 3% 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. 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.

Figuur 2.25

Gemeentelijke uitgaven en productie voor maatschappelijke en sociale dienstverlening, 2003-2008 (indexcijfers, 2003 = 100)



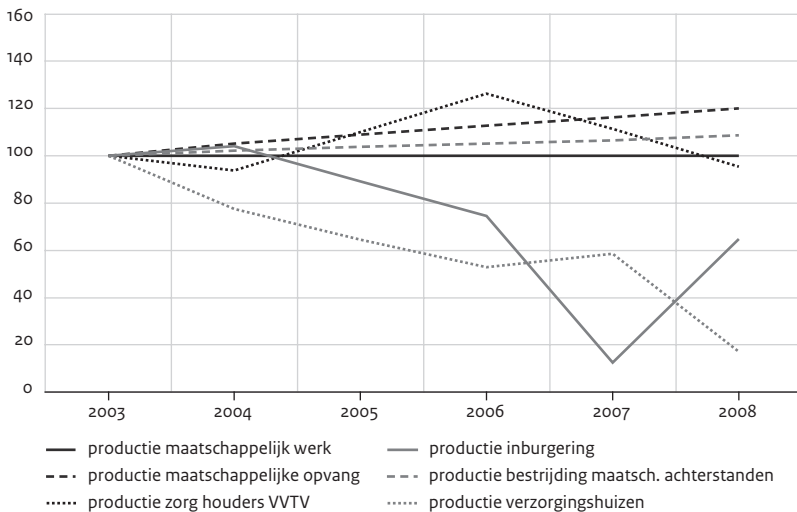
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen), diverse statistieken, monitoren en brancheverslagen (zie internetbijlage C) SCP-bewerking

Met ingang van 2007 werden gemeenten verantwoordelijk voor het verlenen van huishoudelijke hulp. Hierdoor stegen de totale uitgaven voor dit taakveld met ruim 50%. Doordat de uitgaven en productie in eerdere jaren nul bedroegen, kan dit terrein niet in figuur 2.25 worden afgebeeld. De groei van de reële uitgaven tussen 2007 en 2008 bedroeg 0% en de groei van de productie 3%. Er is dus in deze beginperiode sprake van een verlaging van de kostprijs.

Figuur 2.26 geeft enige aanvullende informatie over de afzonderlijke voorzieningen achter het aggregaat maatschappelijke begeleiding. Na een aanvankelijk lichte stijging daalt de productie op het terrein van de inburgering gestaag. In 2007 is de productie op dit terrein tijdelijk sterk afgenomen als gevolg van de recente stelselwijziging. De productie van zorg voor houders van voorlopige verblijfsvergunningen fluctueert; per saldo is er sprake van een daling met gemiddeld 1% per jaar. Een bescheiden groei kenmerkt het maatschappelijk werk, de maatschappelijke opvang en de bestrijding van maatschappelijke achterstanden. Van de eerste twee voorzieningen is voor de laatste jaren geen actuele informatie beschikbaar over de omvang van het gebruik en is het verloop van de productie met behulp van extrapolatie geschat. Voor de laatste categorie is er nauwelijks een empirische basis voor deze constatering. De productie is hier namelijk geschat via een normeringsindicator: het aantal niet-westerse allochtonen.

Figuur 2.26

Productie van enkele voorzieningen in het taakveld maatschappelijke en sociale dienstverlening, 2003-2008 (indexcijfers, 2003 = 100)



Bron: Diverse statistieken, monitors en brancheverslagen (zie internetbijlage C) scp-bewerking

Kwaliteit

De twee grootste onderdelen van maatschappelijke en sociale dienstverlening zijn maatschappelijke begeleiding en advies, en de Wmo. Onder de eerstgenoemde valt een brede waaier aan voorzieningen, waaronder maatschappelijke opvang, inburgering en algemeen maatschappelijk werk. Recente landelijke kwaliteitsgegevens zijn over de meeste van deze onderwerpen echter niet beschikbaar. Over maatschappelijke opvang weten we alleen iets over de vier grote steden (Maas en Planije 2010). Hieruit blijkt dat er

in de vier grote steden nauwelijks nog mensen zijn die dag en nacht op straat verblijven en geen vaste slaappleaats hebben. Hierdoor is de overlast ook merkbaar afgenomen. 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). In 2007 is de systematiek van inburgering gewijzigd; in verband daarmee liep het aantal cursisten in 2007 sterk terug. In 2008 en 2009 trad een herstel op, maar er zijn nog geen nieuwe effectiviteitsgegevens beschikbaar.

Meer dan negen van de tien aanvragers van een Wmo-voorziening zijn zeer tevreden over de toegankelijkheid van het Wmo-loket (zie De Klerk et al. 2010). Het gaat hierbij om aspecten als toegankelijkheid voor rolstoelgebruikers, bereikbaarheid met het openbaar vervoer, en wachttijden. Drie van de tien aanvragers vinden echter dat het loket te weinig privacy biedt. Het aanvraagformulier wordt door negen van de tien aanvragers beoordeeld als duidelijk en goed te begrijpen. Hierbij zijn er wel verschillen tussen gemeenten. Ook vinden zes van de tien aanvragers dat de gemeente al beschikt over de informatie die wordt gevraagd. Aanvragers zijn tevreden over de afhandeling van de aanvraag.

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 8 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).

Sociaal-cultureel werk en kinderopvang maken ook deel uit van maatschappelijke en sociale dienstverlening. De 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.

Onder het sociaal-cultureel werk vallen welzijnsvoorzieningen zoals het buurthuis en jongeren centrum. Burgers zijn hier nogal ontevreden over. In 2010 gaven ze deze voorzieningen een 6,3 terwijl dit in 2007 nog een 5,3 was (www.waarstaatjegemeente.nl).

In het bijzonder vinden burgers dat er onvoldoende voorzieningen in de gemeente zijn voor jongeren. Hier scoren de gemeenten gedurende de periode 2007-2010 elk jaar een 5.

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 bruto-uitgaven in de periode 2003-2008 rond de 6% lag. 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 SGBO en de Wmo-evaluatie door het SCP. Met de uitvoering van de voorzieningen voor gehandicapten was in 2008 1,0 miljard euro aan bruto-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 SGB O 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;¹⁰⁰
- rolstoelen.

Als indicator voor de productie van woonvoorzieningen is uitgegaan van het aantal nieuw toegekende voorzieningen, voor de overige voorzieningen van het jaargemiddelde van de in totaal uitstaande voorzieningen. Door deze keuze sluiten de productiegegevens zo goed mogelijk aan bij de structuur van de uitgaven: woningaanpassingen zijn eenmalig, maar de overige voorzieningen impliceren jaarlijkse uitgaven zolang de toekenning van kracht blijft.

Kengetallen

In totaal is het aantal voorzieningen in de periode 2003-2008 gestegen van 960.000 naar 1.050.000. De samengestelde productie, die is berekend door de afzonderlijke producten te wegen met de bijbehorende kosten per eenheid product, is in die periode toegenomen met gemiddeld 0,2% per jaar. De totale kosten zijn in dezelfde periode gedaald van 1.050 miljoen naar 1.010 miljoen euro. In deze bedragen zijn ook de eigen bijdragen van gebruikers opgenomen. Dit impliceert een reële daling van de kosten met gemiddeld 2,5% per jaar. Daardoor dalen de reële kosten per product met gemiddeld 2,7% per jaar.¹⁰¹ De uitvoeringskosten lagen door de jaren heen op circa 20% van de totale kosten. In 2007 en 2008 lagen zij op 24%, maar deze stijging is mogelijk het gevolg van problemen bij de afbakening van uitvoeringskosten voor de gehandicaptenvoorzieningen en de huishoudelijke hulp.

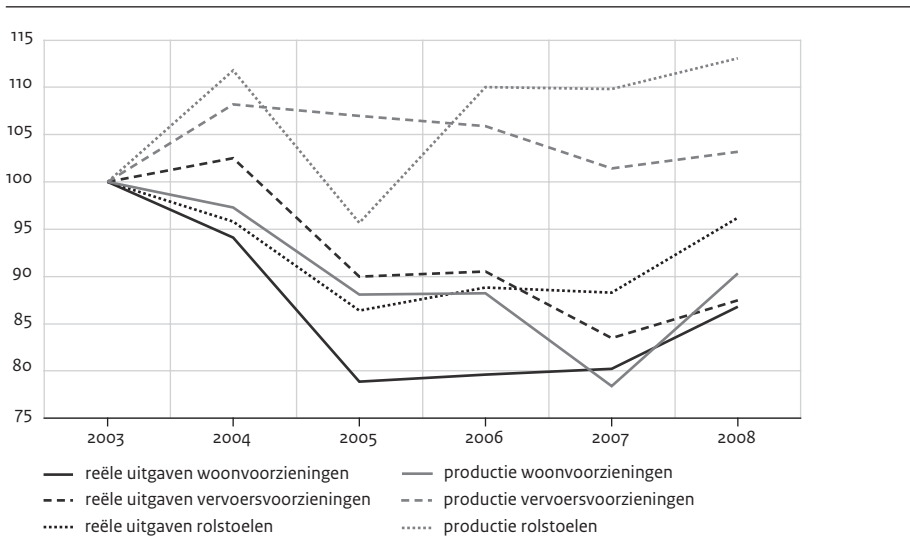
Figuur 2.27 geeft een beeld van de ontwikkeling van de reële uitgaven en het voorzieningengebruik voor de drie onderscheiden hoofdcategorieën.

Bij alle betrokken voorzieningen dalen de reële uitgaven tot 2007, gevolgd door een toename in 2008. Bij woonvoorzieningen bedraagt de gemiddelde jaarlijkse daling 2,8%, bij rolstoelen 0,8% en bij vervoersvoorzieningen 2,6%. Alleen bij de woonvoorzieningen spoort de ontwikkeling van de productie min of meer met die van de uitgaven (afname gemiddeld 2,0% per jaar). Bij rolstoelen vertoont de productie een golvend verloop, dat per saldo resulteert in een stijging met gemiddeld 2,5% per jaar. Bij de vervoersvoorzieningen stijgt de productie per saldo nauwelijks. Bij de woonvoorzieningen daalt de relatieve kostprijs met 0,8% per jaar, maar bij de beide andere voorzieningen met ruim 3%. Het achterblijven van de kosten bij vervoersvoorzieningen en rolstoelen houdt onder meer verband met een prijsbewust inkoopbeleid voor rollend materieel, het werken met een standaardassortiment, het hergebruiken van voorzieningen en het terugbrengen van geldsomverstrekkingen en aanvullende vergoedingen.¹⁰² 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.

Figuur 2.27

Kengetallen voor de Wvg, 2003-2008 (indexcijfers, 2003 = 100)



Bron: SGB0 (2007a en andere jaren) SCP-bewerking

De gegevens uit de SGB0-rapporten sporen voor het totaal van de uitgaven aan Wvg-voorzieningen redelijk 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 2007.¹⁰³

Kwaliteit en effectiviteit

Uit *Resultaten tevredenheidsonderzoeken Wmo over 2008* (SGB0 2009) blijkt dat de meeste cliënten in 2008 tevreden zijn over de verschillende Wvg-voorzieningen. Cliënten geven gemiddeld een 7,4. In 2007 was dit een 7,2. Het minst tevreden is men over de verhuiskostenvergoeding (69%). Dit is een daling ten opzicht van 2007, toen de tevredenheid op 76% lag (SGB0 2008). Het meest tevreden is men in beide jaren over de woonvoorziening (93%). De rolstoel en scootmobiel scoren ook goed: zowel in 2007 als in 2008 ligt de tevredenheid rond de 90%. De tevredenheid over de tegemoetkoming in vervoerskosten is sterk verbeterd (van 69% in 2004 naar 82% in 2008).¹⁰⁴ Gebruikers van collectief vervoer geven deze voorziening in 2008 gemiddeld een 6,7. Het minst tevreden is men over omrijtijden (59%) en wachttijden (60%). De tevredenheid hierover is wel toegenomen vergeleken met 2007. Cliënten zijn zeer te spreken over de behulpzaamheid van de chauffeur (91%) en de prijs per rit (92%).

In De Klerk en Schellingerhout (2006) staan eveneens 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-aanvragersonderzoek (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 2008 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.¹⁰⁵ De uitgaven hiervoor beliepen in 2008 ruim 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 2008 40 miljoen euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. In totaal ging in 2008 0,9 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven naar 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'. 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.

Belangrijke ontwikkelingen hebben zich de afgelopen jaren voltrokken op het gebied van de jeugdgezondheidszorg. Deze 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's).¹⁰⁶ Eigenlijk betekenen de CJG's dat gemeenten de taken op het gebied van jeugdgezondheidszorg en de lokale jeugdzorg meer met elkaar verbinden en in de centra bijeenbrengen. De jeugdgezondheidszorg is hierbij een belangrijke pijler. 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.¹⁰⁷

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 dit kabinet besloten dat de CJG's gaan werken met een elektronisch kinddossier (EKD) en een verwijzindex risicojongeren.¹⁰⁸ Beide hadden vanaf januari 2009 operationeel moeten zijn, door vertraging in de wetgeving is dit een jaar uitgesteld. Voor het EKD zullen jeugdzorginstellingen en gemeenten in eerste instantie – conform landelijke standaarden – zelf hun dossier digitaliseren. Gemeenten zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor deze digitalisering bij de JGZ-instellingen en regisseren het samenwerkingsproces. 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' (BZZ/VNG 2007) heeft het kabinet voorts toegezegd oplopend tot 2011 in totaal 20 miljoen euro structureel voor het digitaal JGZ-dossier en de verwijzindex beschikbaar te stellen via het gemeentefonds.¹⁰⁹

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.¹¹⁰ 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 (VNG 2006).

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.¹¹¹ Ook het kabinet is van mening dat gemeenten en GGD zichtbaarder moeten worden als partner op het terrein van gezondheid en preventie.¹¹² Er is daarmee een trend naar meer aandacht voor integraal gezondheidsbeleid, wat bijvoorbeeld blijkt uit het Kennisnetwerk Integraal Gezondheidsbeleid dat in 2007 werd opgericht.¹¹³ 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.

Zoals bekend kunnen gemeenten niet alle Wpg-taken zelf uitvoeren. In de oorspronkelijke Wpg worden daarom veel samenwerkingsverbanden beschreven. Ook was het kabinet van mening dat gemeenten en GGD zichtbaarder moeten worden als partner op het terrein van gezondheid en preventie (vws 2007a). De Inspectie voor de Gezondheidszorg toonde echter aan dat op lokaal niveau nog maar mondjesmaat met integraal gezondheidsbeleid wordt gewerkt, de samenwerking tussen gemeenten en andere partijen komt nog niet goed tot stand.¹¹⁴ Om deze reden is door het kabinet besloten de Wpg te wijzigen. Door deze wijziging van de Wpg wordt beoogd de samenwerking te verbeteren en betere aansluiting te vinden bij de veiligheidsregio's. De wijziging betekent concreet dat aan gemeenten een veel grotere taak wordt toebedeeld ten aanzien van het gezondheidsbeleid.

Volgens het kabinet-Balkenende IV is de gemeente, vanwege de samenhang van de publieke gezondheidszorg met allerlei andere beleidsterreinen, de aangewezen organisatie voor deze zorg (vws 2009: 1). De belangrijkste aspecten van de voorgestelde wet zijn voor gemeenten de volgende: door de wet worden gemeenten verplicht de zogeheten preventiecyclus te verbeteren. Daarnaast worden zij verplicht de uitvoering van de gemeentelijke nota gezondheidsbeleid te bevorderen en als laatste wordt het bieden van prenatale voorlichting aan aanstaande ouders een gemeentelijke taak. De overige taken op het gebied van volksgezondheid, zoals het bestrijden van epidemieën, worden door de wetwijziging bij de veiligheidsregio's ondergebracht. De VNG heeft echter aangegeven dat zij niet akkoord gaat met de daling van het aantal GGD'en die als gevolg van deze wetwijziging zal optreden.¹¹⁵ Door de voorgenomen wetwijziging worden de volgende concrete taken aan gemeenten toebedeeld:

- 1 Op dit moment dient de gemeenteraad al in de nota gemeentelijk gezondheidsbeleid aan te geven hoe hij uitvoering gaat geven aan de verschillende aspecten binnen het gezondheidsbeleid. De Inspectie voor de Gezondheidszorg concludeerde echter in verschillende rapportages dat de implementatie van de nota's gemeentelijk gezondheidsbeleid op het terrein van de algemene bevorderingstaken tekortschiet: 'in de nota's gemeentelijk gezondheidsbeleid gaat het vaker om algemene intenties

dan om het concreet realiseren van expliciete doelstellingen via een plan van aanpak'.¹¹⁶ Om hierin verbetering te brengen schrijft de nieuwe Wpg voor dat de nota in ieder geval de volgende drie zaken bevat:

- de gemeentelijke doelstellingen op het terrein van de publieke gezondheidszorg;
- welke acties in de bestreken periode worden ondernomen om deze doelen te halen;
- welke resultaten de gemeente in die periode wenst te realiseren.

De verwachting is dat gemeenten daardoor meer aandacht zullen besteden aan de concrete implementatiemogelijkheden van de beleidsvoornemens. Daarnaast biedt deze procesmatige structurering van de gemeentelijke nota's handvatten voor het evalueren van het gevoerde gezondheidsbeleid. De wetswijziging schrijft ook voor dat deze nota duidelijk gekoppeld is aan het Wmo-beleid van een gemeente. (Er moeten bijvoorbeeld gemeentelijke Wmo-doelen in worden genoemd.) Door een wisselwerking tussen de Wpg en de Wmo kan er volgens het kabinet integraal beleid worden gemaakt.¹¹⁷

- 2 Het tweede belangrijke punt van de wet Wpg betreft de prenatale voorlichting. Dit houdt in het geven van voorlichting aan aanstaande ouders in het belang van gezondheid en welzijn van moeder en kind. Tot 1 januari 2009 werd deze voorlichting vanuit de AWBZ betaald. Als in 2011 echter in elke gemeente een CJG is gerealiseerd, zal deze overgaan naar de gemeente. Voor de periode tussen 1 januari 2009 en 1 januari 2012 is een tussenoplossing geformuleerd: vanaf 1 januari 2009 is de aanspraak op prenatale zorg in de AWBZ komen te vervallen en zijn de gemeenten opdrachtgever geworden voor prenatale voorlichting. De middelen die hiervoor landelijk beschikbaar waren in het Budgettair Kader Zorg zijn overgeheveld naar en toegevoegd aan de Brede Doeluitkering Centra Jeugd en Gezin (BDU CJG). Deze uitkering loopt in ieder geval tot en met 2011 en zal daarna mogelijk overgaan naar het gemeentefonds, als sprake is van landelijke dekking van de CJG's. In de wetswijziging zal structureel vastgelegd worden dat gemeenten tot taak hebben ervoor te zorgen dat prenatale voorlichting wordt aangeboden (vws 2009: 10-13).

Het wetsvoorstel is echter nog niet in de Tweede Kamer besproken.

Een andere belangrijke voorgenomen wetswijziging op het gebied van volksgezondheid is het voorstel om de jeugdzorg volledig van de provincie naar de gemeente over te hevelen. Zijn visie hierop heeft demissionair minister Rouvoet op 9 april 2010 naar de Tweede Kamer gestuurd. Het overhevelen van de jeugdzorg naar de gemeente betekent een volstreekte wijziging in de Wet op de jeugdzorg. Het wetsvoorstel impliceert dat alle jeugdzorg, ook de onderdelen die nu onder de jeugdgezondheidszorg vallen, en die nu bij de provincie zijn neergelegd, onder verantwoordelijkheid van de gemeente zal komen te vallen. Het CJG zal binnen de gemeente het belangrijkste uitvoeringsorgaan voor de nieuwe wet zijn.

Deze wetswijziging is mede gebaseerd op een recente evaluatie die aantoont dat het stelsel van jeugdzorg te complex is. Vooral kinderen en gezinnen met meervoudige problemen, kunnen niet goed worden geholpen. De wijze waarop het recht op zorg in de wet is vastgelegd en de wijze waarop de indicatiestelling door de bureaus jeugdzorg

is vormgegeven, heeft wel geleid tot een versterking van de positie van cliënten, maar ook tot veel bureaucratie en tot vertraging bij het bieden van zorg (BMC 2009). De verschillende financierings- en verantwoordelijkheidssystemen nodigen niet uit tot een effectieve, samenhangende zorg en duidelijke regie voor de hulp aan het kind en het gezin (vws 2010: 18).

Dit heeft de minister ertoe bewogen het eindperspectief en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering bij gemeenten onder te brengen. Zij worden door de wetswijziging verplicht deze verantwoordelijkheid in regionaal verband uit te voeren. Het eindperspectief en de verantwoordelijkheid zullen bij de CJG's ondergebracht worden. Steeds meer ouders en kinderen moeten adequaat binnen het CJG geholpen worden en daar (sneller) zorg op maat ontvangen. Het CJG krijgt zo de rol van pedagogische huisarts. Medewerkers van het CJG moeten in staat zijn problematiek die verband houdt met opgroeien en opvoeden te onderkennen en een psychiatrische aandoening of licht verstandelijke handicap te signaleren, om op grond hiervan te kunnen beoordelen of inschakeling van gespecialiseerde zorg (jeugdzorg, GGZ- of LVG-zorg) nodig is. Om dit te kunnen doen moet het CJG beschikken over voldoende deskundigheid. Gemeenten zijn er verantwoordelijk voor dat deze expertise daadwerkelijk (fysiek) aanwezig is in het CJG. Met een landelijk kwaliteitskader zal deze kwaliteit worden gewaarborgd. Gezien deze nieuwe taken moet worden geïnvesteerd in de professionalisering van CJG-medewerkers door bijscholing, intervisie en het opstellen van richtlijnen (vws 2010: 19-20 en 23). Dit laatste zal ook onder verantwoordelijkheid van de gemeente vallen.

Dit wetsvoorstel is echter pas onlangs naar de Tweede Kamer gestuurd. Of de Wet op de jeugdzorg zal worden gewijzigd, zoals in de visie is voorgesteld, is nog niet met zekerheid te zeggen.

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 de aantallen consulten voor zuigelingen en kleuters en de aantallen schoolkinderen, die immers periodiek worden onderzocht door de schoolarts.
- 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 vooralsnog 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%. Over 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 2.28. Bij de openbare gezondheidszorg (overeenkomend met de Wcpv-taken van GGD'en) zijn de reële gemeentelijke uitgaven ondanks een licht golvend patroon in 2008 vrijwel gelijk aan die in 2003, terwijl de (met normeringsindicatoren gemeten) productie in die jaren een gemiddelde groei van 2,6% per jaar vertoont. De reële kosten per product dalen dus eveneens met 2,6% per jaar.

Bij de jeugdgezondheidszorg stijgen de uitgaven sterk, terwijl de productie licht afneemt. 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

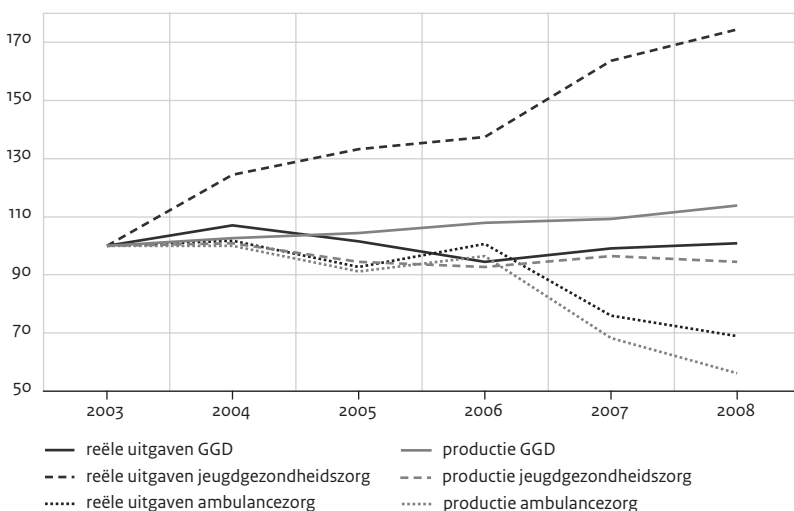
aan de jeugdgezondheidszorg moeten worden toegerekend. Vooralsnog zijn hier meer vraagtekens dan antwoorden.

De reële uitgaven en inkomsten voor het gecombineerde terrein openbare gezondheidszorg en jeugdgezondheidszorg vertonen over de periode 2003-2008 een veel normaler beeld: een toename van de reële uitgaven met ruim 3% per jaar bij een min of meer gelijkblijvende productie. Dit impliceert een stijging van de relatieve kostprijs met eveneens 3% per jaar.

De reële uitgaven aan ambulancediensten nemen in 2007 en 2008 beduidend af, mogelijk als gevolg van verzelfstandigings- en privatiseringsprocessen. Het verloop van de productie spooft hier goed met het verloop van de uitgaven.

Figuur 2.28

Kengetallen gezondheidszorg, 2003-2008 (indexcijfers, 2003 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine), RIVM (2008a, b) SCP-bewerking

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. Inmiddels is er door GGD Nederland een benchmark GGD ontwikkeld, die in 2008 een keurmerk van de VNG heeft ontvangen. De resultaten zijn echter niet openbaar.

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 2003-2009. Gemiddeld bezoekt 91% van de 0-4-jarigen jaarlijks een consultatiebureau. Ook het gemiddeld aantal contacten per bezoeker in deze leeftijdscategorie is opmerkelijk stabiel met drie bezoeken per jaar. Alleen in 2006 is het aantal contacten een stuk lager dan gemiddeld (2,2). Burgers zelf oordelen de laatste jaren steeds positiever over de gezondheidsvoorzieningen in de gemeente. Het rapportcijfer is gestegen van een 6,7 in 2005 naar een 8 in 2010.

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 5,6% van de inwoners buiten de vijftienminutennorm te vallen en in 2008 nog maar 3%. Mede door de onvolledige dekking van de ambulancevoorziening op basis van de vijftienminutennorm, 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 vijftienminutennorm. Recentere gegevens die betrekking hebben op 2008 wijzen uit dat in bijna 92% van de spoedeisende ambulanceritten de vijftienminutennorm 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 vijftienminutennorm 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. Voor de Waddeneilanden wordt een helikopter van de Koninklijke Luchtmacht gebruikt, die gestationeerd is in Leeuwarden.

2.12 Milieubeheer, reiniging en riolering

Inleiding

Met de milieugerelateerde taakvelden was in 2008 3,8 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid (9% van de totale gemeentelijke uitgaven). Hiervan had 2,0 miljard euro betrekking op de gemeentelijke reinigingsdiensten, 1,2 miljard op de riolering en 0,6 miljard op milieubeheer. Reiniging en riolering brachten in de jaren 2007 en 2008 voor het eerst meer op dan de ermee gemoeide kosten: de baten, waarvan de reinigungs-, en rioolrechten het leeuwendeel voor hun rekening namen, bedroegen in 2008 109% respectievelijk 118% van de uitgaven. Daarentegen was milieubeheer slechts

voor 25% 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 terechtkomen. De vervangingswaarde van het totale stelsel bedroeg in 2008 62 miljard euro.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Milieubeheer: Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (vrom) heeft de afgelopen jaren een groot aantal ontwikkelingen in gang gezet die zich richten op de vermindering van regeldruk voor burgers en bedrijven. Hiertoe heeft het ministerie het programma 'Slimmere regels, betere uitvoering en minder lasten' (sbm) opgezet, dat de opvolger is van het programma 'Modernisering vrom-regelgeving'.¹¹⁸ Regeldrukvermindering op het gebied van milieubeheer is in het programma sbm een belangrijk thema. Zo is op 1 januari 2008 de eerste fase van het Activiteitenbesluit in werking getreden. Het Activiteitenbesluit stelt algemene regels aan bedrijven, waardoor deze bedrijven geen milieuvergunning (meer) nodig hebben. Het jaar 2010 staat in het teken van de tweede fase van het Activiteitenbesluit, waarin een groot aantal extra bedrijven en bedrijfstakken onder de werking van het Activiteitenbesluit worden gebracht.¹¹⁹

Een tweede belangrijke regeldrukverminderende maatregel is de omgevingsvergunning, waarin de verschillende vergunningen (alsook ontheffingen en andere toestemmingsvereisten) voor wonen, ruimte en milieu worden samengevoegd. Deze vergunning is wettelijk geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), die op 1 oktober 2010 in werking zal treden. Gemeenten hebben in de meeste gevallen het bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning. Bij de meer complexe vergunningaanvragen is een ander bestuursorgaan, meestal de provincie, het bevoegd gezag. Dat neemt niet weg dat de gemeente voor burgers en bedrijven te allen tijde het eerste aanspreekpunt is voor de omgevingsvergunning.¹²⁰ Dit vraagt van gemeenten een nieuwe en digitale manier van vergunningverlening en handhaving (het creëren van een Omgevingsloket online), waardoor werkprocessen en procedures op het gebied van wonen, ruimte en milieu geheel opnieuw ingericht moeten worden. Ook dienen gemeenten namens alle betrokken overheidsorganisaties één Omgevingsloket op te richten, daar het benodigde front- en back-office voor te ontwikkelen, de organisatie-inrichting aan te passen aan de nieuwe wijze van vergunningverlening en -handhaving, hun ICT-huishouding aan te passen en de legesverordening te wijzigen. Dat vraagt veel van gemeenten, zowel financieel als organisatorisch.¹²¹

De oprichting van regionale uitvoeringsdiensten en het opstellen van kwaliteitseisen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van wonen, ruimte en milieu is een ontwikkeling die heel nauw samenhangt met de komst van de omgevingsvergunning en is ook van grote invloed op gemeenten.¹²² Uiterlijk op 1 januari 2012 zouden deze diensten opgericht moeten zijn, zo stellen het ministerie van vrom, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de vng in hun akkoord over het verbeteren van de uitvoering van de regelgeving op het gebied van ruimte, bouwen en milieu.¹²³ De

oprichting van de uitvoeringsdiensten en het opstellen van kwaliteitseisen dwingt gemeenten nu al na te denken over de vraag: willen we als gemeente de ‘eenvoudige’ milieutaken zelf blijven uitvoeren (waarbij dus wel moet worden voldaan aan alle kwaliteitseisen) of besteden we deze uit aan de omgevingsdienst? Als een gemeente voor het eerste kiest, zal dat tot gevolg hebben dat er meer mensen aangetrokken moeten worden om het milieuwerk te kunnen blijven uitvoeren.¹²⁴

Reiniging: In de Wet milieubeheer (Wm) is aan de minister van vrom de verplichting opgelegd om periodiek een afvalbeheerplan op te stellen. In dit plan moet het beleid zijn vastgelegd voor het beheer (inzameling, vervoer en verwerking) van afvalstoffen (vrom 2009b: 29). Eind 2009 is het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) 2009-2021 in werking getreden, dat het Landelijk Afvalbeheerplan 2003-2009 vervangt. In het eerste LAP lag de nadruk op het beperken van de hoeveelheid afval vóór verwijdering door maximaal in te zetten op preventie en nuttige toepassing. In het tweede LAP is veel aandacht voor materiaalketenbeleid. Daarmee wordt niet verwezen naar de afvalketen van inzameling tot en met verwijdering, maar naar het hele traject van de winning van een grondstof tot en met de verwerking van een afvalstof. Met deze ketenaanpak in het afvalbeleid wordt een verdere vermindering van de milieudruk door afval beoogd (vrom 2009b: 14). In het proces van afvalbeheer speelt de rijksoverheid de centrale rol. De taken van provincies en gemeenten zijn met name gericht op preventie, afvalscheiding, vergunningverlening en handhaving. Gemeenten hebben daarnaast een wettelijke zorgplicht voor het (gescheiden) inzamelen van huishoudelijk afval. Gemeenten mogen zelf beslissen of zij die inzameling zelf uitvoeren of dat ze een private partij inschakelen (vrom 2009b: 16 en 90). De afgelopen jaren is er bijzondere aandacht gekomen voor het gescheiden inzamelen en recyclen van plastic verpakkingen. Op 27 juli 2007 sloten de vng, het ministerie van vrom en het bedrijfsleven een Raamovereenkomst over de aanpak van verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2008 tot en met 2012. In deze overeenkomst is de recyclingdoelstelling voor plastic verpakkingen vastgesteld op 32% in 2009. Eind 2012 moet 42% van al het Nederlandse plastic verpakkingsafval efficiënt worden gerecycled.¹²⁵ Om dit doel te kunnen halen, is via gemeenten een landelijk inzamelsysteem voor plastic verpakkingsafval uit huishoudens opgezet. Op 8 maart 2010 waren 414 gemeenten (ruim 90% van de gemeenten) aan de slag met de inzameling van plastic verpakkingsafval. Het afval wordt door burgers verzameld in speciale zakken of bakken (bronscheiding, 363 gemeenten hebben ervoor gekozen speciale bakken te plaatsen of zakken ter beschikking te stellen), of komt terug via nascheiding (51 gemeenten zamelen plastic verpakkingsafval in met behulp van nascheiding).¹²⁶ Naast aandacht voor het gescheiden inzamelen en recyclen van plastic verpakkingen, investeren gemeenten ook veel in de aanpak van zwerfafval. Gemeenten worden hierin gestimuleerd door het Focusprogramma Zwerfafval 2010-2012, een voortzetting van het Impulsprogramma Zwerfafval 2007-2009. Uit een onderzoek van tns Nipo onder 160 gemeenten blijkt dat gemeenten door dit programma zijn gestimuleerd om ten opzichte van 2007 meer budget te reserveren voor het opstellen en het uitvoeren van zwerfafvalbeleid, meer te handhaven op het gebied van zwerfafval, beter en meer samen

te werken (met bijvoorbeeld scholen, de politie en winkeliers) en hun voorzieningen, zoals prullenbakken, te verbeteren.¹²⁷

*Riolering:*¹²⁸ 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 rioolvervangings- 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 rioolvervangings 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 lozingen 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.

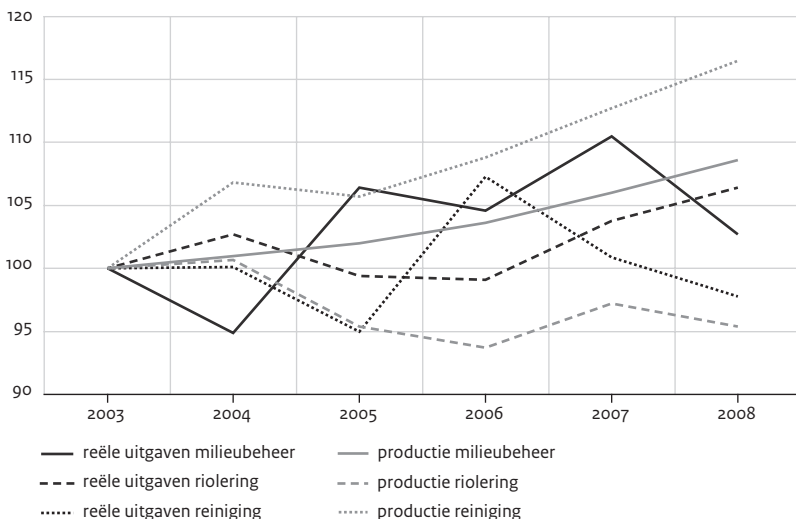
Bij milieubeheer hebben de gemeentelijke taken betrekking op beleidsontwikkeling, voorlichting, vergunningverlening en handhaving (zie bv. de werkljst producten van AEF 2004). Voor deze activiteiten is geen goede productindicator beschikbaar. Daarom is uitgegaan van een normeringsindicator, te weten het aantal woonruimten plus vijfmaal het aantal bedrijfsvestigingen. Daarmee wordt de functie 'wonen' ruim 1,5 maal zo zwaar gewogen als de functie 'werken'.¹²⁹

Kengetallen

Figuur 2.29 geeft enkele kengetallen voor de betrokken taakvelden.

Figuur 2.29

Kengetallen milieubeheer, reiniging en riolering, 2003-2008 (indexcijfers, 2003 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine) Stichting Rioned (SCP-bewerking)

De meeste kengetallen in deze figuur vertonen fluctuaties. Bij de reële uitgaven voor milieubeheer leidt dit per saldo tot een gemiddelde jaarlijkse groei van 0,5%. De productindicator vertoont een sterkere groei (gemiddeld 1,7% per jaar); dit zegt echter niet zoveel, omdat hier een zeer globale normeringsindicator wordt gehanteerd. Bij het

taakveld reiniging nemen de reële uitgaven licht af (gemiddeld 0,5% per jaar), terwijl de productie stijgt met gemiddeld 2,2% per jaar. Bij de riolering stijgen de reële uitgaven met 1,2% per jaar, terwijl de productie met gemiddeld 0,9% per jaar terugloopt. Voor het taakveld milieubeheer, reiniging en riolering als geheel is sprake van een lichte stijging van de reële uitgaven en een wat sterkere toename van de productie (met gemiddeld 0,2% versus 1,0% per jaar) van de productie. Bij het taakveld reiniging lijkt sprake te zijn van afnemende kosten per product en bij de riolering – in mindere mate – van stijgende kosten per product. In het totaalplaatje overheerst de eerstgenoemde ontwikkeling.

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). Op de website www.waarstaatjegemeente.nl zijn oordelen van burgers te vinden over de afvalinzameling in hun gemeente. Het gemiddelde rapportcijfer loopt in de periode 2005-2010 op van een 7 naar een 8.

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. Recentere gegevens zijn helaas niet beschikbaar.

Kortom, de kwaliteit van reiniging en riolering is de afgelopen jaren relatief constant gebleven. Verreweg de meeste burgers zijn tevreden over de kwaliteit van de gemeentereiniging, al vindt men de prijs wat aan de hoge kant.

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 2008 5,1 miljard euro gemoeid, 12% van de totale gemeentelijke uitgaven. Aan culturele voorzieningen werd 1,4 miljard uitgegeven, aan sportvoorzieningen 1,1 miljard, aan oudheid (musea en monumenten) 0,4 miljard en

aan groenvoorzieningen 2,1 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.

In 2009 is de verdeling over de culturele instellingen voor het eerst via een nieuwe systematiek verlopen. Een groot deel van de subsidiebesluiten is genomen door cultuurfondsen in plaats van door het ministerie van o c w. In het nieuwe systeem kunnen de meeste instellingen voor hun financiering bij de door het rijk gefinancierde cultuurfondsen terecht. Fondsen verstrekken zowel vierjarige subsidies als subsidies voor projecten. Voor een beperkt aantal instellingen is er de basisinfrastructuur. Deze instellingen krijgen subsidie rechtstreeks van het rijk, via het ministerie van o c w. Onder de basisinfrastructuur vallen instellingen die een vitale rol in het regionale culturele aanbod vervullen, of instellingen met een landelijke functie.

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).
- In het subsidieplan Kunst van Leven 2009-2012 (o c w 2008c) geeft de minister aan extra te investeren in de basisinfrastructuur. Daarvoor wordt een bedrag van ruim 10 miljoen euro extra ter beschikking gesteld. Bij de inzet van deze extra middelen wordt er een focus gericht op de regio,¹³⁰ om zo te komen tot een sterke basisinfrastructuur die goed gespreid is over het land. Hiermee komt de minister

tegemoet aan het advies van de Raad voor Cultuur en aan de Kamer die voor betere regionale spreiding wil zorgen.

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. Tot eind 2008 ontvingen de provincies en veertien steden een Geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving. De 16,7 miljoen euro die hiermee gemoeid was, gebruikten provincies en gemeenten vooral voor opdrachten, aankopen en kunstuitleen. Aangezien deze geldstroom weinig effectief was, is deze eind 2008 stopgezet. Het geld dat voorheen in de BKV verdeeld werd, is nu verdeeld over 35 steden (alle provinciesteden en gemeenten met meer dan 90.000 inwoners), een deel is extra ter beschikking gesteld aan de basisinfrastructuur en een deel aan kunstmusea om spraakmakende internationale tentoonstellingen naar Nederland te halen.¹³¹

Wat het gemeentelijke kunst- en cultuurbeleid betreft, is er veel diversiteit. De grotere gemeenten ontleen aan de aanwezigheid van culturele voorzieningen binnen hun grenzen hun identiteit en trachten de stad ook in economische zin te promoten met behulp van die culturele identiteit.

In de 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. Als gevolg van de financiële crisis is het aantal combinatiefunctionarissen in oktober 2009 bijgesteld tot 2250. Ook hebben de deelnemende gemeenten, en de gemeenten die nog gaan starten met de Impuls, aandacht gevraagd voor hun moeilijke financiële situatie. De ministeries van OCW en VWS en de VNG hebben daarom gezocht naar mogelijkheden om zoveel mogelijk combinatiefuncties te creëren op de juiste plek, rekening houdend met de financiële problemen van gemeenten. Daarnaast is het normbedrag per functionaris verhoogd van 45.000 tot 50.000 euro. Het totaal beschikbare budget bij het rijk en de gemeenten blijft wel gelijk. Met deze nieuwe afspraken is een balans gevonden tussen enerzijds het tegemoetkomen aan gemeenten en anderzijds het realiseren van zoveel mogelijk combinatiefuncties in 2012.¹³²

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 2005a) 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 gebieden, 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. Meestal spelen ook gezondheidsonderwijs en buurtactiviteiten een rol. Zo wordt tevens de onderlinge betrokkenheid in de buurt vergroot. Dit sluit aan bij het gedachtegoed van de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning. Tot 1 april 2006 konden gemeenten aanvragen doen om gebruik te maken van het geld voor de BOS-impuls. In totaal hebben 226 gemeenten hiervan gebruikgemaakt, wat door de mogelijkheid van het aanmelden van meerdere projecten voor 443 projecten heeft gezorgd.¹³³

Sport en bewegen zijn belangrijk voor de gezondheid. De norm is dat mensen dagelijks minimaal 30 minuten bewegen. 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. In 2008 is er een subsidie voor de 100 gemeenten met de grootste gezondheidsachterstanden beschikbaar gesteld. De ambitie is om in 2012 100.000 mensen door de initiatieven van de georganiseerde sport aan het bewegen te krijgen.¹³⁴

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 rijkssubsidie instandhouding monumenten (Brim) zet goed en planmatig onderhoud van monumenten centraal. Het Brim vervangt de twee huidige regelingen, het Brom (Besluit rijkssubsidie onderhoud monumenten) en het Brm 1997 (Besluit rijkssubsidie 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. In 2008 heeft de eerste evaluatie van de instandhoudingregeling plaatsgevonden. Er zijn veel goede resultaten behaald, de uitvoering van de Brim levert geen grote problemen op. Het gebruik van de Brim is ten opzichte van de Brom met 82%, respectievelijk 46% toegenomen. De voornaamste kritiek op de regeling heeft betrekking op twee aspecten: de administratieve lasten van de aanvragers en de hoogte van de maximaal subsidiabele kosten. In 2011 gaat de minister de regeling weer evalueren.¹³⁵

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 tot 2008, over kunstzinnige vorming tot 2007, over podiumkunsten tot 2005, over musea tot 2005 en over zwembaden tot 2006. Over de meeste van deze voorzieningen worden slechts eens in de twee à drie jaar gegevens verzameld. Op zichzelf is dat niet problematisch, ware het niet dat deze gegevens ook nog eens met gemiddeld twee jaar vertraging beschikbaar komen. Dan kunnen de meest recente cijfers dus vijf jaar oud zijn! Verder is de statistiek over podiumkunsten inmiddels beëindigd, zodat daarover in het geheel geen nieuwe cijfers meer beschikbaar zullen komen. Ontbrekende informatie is via extrapolatie bijgeschat.¹³⁶ Verder zijn gedetailleerde en actuele 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

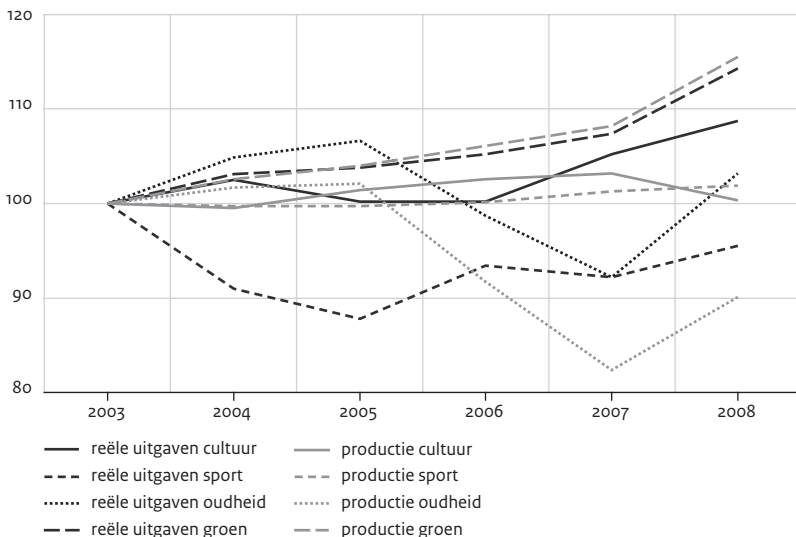
gehad in een opstelling van de gemeente Almelo voor activiteiten in het taakveld groen. Hier worden tientallen prestatie-indicatoren onderscheiden als aantal gesnoeide rozenstruiken en bomen, en het aantal gemaaide hectaren grasveld. Dergelijke informatie is landelijk niet aanwezig. Een andere optie 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 2.30. De reële gemeentelijke uitgaven en de corresponderende productie voor het taakveld cultuur, sport en groen vertonen een gemiddelde jaarlijkse groei van respectievelijk 1,4 en 1,1% (niet in de figuur). De relatieve kostprijs stijgt dus licht.

Figuur 2.30

Kengetallen cultuur, sport en groen, 2003-2008 (indexcijfers, 2003 = 100)



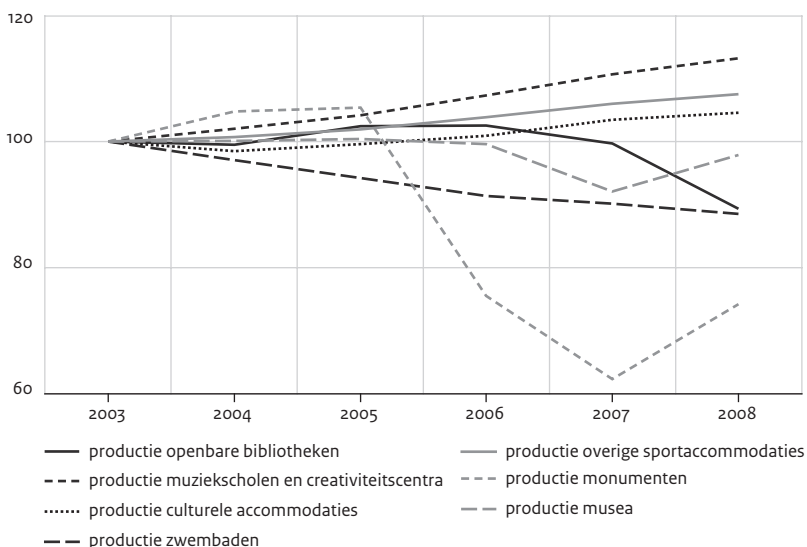
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine); ledenlijst NOC*NSF (SCP-bewerking)

Het beeld voor de vier in de figuur afgebeelde deelterreinen verschilt echter nogal. De reële uitgaven voor cultuur stijgen met gemiddeld 1,7%, terwijl de productie vrijwel constant blijft. Bij sport stijgt de productie licht (0,4% er jaar), maar dalen de uitgaven met gemiddeld 1% per jaar. Bij oudheid stijgen de uitgaven licht (0,6%), maar daalt de productie met 2,1%. Bij groen stijgen zowel de reële uitgaven als de productie met 3% per jaar.

Figuur 2.31 geeft een beeld van de productie voor afzonderlijke voorzieningen. De productie op het terrein van monumenten neemt snel af (gemiddeld met 6% per jaar). Het bezoek aan zwembaden en openbare bibliotheken neemt af met gemiddeld 2% à 2,5% per jaar. Het bezoek aan musea neemt aanvankelijk af, maar stijgt de laatste jaren weer naar het uitgangsniveau. De overige voorzieningen worden gekenmerkt door een productiegroei in de orde van 1% à 2% per jaar.

Figuur 2.31

Productie van voorzieningen op het terrein van cultuur, sport en oudheid, 2003-2008 (indexcijfers, 2003 = 100)



Bron: CBS (StatLine); ledenlijst NOC*NSF (SCP-bewerking)

Kwaliteit

Het oordeel van museumbezoekers wordt sinds 2003 jaarlijks gemeten in de Museummonitor (zie Ranshuysen 2003, 2004, 2006, 2008, 2009a, 2009b). Op de meeste punten is het oordeel van de bezoekers zeer constant: zo krijgen de musea vrijwel elk jaar het rapportcijfer 7,9. Ook de sterke en zwakke punten veranderen niet. Tevreden is men over de klantvriendelijkheid en de informatieverstrekking, terwijl bewegwijzering in het gebouw, parkeergelegenheid en het aanbod van souvenirs kritischer worden beoordeeld. Ook op deze onderdelen scoren de musea echter gemiddeld nog steeds een ruime voldoende. Op het gebied van bereikbaarheid met de auto of het openbaar vervoer zijn er grote verschillen tussen de musea. In 6% van de gevallen scoren musea op beide onderdelen een onvoldoende. Over de bewegwijzering naar de musea en de parkeergelegenheid wordt ook zeer wisselend geoordeeld (12% onvoldoende). Dit beeld komt in grote lijnen overeen met de uitkomsten van Pommer et al. (2008). In dit onderzoek

geven bezoekers aan zeer tevreden te zijn over de kwaliteit van de collectie en over de informatie die erbij wordt gegeven. Men is minder te spreken over de toegangsprijs en de horecavoorzieningen.

Uit onderzoek van de Erfgoedinspectie blijkt dat gemeenteambtenaren zeer betrokken zijn bij hun werk en dat zij zich inzetten om het draagvlak voor cultureel erfgoed binnen hun gemeente te vergroten. Gemeenten zijn echter niet effectief in het voeren van hun toezicht- en handhavingstaak op het gebied van de instandhouding van rijksmonumenten (Erfgoedinspectie 2007). Ook constateert de inspectie dat er bij te veel gemeenten onvoldoende kennis is over monumentenzorg (Erfgoedinspectie 2009).

Burgers geven in 2010 de sportvoorzieningen gemiddeld het cijfer 8,3. Tussen 2005 en 2007 werd elk jaar gemiddeld nog een 7 gegeven: in de afgelopen drie jaar is men een stuk positiever geworden. Ook over het aanbod aan verenigingen en clubs is men steeds meer tevreden: het rapportcijfer is gestegen van een 6,9 in 2005 naar een 7,6 in 2010 (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. Uit www.waarstaatjegemeente.nl blijkt dat burgers de groenvoorziening tussen 2005 en 2010 gemiddeld waarderen met een kleine 7. In 2008 lag het oordeel wat lager en in 2010 een stuk hoger.

Cultuur, sport en groen krijgen van burgers een ruime voldoende. De tevredenheid over sport en groen is in de afgelopen jaren iets toegenomen.

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 2008 2,8 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. Deze uitgaven waren over vier deelterreinen verdeeld: woningexploitatie (0,5 miljard euro), overige volkshuisvesting (1,1 miljard euro), ruimtelijke ordening (0,8 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 bouw-

vergunningen, woonruimteverdeling, vastgoedregistratie, regulering woonschepen, woonwagenzaken en gemeentegaranties (bij koopwoningen).

Beleidsmatige ontwikkelingen

Woningbouw en -exploitatie. Sinds 1995 zijn de financiële banden tussen de overheid en de sociale verhuurders vrijwel doorgesneden. Op initiatief van toenmalig staatssecretaris Heerma van Volkshuisvesting werd de bruteringsoperatie doorgevoerd. In één keer werden alle subsidies die het rijk aan woningcorporaties was verschuldigd weggestreept tegen leningen die deze corporaties bij het rijk hadden uitstaan. De corporaties kregen hiermee ook de verantwoordelijkheid voor een sluitende exploitatie van hun bezit. De overheidsuitgaven liepen in korte tijd snel terug. De individuele huursubsidie (tegenwoordig huurtoeslag) werd in het vernieuwde volkshuisvestingsbeleid een kernelement, die vanaf 2009 onder druk zal komen te staan en wordt gekort. Op lokaal niveau worden sinds de bruteringsoperatie prestatieafspraken op negen prestatievelden gemaakt tussen gemeenten en woningcorporaties. Deze hebben tot doel het handelen van gemeenten en corporaties op elkaar af te stemmen en gezamenlijk prestaties te leveren aangaande bijvoorbeeld nieuwbouw en de verkoop van woningen.

Het jaarlijks bouwen van zo'n 100.000 nieuwe woningen is vanaf het begin van de 21e eeuw een doelstelling van de opeenvolgende kabinetten. Daarmee zou het tekort aan woningen worden teruggebracht. Deze doelstelling wordt echter jaar na jaar niet gehaald. Gemiddeld genomen is de woningvoorraad in de periode 2000-2006 toegenomen met 54.000 woningen per jaar. Voor de daaropvolgende jaren hoopte de regering daarom gemiddeld 80.000 woningen per jaar aan de woningvoorraad te kunnen toevoegen. Inmiddels is dit streven door de huidige economische crisis achterhaald. De nieuwbouw is op een laag pitje komen te staan. In 2009 zijn als gevolg van de economische crisis veel projecten op het gebied van herstructurering en uitbreidingsnieuwbouw stilgevallen. Er worden minder woningen gebouwd. Projectontwikkelaars blazen bouwprojecten eerder af vanwege financiële problemen. Als de woningbouw stagneert en de vraag blijft groeien, stijgen de huizenprijzen.

Om de woningbouw te stimuleren heeft het kabinet-Balkende 1v daarom in maart 2009 in het aanvullend beleidsakkoord 'Werken aan de toekomst' de stimuleringsregeling woningbouw ingevoerd (AZ 2009). Inmiddels zijn twee tranches verlopen. Voor de derde tranche, in 2010, is wederom 100 miljoen euro aan gemeenten beschikbaar gesteld. Ook de Crisis- en herstelwet, die op 31 maart 2010 in werking is getreden, geeft een flinke impuls aan de woningbouw (EK 2009/2010). De wet bevat maatregelen ter versnelling van besluitvorming over woningbouwprojecten en over de herstructurering van woon- en werkgebieden. Hoewel nog altijd geïnvesteerd wordt in nieuwbouw, blijkt uit recent onderzoek van ABF Research, op basis van de bevolkingsprognose en prognose van de woningvoorraad, dat het grootste gedeelte van de Nederlandse gemeenten een overschot aan nieuwbouw gepland heeft staan voor de komende vijftien jaar (ABF Research 2009).

Ondanks deze investeringen zagen lokale overheden in 2009 hun inkomsten dalen als gevolg van tegenvallende grondverkoop en inkomsten uit bouwleges (CBS 2010).

Op het vlak van de *overige volkshuisvesting* is er veel nieuwe wet- en regelgeving. Per 1 juli 2010 wordt de omgevingsvergunning, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), ingevoerd. Door de invoering van de Wabo worden 26 vergunningen (bijvoorbeeld de bouw- en milieuvergunning) en 1600 formulieren ondergebracht in één vergunning. Burgers en ondernemers hebben te maken met nog maar één vergunning, één loket, één besluit en één procedure. Een ander belangrijk onderdeel van de Wabo is dat aanvragen digitaal kunnen worden ingediend en bijgehouden via het Omgevingsloket online. De snelle invoering van de omgevingsvergunning stelt hoge eisen aan het organisatie- en verandervermogen van gemeenten. Ook brengt de inrichting van de Wabo de nodige invoeringskosten met zich mee. Vanaf 2008 is hiertegen veel verzet geweest. Gemeenten hebben in 2009 een compensatie via het gemeentefonds ontvangen. Tevens worden er uiterlijk 1 januari 2012 regionale uitvoeringsdiensten opgericht die de Wabo moeten ondersteunen. Complexe taken die veel deskundigheid vragen en een bovenlokale aanpak vereisen, bijvoorbeeld het verwijderen van asbest, worden door gemeenten en provincies ondergebracht in regionale uitvoeringsdiensten. Ook een overdracht van bevoegdheden van provincies naar gemeenten vormt onderdeel van dit principeakkoord tussen rijk, IPO en de VNG. Overigens heeft de Eerste Kamer hiertegen inmiddels bezwaar aangetekend.

Ook de invoering van het stelsel van basisregistraties vraagt heel wat van gemeenten. Gemeenten moeten een Basisadministratie Adressen en Gebouwen (BAG) opzetten. Op 1 juli 2009 trad deze wet- en regelgeving in werking; in april 2010 hebben 37 gemeenten de BAG opgezet (VROM 2010). Vanaf 1 juli 2011 worden alle organisaties met een publieke taak verplicht tot afname van de gegevens uit de BAG en hebben een terugmeldplicht als zij op eventuele fouten in de gegevens stuiten.

Ruimtelijke ordening. Per 1 juli 2008 is de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) ter vervanging op de oude Wro in werking getreden (VROM 2008). Uitgangspunt van de wet is: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Provincies en gemeenten hebben met de huidige wet meer verantwoordelijkheden dan onder de oude wet. Rijk en provincies kunnen kaders stellen waarbinnen de gemeenten kunnen opereren, met zogenoemde proactieve aanwijzingen. Een belangrijk onderdeel van de Wro is de digitalisering van ruimtelijke plannen. Vanaf 1 januari 2010 zijn alle gemeenten, provincies en departementen verplicht om nieuwe ruimtelijke plannen via internet beschikbaar te stellen. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties krijgen zo veel gemakkelijker toegang tot informatie over de ruimtelijke ordening in Nederland. Volgens de ministeriële Regeling standaarden ruimtelijke ordening dienen alle nieuwe Wro-plannen door het bevoegd gezag beschikbaar te worden gesteld via de website van dat bevoegd gezag en via RO-Online (www.ruimtelijkeplannen.nl). RO-Online is de landelijke vindplaats voor alle nieuwe Wro-plannen.

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. In het Interbestuurlijk

Actieplan Bevolkingsdaling 'Krimpen met kwaliteit' stippelen rijk, provincies en gemeenten uit hoe zij de gevolgen van krimp willen opvangen. Zo zullen gemeenten meer regionaal moeten samenwerken om te voorkomen dat individuele gemeentelijke belangen voor het gezamenlijke regionale belang gaan.¹³⁷ Er komt ook een Nationaal Expertisecentrum over krimp.¹³⁸

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 ook de tweede investeringsperiode afgerond (ISV-2: 2005-2009) en is de derde periode ISV-3 van start gegaan. ISV-3 heeft betrekking op de periode 2010-2014. In totaal wordt ongeveer 1,2 miljard euro beschikbaar gesteld. Dit is 400 miljoen minder ten opzichte van de vorige periode, een tegenvaller voor gemeenten. Voor de G31 is 850 miljoen euro beschikbaar gesteld en 320 miljoen euro via de provincies voor de gemeenten buiten de G31. In de plannen geven steden aan dat het budget ingezet wordt voor de verbetering van buurten en wijken. De steden concentreren het inzetten van het budget voor ISV-3 vaak in aandachtswijken (VROM 2010; Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing 2009).

De basis voor de toetsing van de toekenning van ISV-gelden is vastgelegd in de in 2000 ingevoerde Wet stedelijke vernieuwing (Wsv). Deze wordt op 1 januari 2011 ingetrokken. Het ISV wordt in 2010-2011 omgevormd tot zogeheten decentralisatie-uitkeringen als onderdeel van het gemeente- en provinciefonds. Concreet betekent dit dat de rijksbijdragen voor het stedenbeleid nog wel als bijzondere uitkeringen in het gemeente- en provinciefonds zichtbaar zijn, maar dat het rijk alleen nog op hoofdlijnen doelstellingen vastlegt en het geld niet kan terugvorderen. Ook niet als gemeenten onder de maat presteren. Het is dus niet alleen een financieel-technische maatregel; gemeenten krijgen meer beleids- en bestedingsvrijheid en hoeven alleen nog aan de eigen gemeenteraad

verantwoording af te leggen. Wel moeten gemeenten net als voorheen ontwikkelprogramma's voor het 1sv opstellen, maar er is meer vrijheid om eigen middelen en doelen te kiezen. Daarnaast blijft het rijk steden op outcome-niveau monitoren. Aangezien de Wsv pas op 1 januari 2011 wordt ingetrokken en het 1sv per 2011 gedecentraliseerd wordt, is 2010 een overgangsjaar waarin soepeler wordt omgegaan met de criteria die voor het 1sv-3 aan gemeenten gesteld worden.

Hiernaast krijgen veertig wijken waar de problemen het grootst zijn extra aandacht. Vooral op het gebied van wonen, werken, leren, integreren en veiligheid. In 2010 investeert het kabinet-Balkenende 1v – naast de reguliere geldstromen – via het gemeentefonds gericht 58,5 miljoen euro in de 40 aandachtswijken. In het 40-plus wijkenbudget (wijken die behalve de 40 aandachtswijken ook extra aandacht verdienen) wordt nog eens 30 miljoen euro geïnvesteerd. Aangezien enkele knelpunten in bijna alle aandachtswijken een succesvolle wijkenaanpak in de weg stonden, is het ministerie van vrom samen met gemeenten en corporaties zeven landelijke 'experimenten' gestart met het doel goede ervaringen uit de experimenten toe te passen in andere wijken (vrom 2009a).

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.

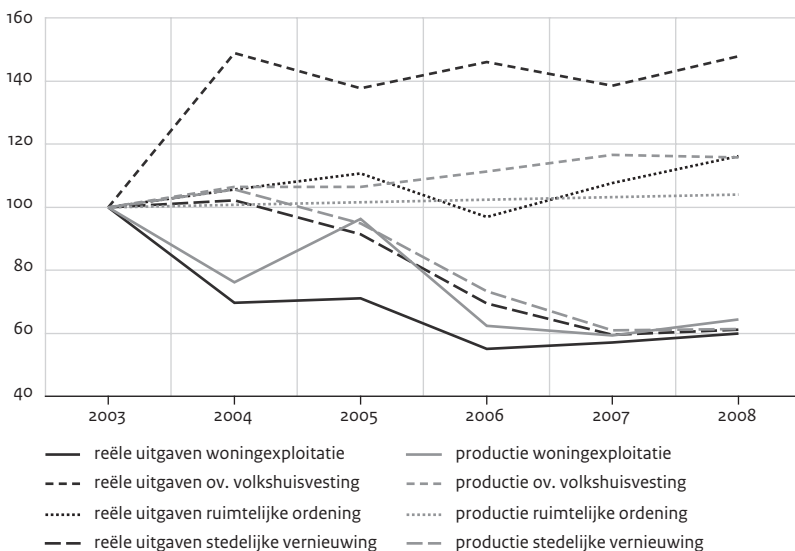
Bij overige volkshuisvesting is het denkbaar fysieke productindicatoren te hanteren, zoals het aantal verordeningen van bouw- en woningtoezicht, het aantal bouw- en woonvergunningen en het aantal verleende gemeentegaranties. Gemeenten zelf stellen zich vaak doelen in termen van het aantal op te leveren 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 product indicator. 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 2.32 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%. Vermoedelijk 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 meer gematigde groei (gemiddeld 3% per jaar). Bij ruimtelijke ordening stijgen de uitgaven met 3% en de productie met 0,8%. Bij de beide andere taakvelden vertonen de uitgaven en de productie ondanks tussentijdse fluctuaties per saldo een overeenkomstig verloop. 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 2003-2008 met 40% teruggelopen (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 2004-2008 aanmerkelijk minder middelen besteed dan in de dagen van de kabinetten-Kok.

Figuur 2.32

Kengetallen volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing, 2003-2008 (indexcijfers, 2003 = 100)



Bron: cbs (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine) sCP-bewerking

Kwaliteit

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 staan rapportcijfers van de burgers over de woonomgeving. Tussen 2005 en 2009 geven burgers jaarlijks een ruime 7, in 2010 is het cijfer gestegen naar een 8,7.

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 wro ov-plus jaarboeken van het ministerie van VenW en gegevens van het CBS is informatie beschikbaar over reizigerskilometers, overheidssubsidies, 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 wro ov-enquête die jaarlijks op verzoek van het ministerie van VenW door het onderzoeksinstituut NEA wordt gehouden; zie 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 wro ov-cijfers voor het openbaar vervoer 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 2.33) 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.¹³⁹

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.¹⁴⁰ 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 1,8 miljard euro. Vermoedelijk was het bedrag in 2008 een fractie hoger (1,9 mld. euro), maar door de introductie van de Brede doeluitkering (BDU) aan provincies, die op hun beurt geen nader inzicht geven in de exacte besteding van deze gelden, is de omvang van de exploitatiekosten van het stad-/streekvervoer niet goed meer te achterhalen. Daarom is hier een schatting gemaakt op basis van de veronderstelling dat de overheids-subsidies zich evenredig met de opbrengsten ontwikkelen. Door de verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoersbedrijven en de grotere rol van provincies wordt een sterk dalend deel van deze kosten verantwoord op de gemeenterekening (0,3 mld. 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 lightrail (zoals RandstadRail in Zuid-Holland) of krijgen er in de nabije toekomst mogelijk mee te maken (zoals de RegioTram in Groningen (vanaf 2012) en vanaf 2014 de Rijn-Gouwelijn).

Deze afbakening spoort slechts ten dele met de vroegere driedeling. Sindsdien is een proces op gang gekomen van aanbesteding en privatisering van de sector. In 2017 moet dit voor het railvervoer zijn afgerond, terwijl de aanbestedingen voor het busvervoer inmiddels grotendeels zijn afgerond. In de grote steden ziet het landschap er anders uit:

de stadregio's Haaglanden, Rotterdam en Amsterdam willen het openbaar vervoer liever onderhands aanbesteden. In de Tweede Kamer ontstond een meerderheid voor deze opstelling, maar na de val van het kabinet is de noodzakelijke wetswijziging controversieel verklaard. Hierdoor zullen de grote drie steden wellicht toch tot openbare aanbesteding moeten overgaan. In Utrecht is stadsvervoer in Utrecht momenteel onderhands aanbesteed, terwijl het regiovervoer openbaar is aanbesteed.

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, regionale en gemeentelijke plannen. De rijksoverheid, provincies, stadregio'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.¹⁴¹ Daarnaast worden de kansen om het doelgroepenvervoer te bundelen onderzocht in diverse pilots. Dat maakt het mogelijk om de toegankelijkheid van het openbaar vervoer op de organisatie van het doelgroepenvervoer af te stemmen.¹⁴² Sinds de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) op 1 januari 2007 zijn gemeenten immers ook verantwoordelijk voor het doelgroepenvervoer.

Wat betreft de veiligheid in het openbaar vervoer hebben gemeenten een rol in de veiligheidsproblematiek in de openbare ruimte. De *Handreiking voor veiligheidsarrangementen in het openbaar vervoer* (KpVV 2010a) bevat een uitgebreid handvat voor het opstellen van een afsprakenkader tussen de verschillende betrokkenen.

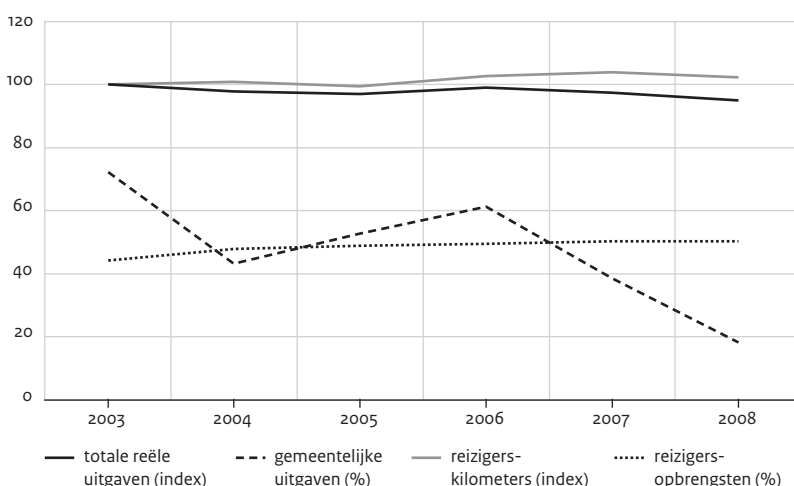
Indicatoren en kengetallen

Als productindicator voor het stad-/streekvervoer geldt, zoals aangegeven in de inleiding, het aantal reizigerskilometers conform de website www.wroov.nl. De informatie over productie en uitgaven is samengevat in figuur 2.33. Het aantal reizigerskilometers blijft in de periode 2003-2008 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.¹⁴³ 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 een kwart van de bruto-uitgaven in 2008). Dit impliceert dat gemeenten naar verhouding steeds meer eigen middelen voor openbaar vervoer inzetten.

Figuur 2.33
Kengetallen stad-/streekvervoer, 2003-2008 (indexcijfers en procenten)



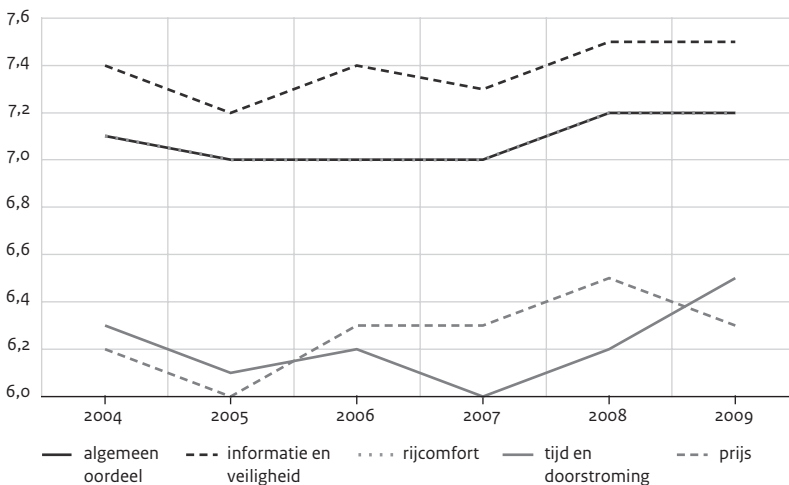
Bron: VenW (rijksbegroting; www.wroov.nl); NEA (jaarboeken wroov-plus)

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 klantenoordelen berekend voor verschillende onderdelen (figuur 2.34). 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. Met name de waardering voor tijd en doorstroming is de laatste twee jaar behoorlijk toegenomen.

Figuur 2.34

Landelijk klantenoordeel openbaar stad- en streekvervoer, 2004-2009 (in rapportcijfers)



Bron: KpVV (2006, 2007a, 2008, 2010b)

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. Ook uit gegevens van www.waarstaatjegemeente.nl blijkt dat burgers redelijk tevreden zijn over het openbaar vervoer, zowel in de eigen wijk als in de hele (eigen) gemeente: gemiddeld wordt een kleine 7 gegeven, en dit is redelijk constant voor de periode waarvoor gegevens beschikbaar zijn (2007-2010).

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 0,8 miljard euro in 2008, exclusief de nutsbedrijven die in dit rapport buiten beschouwing blijven). Hiertegenover stond circa 0,5 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 (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen. Het rijk, IPO en de VNG hebben eind 2009 in een convenant afgesproken dat gemeenten voortaan meer samenwerken bij de uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen. De provincies zullen hierop toezien. Uitgangspunt is dat gemeenten eerst op bestaande terreinen naar ruimte voor bedrijvigheid zoeken, alvorens tot de aanleg van nieuwe over te gaan. Duurzaamheid speelt een steeds grotere rol.¹⁴⁴

Ook de administratieve lastendruk en de kwaliteit van dienstverlening blijven zowel landelijk als lokaal een belangrijk thema. Gemeenten kunnen gebruikmaken van een voucherregeling van de Regiegroep Regeldruk (een samenwerking van de ministeries van Economische Zaken en Financiën) om de kwaliteit van hun dienstverlening aan bedrijven te verbeteren.¹⁴⁵

Veel gemeenten proberen ook de gevolgen van de crisis voor de lokale economie te verlichten door bijvoorbeeld investeringen naar voren te halen en rekeningen sneller te betalen. Gemeenten maken ook massaal gebruik van de stimuleringsregeling woningbouw. De regeling is bedoeld voor projecten op het gebied van herstructurering en uitbreidingsnieuwbouw die zijn stilgevallen door de economische crisis.¹⁴⁶

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.

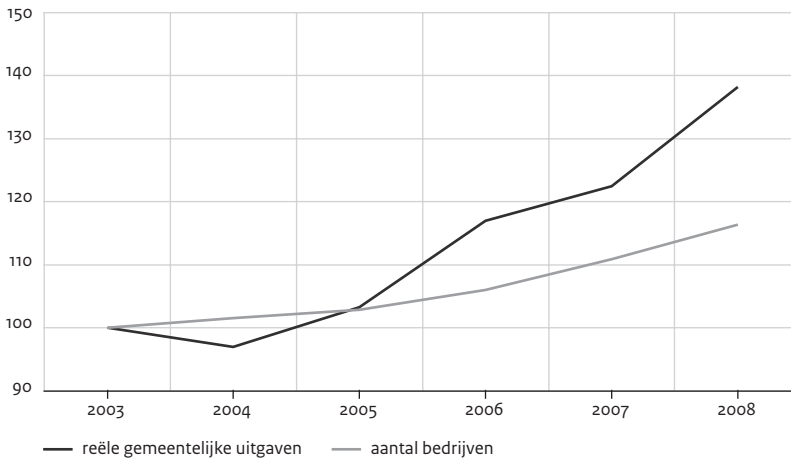
Kengetallen

De summier beschikbare cijfers zijn weergegeven in figuur 2.35. De reële gemeentelijke uitgaven nemen gestadig toe, met een korte onderbreking in 2004. De gemiddelde jaarlijkse groei hiervan bedraagt 6,7%. De genormeerde productie (het aantal bedrijven)

vertoont een stabiele toename met 3,1% 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 2.35

Kengetallen economische zaken, 2003-2008 (indexcijfers, 2003 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine) SCP-bewerking

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. Over het algemeen zijn burgers iets meer tevreden over de winkels in de buurt (7,8 in 2010) dan over winkels in de hele gemeente (7,3 in 2010), zie www.waarstaatjegemeente.nl. Over de periode 2007-2010 zien we geen grote verandering. Er is ook een rapportcijfer bekend over de horeca en uitgaansgelegenheden: hier scoren gemeenten gemiddeld een 6,6 in 2010 en een 5,9 in 2007. Uit de tussenrapportage Benchmark Gemeentelijk Ondernemingsklimaat 2007 (Ecorys 2008) blijkt dat ondernemers gematigd tevreden zijn. Gemiddeld geven zij de gemeenten een 6,7. Het belangrijkste element bij het beoordelen van het ondernemingsklimaat vinden ondernemers het verkeers- en parkeerbeleid.

Noten

- 1 Rapportage gepubliceerd op de website van de Stichting De Lokale Rekenkamer (juni 2006): www.delokalerekenkamer.nl
- 2 Brief van de Raad voor de financiële verhoudingen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 21 oktober 2004.
- 3 Commissie Gemeentewet en Grondrecht, *De eerste Overheid*, Den Haag 2007.
- 4 Interbestuurlijke taakgroep Gemeenten, *Vertrouwen en verantwoord*, voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht, Den Haag, juni 2008.
- 5 Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen, *Van specifiek naar generiek, Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen*, Den Haag 2007.
- 6 Het gaat om een structureel bedrag van 4.764.000 euro, en daarnaast een bedrag van 2 miljoen euro, eveneens rechtstreeks afkomstig uit het gemeentefonds, dat betrekking heeft op de voormalige activiteiten van de projectorganisatie Egem, die overgenomen zijn door KING. Bron: Werkplan KING, december 2009: 11.
- 7 Rapport 18 in de reeks van ambtelijke heroverwegingen, getiteld 'Openbaar Bestuur', Den Haag 2010.
- 8 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.
- 9 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 verdeelsleutel.
- 10 De geschatte parameterwaarden hebben betrekking op het jaar 1995 en bedragen 170.000 euro per gemeente en € 16 per inwoner. Voor elk jaar wordt dan de normatieve kostprijs volgens de in 1995 geldende prijzen berekend. Vervolgens wordt deze normatieve ontwikkeling van de productie vergeleken met de feitelijke ontwikkeling van de reële kosten.
- 11 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.
- 12 Zie het nieuwsbericht op de website van het ministerie van Justitie: www.justitie.nl/onderwerpen/familie_en_gezin/vernieuwing_burgerlijke_stand/index.aspx
- 13 Zie het nieuwsbericht op de website van de Nederlandse Vereniging Van Burgerzaken: www.nvvb.nl/websites/nvvb/website/show.asp?path=gwsitemanager/content/show/394
- 14 Zie de website van het programma Antwoord voor een toelichting: www.antwoord.nl/overantwoord,hoehetbegon.html
- 15 Zie het nieuwsbericht op de website van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: [www.minbzk.nl/actueel/116493/1-miljoen \(20-1-2009\)](http://www.minbzk.nl/actueel/116493/1-miljoen%20(20-1-2009))
- 16 Zie het nieuwsbericht op de website van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: www.minbzk.nl/onderwerpen/persoonsgegevens-en/@124786/veel-gemeenten-toch
- 17 Zie het nieuwsbericht op de website van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: www.minbzk.nl/actueel/@121818/brief-aan-de-tweede_6

- 18 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.
- 19 Zie: www.vng.nl/eCache/DEF/93/961.html. Geraadpleegd op 13 april 2010.
- 20 Zie: www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/brandweer/project-kwaliteit
- 21 Zie: www.europadecentraal.nl/menu/477/Jurisprudentie_Arbeidstijden.html
- 22 Zie: nos.nl/artikel/171907-commissie-fors-snijden-in-brandweer.html
- 23 Zie: www.vng.nl/smartsite.dws?id=90739#politiewet. Geraadpleegd op 13 april 2010.
- 24 Om dit te realiseren is echter ook een wijziging van de Gemeentewet noodzakelijk. Deze wijziging moet nog voorbereid worden.
- 25 Zie: www.vng.nl/smartsite.dws?id=90739#2. Geraadpleegd op 13 april 2010.
- 26 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.
- 27 Zie bijvoorbeeld het Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan van de gemeente Roosendaal (Roosendaal 2008).
- 28 Een deel van deze restpost is pro rata verdeeld over de overige onderwijscategorieën.
- 29 Zie de pijler 'sociale samenhang' van het beleidsprogramma van het huidige kabinet, *Samen werken, samen leven* (kabinet-Balkenende IV 2007).
- 30 Ministerie van OCW (3 april 2008). Bestuurlijke afspraken Voor- en Vroegschoolse Educatie.
- 31 Wetswijziging schoolbegeleiding. *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, nummer 297.
- 32 Het gaat dan bijvoorbeeld om advisering ten aanzien van ICT in het onderwijs, kwaliteitszorg, onderwijskansen en integraal personeelsbeleid.
- 33 VNG (4 oktober 2006). *Veel gestelde vragen invoering vraagfinanciering schoolbegeleiding*.
- 34 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Maatschappelijke stage – Samen leven kun je leren, Den Haag, november 2007: 24.
- 35 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Convenant inzake de verdere ontwikkeling van een makelaarsfunctie ten behoeve van maatschappelijke stage, en de stimulering van vrijwilligerswerk. Den Haag, december 2007: 5-6.
- 36 Zie www.voortijdigschoolverlaten.nl.
- 37 Zie www.rmccnet.nl.
- 38 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Integraal huisvestingsplan en lokaal maatwerk. Handreiking voor de verankering van lokaal maatwerk in de onderwijshuisvesting. Den Haag, augustus 2007: 3.
- 39 Besturenraad. Gemeenten geven veel minder uit aan onderwijshuisvesting. Geraadpleegd 23 september 2009 via www.besturenraad.nl/main_1-1-1-488.html.
- 40 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Brief aan Tweede Kamer betreft Vragen van het lid Pechtold. Den Haag, 28 januari 2010: 2-3.
- 41 Zie www.minvrom.nl.
- 42 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Stimulans voor brede scholen. Den Haag. Geraadpleegd 16 december 2009 via: www.rijksoverheid.nl/ministeries/ocw/nieuws/2009/12/16/stimulans-voor-brede-scholen.html.

- 43 Hierbij kan nog worden opgemerkt dat ook leerlingen van particulier onderwijs over het algemeen betalen per cursusjaar of per gevolgde les.
- 44 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.
- 45 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.
- 46 Het is een verrassing dat dit bedrag niet spoort met de specifieke bijdrage. Blijkbaar zijn ook exploitatie-inkomsten van de sociale werkplaatsen door gemeenten doorgesluisd. Wij zien geen mogelijkheid om de hoogte van de uitgaven voor werkgelegenheid op een andere manier te verklaren.
- 47 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 vrijwel niemand dit onderwerp belangrijk te vinden. Een solide bron is wel Kok et al. (2006). Zie voorts Divosa (2009) voor meer recente cijfers.
- 48 Zie www.aanhetwerkmetsdewsw.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.
- 49 Brief staatssecretaris SZW aan de Tweede Kamer: Wet sociale werkvoorziening, 27 mei 2007.
- 50 Brief staatssecretaris SZW aan de Tweede Kamer: Wsw: aanpak fundamentele herbezinning, 19 oktober 2007.
- 51 Zie www.ikkan.nl/meebouwenpilots/
- 52 H. Vogelaar (2007). Werk en participatie als hoofdopdracht. In: *Sociaal Bestek* nr. 10.
- 53 Zie: [www.cedris.nl/SiteCollectionDocuments/Persbericht Cedris.rtf](http://www.cedris.nl/SiteCollectionDocuments/Persbericht%20Cedris.rtf) (persbericht 9 maart 2010).
- 54 Zie: www.cedris.nl/contenttypes/Artikelen/Artikel1687.aspx
- 55 VNG: Ledenbrief Actieplan 'ruimte voor de regio', 14 augustus 2007.
- 56 Kabinet: Iedereen doet mee; Actieprogramma ministerie van SZW. Zomer 2007. Zie ook Bestuursakkoord rijk-gemeenten, deelakkoord participatie mei 2007.
- 57 VNG: Position Paper bij rondetafel effectiviteit re-integratie 26 maart 2008; VNG: brief aan de commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer ten behoeve van Algemeen overleg effectiviteit re-integratie 2 april, 27 maart 2008; VNG: brief aan de commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer ten behoeve van Algemeen overleg Wwb-evaluatie 3 april, 27 maart 2008.
- 58 CWI, UWV, Divosa: Concept Programmaplan invoering toonkamerprincipes. September 2007.
- 59 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.
- 60 Zie www.samenvoordeklant.nl
- 61 Brief minister van SZW aan de Tweede Kamer: Werkpleinen voortgang, 18 mei 2010.
- 62 Brief VNG aan de Vaste Commissie SZW: sectorarrangementen jeugdwerkloosheid, 9 februari 2010.
- 63 Ministerie SZW: Kabinetsreactie op het onderzoek Motieven voor zelfstandig ondernemerschap, december 2008.
- 64 CBS: Het Nederlandse ondernemersklimaat, Voorburg 2008.
- 65 Bij het CBS zijn geen cijfers bekend

- 66 Ministerie EZ 25 februari 2009: (Startende) ondernemers krijgen makkelijke lening. Zie ook: www.eigenbaas.nl, www.qredits.nl, www.microfinanciering.com
- 67 Zie www.eigenbaas.nl
- 68 'Voorzieningen' in het jargon van het Besluit begroting en verantwoording.
- 69 Het gaat hier om mensen die geen pensioen of vut-uitkering ontvangen.
- 70 Maikel Groenewoud (2009). Tevredenheid gemeten. In: *Maandblad Re-integratie*, nr. 5, p. 20-23.
- 71 Het betreft de Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werkloze werknemers (IOAW) en de Inkomensvoorziening voor Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte (gewezen) Zelfstandigen (IOAZ).
- 72 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.
- 73 Zie het nieuwsbericht op de website van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: home.szw.nl/index.cfm?menu_item_id=16452&hoofdmenu_item_id=13826&rubriek_id=391818&link_id=183031
- 74 De verplichte aanbesteding van de re-integratie is voor gemeenten per januari 2006 vervallen.
- 75 Zie onder andere: szw 2007a, 2007b, Bosselaar et al. 2007, Groot et al. 2007.
- 76 Kabinetsstandpunt *Evaluatie Wwb*, december 2007.
- 77 SIOD spoort uitkeringsfraude op voor gemeenten (home.szw.nl/index.cfm?menu_item_id=13763&hoofdmenu_item_id=13826&rubriek_id=391842&rubriek_id=391818&link_id=172288). Ministerie van SZW, 10 juli 2009.
- 78 Tegelijkertijd neemt het aandeel van ingehuurd extern personeel toe van circa 10% in 2006 naar circa 21% in 2008. Bij gebrek aan betere informatie is aangenomen dat deze groei correspondeert met de omvang van de re-integratie-inspanningen onder eigen beheer van de sociale diensten.
- 79 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.
- 80 Tussenrapportage Wet maatschappelijke ondersteuning (15 februari 2008) DMO-CB-U-2828243.
- 81 Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning wat betreft de wijze waarop aanspraak bestaat op een individuele voorziening en enige andere wijzigingen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008/2009, 31795.
- 82 Regeling van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 12 februari 2010, nr. DMO/SF1-2981130, houdende verhoging van het subsidieplafond voor de Subsidieregeling werkgelegenheidsbevordering thuiszorgsector 2009/2010, Staatscourant, vergaderjaar 2010.
- 83 Verwey-Jonker Instituut en Movisie. *Wmo-programma Beter in Meedoen*. Utrecht, 25 juni 2008.
- 84 Ministerie szw: home.szw.nl/index.cfm?fuseaction=app.document&link_id=151038
- 85 DMO/SF1-2953743 Betreft samenhang Wmo, Wwb, Wsw en de W1J, 12 oktober 2009.
- 86 Besluit van 29 december 2008, houdende regels ter uitvoering van de Wet participatiebudget (Besluit participatiebudget), Staatsblad Koninkrijk, vergaderjaar 2008/2009, 589.
- 87 Dit is opvang van kinderen in de woning van de gastouder of de vraagouder.
- 88 Hierbij vangt een groep ouders beurtelings hun eigen kinderen op.
- 89 Brief van staatssecretaris Dijkzma aan de Tweede Kamer, getiteld 'Samen leven, samen spelen', 13 juli 2007.
- 90 MO-groep: persbericht maart 2008.

- 91 CBS: persbericht 23 april 2008: Flinke groei Kinderopvang 2007.
- 92 Zie www.gemeente.nu/jeugd
- 93 Zie www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvang/nieuws/2009/12/10/36-000-gastouders-aangemeld-voor-gastouderopvang-2010.html
- 94 Voortgang implementatie gastouderopvang, ministerie van OCW, KO/203253.
- 95 Harmonisatie Kinderopvang en Peuterspeelzalen, Wet OKB www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvang/verdere-verbetering-kinderopvang/harmonisatie-kinderopvang-en-peuterspeelzalen
- 96 Wet inburgering, Staatsblad, 7 december 2006, nr. 625.
- 97 Zie www.handreikinginburgeringgemeenten.nl
- 98 Besluit van 29 december 2008, houdende regels ter uitvoering van de Wet participatiebudget (Besluit participatiebudget), Staatsblad Koninkrijk, vergaderjaar 2008/2009, 589.
- 99 Deltaplan inburgering. Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/vragen-en-antwoorden/wat-is-het-deltaplan-inburgering.html#ref-postbus51
- 100 Hieronder vallen: aanpassingen eigen auto, taxikosten, collectieve busvoorzieningen voor gehandicapten enzovoort.
- 101 De gegevens over de uitgaven in 2007 en 2008 en een deel van de productiecijfers voor 2008 zijn gebaseerd op niet-gepubliceerde gegevens uit *de Benchmark Wmo* van SGBO. De productiecijfers uit 2007 en een deel van de productiecijfers voor 2008 zijn verzameld door het SCP.
- 102 Toelichting in e-mail van Barbara Wapstra van SGBO (juni 2009).
- 103 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.
- 104 Cijfers voor de periode 2004-2006 betreffen niet-gepubliceerde cijfers uit SGBO (2007b).
- 105 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.
- 106 Zie ook de pijler *Sociale Samenhang* van het beleidsprogramma van het huidige kabinet, *Samen werken, samen leven* (kabinet-Balkenende 1v 2007).
- 107 Brief inzake 'Centra voor Jeugd en Gezin en Regierol gemeente' van minister Rouvoet aan de Tweede Kamer op 16 november 2007.
- 108 Zie de pijler *Sociale Samenhang* van het beleidsprogramma van het huidige kabinet, *Samen werken, samen leven* (kabinet-Balkenende 1v 2007).
- 109 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.
- 110 Zie de pijler *Overheid en dienstbare publieke sector* van het beleidsprogramma van het huidige kabinet *Samen werken, samen leven* (kabinet-Balkenende 1v 2007).
- 111 IGZ, 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.
- 112 Minister A. Klink (2007). *Kaderbrief 2007-2011: visie op gezondheid en preventie*.
- 113 Website NIGZ (2008). *Dossier Integraal Gezondheids Beleid (IGB)*.
- 114 Zie IGZ (2005) en Storm et al. (2007).
- 115 www.vng.nl/eCache/def/95/816.html. Geraadpleegd op 14 april 2010.

- 116 Zie IGZ (2005) en IGZ (2007).
- 117 Zie vws (2007c: 48), vws (2005b: 18) en vws (2006: 18).
- 118 Zie www.vrom.nl
- 119 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Brief aan de Tweede Kamer betreft 'Meerjarenprogramma herijking van de vrom-regelgeving'. Den Haag, 10 juli 2009.
- 120 Zie omgevingsvergunning.vrom.nl
- 121 Zo bevestigt de vng bijvoorbeeld in de brochure: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Hoe maakt de Wabo de eigen doelstellingen waar?, Den Haag, p. 2-3 (datum onbekend).
- 122 Zie www.vrom.nl en www.vng.nl
- 123 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Brief aan de Tweede Kamer betreft 'Nadere kabinetsreactie handhavingsstructuur en eindbeeld Mans/Wabo/Oosting'. Den Haag, 19 juni 2009: 1.
- 124 SenterNovem, *Infomil Nieuws*, december 2009, nr. 56, p. 2.
- 125 Raamovereenkomst tussen vrom, bedrijfsleven en vng over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2008 t/m 2012. Den Haag, 27 juli 2007: 3.
- 126 Ministerie van vrom, Brief aan de Tweede Kamer betreffende 'Toezeggingen dossier afval en verpakkingen'. Den Haag, 19 maart 2010: 2-3.
- 127 A. Ettema, in opdracht van TNS Nipo, *Eenmeting Impulsprogramma Zwerfafval*. Amsterdam, 11 december 2009: 5, 15, 22, 23, 28.
- 128 De volgende alinea's zijn gebaseerd op een bijdrage van ir. Rob Hermans van de Stichting Rioned.
- 129 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).
- 130 Nederland is in vier regio's opgedeeld: Randstad, Noord, Oost en Zuid (Subsidieplan Kunst van Leven 2009-2012).
- 131 Subsidiebeleid beeldende kunst en vormgeving gemeenten. Geraadpleegd via: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/beeldende-kunst-en-vormgeving/subsidie-beeldende-kunst-en-vormgeving/subsidiebeleid-beeldende-kunst-en-vormgeving-gemeenten#einde-geldstroom-voor-beeldende-kunst-en-vormgeving
- 132 Kabinet akkoord met voortgangsrapportage 'Impuls brede scholen, sport en cultuur'. Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/sport/nieuws/2009/10/30/kabinet-akkoord-met-voortgangsrapportage-impuls-brede-scholen-sport-en-cultuur.html
- 133 Algemene informatie over bos impuls. Geraadpleegd via www.bosimpuls.nl/eCache/DEF/1/06/344.html
- 134 Nationaal Actieplan Sport en Bewegen. Geraadpleegd via: www.nasb.nl/wat-is-nasb_/nasb-sport.html
- 135 Brief Tweede Kamer: referentienummer: 127287 'Maatregelen vereenvoudiging BRIM'. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 3 juni 2009.
- 136 Hierbij is gebruikgemaakt van de *discounted first difference* methode (zie Kuhry 1998).
- 137 Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling, Krimpen met kwaliteit. Den Haag: Rijk, vng, IPO, 2009. Zie: www.vrom.nl/Docs/ActieplanKrimpenmetkwaliteit.pdf
- 138 Zie: www.vrom.nl/pagina.html?id=38654

- 139 In principe kan dit worden nagetrokken door de rekeningen van de betrokken gemeenten te raadplegen. Daarvan is wegens tijdgebrek vooralsnog afgezien.
- 140 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.
- 141 Kennisplatform Verkeer en Vervoer, zie www.kenniscentrumto-do.nl/templates/mercury.asp?page_id=1480&item=71
- 142 Kennisplatform Verkeer en Vervoer, zie: www.kenniscentrumto-do.nl/templates/mercury.asp?page_id=1472
- 143 Deze zijn benaderd via de inkomsten, berekend als de som van rijksbijdragen, de nettobijdragen van lagere overheden en reizigersopbrengsten.
- 144 *Regionale kansen voor kwaliteit, Handreiking voor uitvoeringsstrategieën in provinciaal en (inter)gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid*. Den Haag: Bestuurlijk Overleg Bedrijventerreinenbeleid, 2009.
- 145 Zie: www.senternovem.nl/bewijsvangoededienst/.
- 146 Zie onder andere: www.vng.nl/smartsite.dws?id=57749&it=2 en www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/03/19/100-miljoen-voor-derde-tranche-stimuleringsregeling-woningbouw.html.

3 Profijt van de gemeentelijke uitgaven

3.1 Definitie profijt en afbakening

Burgers hebben door het individuele gebruik van publieke voorzieningen ‘profijt van de overheid’. Voor deelname aan het onderwijs, bezoeken aan een museum, en vervoer per bus en dergelijke worden kosten gemaakt. Publieke voorzieningen onderscheiden zich van marktgoederen doordat de overheid een substantieel deel van de benodigde middelen levert. Ondanks eigen bijdragen betaalt de gebruiker vaak maar een klein deel van de kosten. De betrokken overheidsuitgaven vloeien voort uit de taak van de overheid om de beschikbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen te garanderen waarin de markt niet (geheel) kan voorzien omdat dit praktisch onmogelijk (defensie) of maatschappelijk ongewenst (openbaar vervoer) is.

In dit hoofdstuk gaat het erom bij welke huishoudens de gemeentelijke uitgaven die samenhangen met het gebruik van gemeentelijke voorzieningen, terechtkomen. Met andere woorden, hoe wordt het profijt van gemeentelijke uitgaven verdeeld over huishoudens. Uitgangspunt vormen de gemeentelijke uitgaven over 2007.

Een voorbeeld van een voorziening waarvoor de uitgaven kunnen worden toegerekend aan gebruikers is het basisonderwijs. De kosten van het basisonderwijs worden voor het grootste deel betaald door de overheid. Zowel de rijksoverheid als gemeenten betalen elk een deel. Daarnaast zijn er heel kleine eigen bijdragen van ouders. In dit hoofdstuk worden de gemeentelijke uitgaven voor basisonderwijs imaginair verdeeld over de huishoudens met leerlingen die basisonderwijs volgen: voor elke leerling een gelijk bedrag. Aan huishoudens met twee kinderen in het basisonderwijs wordt dan twee keer dat bedrag als profijt toegekend. Wanneer dan vervolgens wordt gekeken naar het gemiddelde profijt van een groep huishoudens, bijvoorbeeld alle huishoudens waarvan het hoofd hoger is opgeleid, dan wordt het gemiddelde profijt van *alle* leden van die groep genomen. Dat is minder dan het gemiddelde profijt van de groep gebruikers binnen die groep, omdat niet alle huishoudens in die groep kinderen in het basisonderwijs hebben. Voorbeelden van voorzieningen waarvoor de uitgaven niet individueel kunnen worden toegerekend aan huishoudens, anders dan via een vast bedrag voor iedereen, zijn defensie en openbaar bestuur. Vanwege het collectieve karakter van die voorzieningen zijn er geen specifieke gebruikers aan te wijzen. Iedereen profiteert evenveel.

Het toekennen/ toerekenen van profijt van overheidsuitgaven aan huishoudens maakt deel uit van een onderzoekslijn van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), waarover onder andere is gerapporteerd in *Publieke productie en persoonlijk profijt* (Kuhry en Pommer 2006) en in het onlangs gepubliceerde SCP-memorandum voor de kabinetsformatie 2010 (SCP 2010).¹ Om voorzieningen te koppelen aan huishoudens is gebruikgemaakt van drie enquêtebestanden, namelijk het Aanvullend voorzieningengebruikonderzoek 2007 (AVO'07), het Mobiliteitsonderzoek Nederland 2007 (MON'07) en het Woononderzoek Nederland 2006 (WOON'06). Voor het openbaar vervoer en de kwijtschelding van lokale lasten is

respectievelijk gebruikgemaakt van MON'07 en Woon'06 Voor alle andere voorzieningen kon gebruikgemaakt worden van het avo'07.

In principe wordt alleen gekeken naar uitgaven voor publieke voorzieningen. Dat zijn voorzieningen die in de vorm van diensten worden aangeboden of gesubsidieerd door de overheid, zoals onderwijs, cultuur en openbaar vervoer. Hoewel inkomensvoorzieningen zoals de ww-uitkering (Werkloosheidswet) en de bijstand niet onder de publieke voorzieningen vallen (geen dienst), wordt de bijstand toch in de profijtberekening meegenomen. De reden is dat de bijstand voor gemeenten een belangrijke uitgavepost vormt, die anders dan sociale verzekeringen door de overheid wordt bekostigd. Dat gebeurde ook al in de beknopte profijtberekeningen die als bijlage in Maten voor gemeenten 2007 zijn opgenomen.

Niet alle overheidsuitgaven die aan huishoudens ten goede komen, kunnen aan de betrokken huishoudens worden toegerekend. Belangrijke gemeentelijke uitgaven die buiten beeld blijven, betreffen bijvoorbeeld uitgaven voor openbaar bestuur, veiligheid, infrastructuur, werkgelegenheid en grotestedenbeleid. Een deel van deze uitgaven heeft een collectief karakter en is daarom niet aan individuele huishoudens toe te rekenen (openbaar bestuur, veiligheid en infrastructuur).

In andere gevallen zijn er geen gegevens beschikbaar over de verdeling naar huishoudens. Dat geldt bijvoorbeeld voor de sociale werkvoorziening en de gesubsidieerde arbeid (werkgelegenheid).

3.2 Keuze van voorzieningen

In dit hoofdstuk van *Maten voor gemeenten 2010* worden alleen die voorzieningen beschouwd waarvoor de uitgaven worden verantwoord in de gemeenterekeningen, waarvoor de uitgaven in principe kunnen worden toegerekend aan individuele huishoudens en waarvoor in micro-enquêtebestanden gegevens beschikbaar zijn over het gebruik van de voorziening. Dat betekent dat bij een voorziening die deels ook door het rijk wordt gefinancierd, zoals bij onderwijsvoorzieningen, alleen de *gemeentelijke* uitgaven, dus uitgaven waarover gemeenten de regie hebben, worden toegerekend aan huishoudens. De rechtstreekse *rijks* uitgaven voor diezelfde voorziening blijven dus buiten beschouwing.²

Het SCP onderscheidt in de profijfstudies zeven sectoren bij het toerekenen van profijt aan burgers of huishoudens, namelijk 1) onderwijs, 2) zorg, 3) maatschappelijke dienstverlening, 4) cultuur, sport en recreatie, 5) openbaar vervoer, 6) bestaanskosten en 7) volkshuisvesting.

Elk van de zeven sectoren bevat ten minste één voorziening met gemeentelijke regie. Deze voorzieningen, aangevuld met werkgelegenheid, en de daarbij behorende uitgaven staan vermeld in tabel 3.1. Ook is in tabel 3.1 aangegeven of er een enquêtebestand beschikbaar is om het profijt van de voorziening toe te rekenen aan huishoudens. In tabel 3.1 worden zowel de uitgaven inclusief als de uitgaven exclusief de inkomsten van derden gepresenteerd. Voor het berekenen van het profijt moeten eigen bijdragen

van gebruikers buiten beschouwing worden gelaten en daarom worden alleen de uitgaven exclusief de inkomsten van derden aan huishoudens toegerekend. Onder derden worden hier overigens alleen burgers en bedrijven gerekend, niet andere overheden.

Van het totaal van de gemeentelijke bruto-uitgaven (50,0 mld. euro) is slechts 80% opgenomen in de taakvelden van hoofdstuk 1 en 2 (40,1 mld. euro). Wat in deze hoofdstukken niet is opgenomen, betreft voornamelijk een aantal bedrijfsmatige activiteiten, gemeentelijke belastingen en financiële transacties. Behalve dat deze uitgaven niet opgenomen zijn in voorgaande hoofdstukken, is het of niet of nauwelijks mogelijk om deze uitgaven toe te rekenen aan huishoudens of zijn de enquêtebestanden die nodig zijn voor de toerekening, niet beschikbaar.

Als we van de bruto-uitgaven de bijdragen van derden (voornamelijk eigen bijdragen van burgers/ huishoudens) aftrekken, resteert een bedrag van 28,6 miljard euro, dat ten goede komt aan huishoudens. Een deel van deze uitgaven bestaat uit algemene uitgaven, voor bijvoorbeeld algemeen bestuur, openbare veiligheid, wegenonderhoud en reiniging, die niet aan individuele huishoudens kunnen worden toegerekend.³ In totaal kan er 9,1 miljard euro niet worden toegerekend aan huishoudens. Het resterende bedrag van 19,5 miljard euro kan in principe wel worden toegerekend. Omdat voor volkshuisvesting en werkgelegenheid geen enquêtebestanden beschikbaar zijn die toerekening van de daarbij behorende uitgaven aan individuele huishoudens mogelijk zouden maken (samen 3,4 mld. euro), is er uiteindelijk 16,0 miljard euro toegerekend aan individuele huishoudens. Het betreft hier de sectoren 1) onderwijs, 2) zorg, 3) maatschappelijke dienstverlening, 4) cultuur, sport en recreatie, 5) openbaar vervoer, 6) bestaanskosten. De toerekening van de uitgaven voor het grotestedenbeleid (756 mln. euro) en werkgelegenheid (2661 mln. euro) blijft dus buiten beschouwing.

Er zijn ook geen gegevens/ databestanden beschikbaar waarmee de uitgaven voor de bijzondere bijstand aan huishoudens kunnen worden toegerekend. Bij de bijzondere bijstand is er echter voor gekozen om deze samen met de 'reguliere' bijstand aan huishoudens toe te rekenen.

Voor het onderwijsachterstandsbeleid bleek het aantal waarnemingen in de geraadpleegde enquêtebestanden te klein om conclusies over de verdeling over huishoudensgroepen te trekken. Voor de volledigheid wordt de voorziening wel opgenomen in tabel 3.1, maar wordt deze verderop in dit hoofdstuk niet opgenomen in de tabellen met profijtuitkomsten.

De jeugdgezondheidszorg betreft het consultatiebureau en de schoolarts en komt alleen huishoudens met kinderen tot en met 12 jaar ten goede.

Van de aan huishoudens toe te rekenen uitgaven zijn die voor de sectoren bestaanskosten, cultuur, sport en recreatie en onderwijs het hoogst. Het minst wordt door gemeenten uitgegeven aan zorg (jeugdgezondheidszorg) en openbaar vervoer (bus, tram, metro). Het bedrag voor maatschappelijke dienstverlening zit daartussen.

Tabel 3.1

Sectoren en voorzieningen met gemeentelijke regie, beschikbaarheid via enquêtebestanden en gemeentelijke uitgaven (in mln euro's) in 2007

sector en voorziening profijt	regie gemeenten	toe te rekenen aan huishoudens via beschikbare micro-bestanden	gemeentelijke bruto-uitgaven	gemeentelijke uitgaven, excl. bijdragen van derden ^a
alle gemeentelijke voorzieningen ^b			50.041	22.627
geanalyseerde taakvelden in hoofdstukken 1 en 2 ^b			40.116	28.647
o. voorzieningen niet toerekenbaar aan huishoudens			17.189	9.191
in principe aan huishoudens toerekenbare voorzieningen(1-8):				
1. onderwijs				
basisonderwijs	gedeeltelijk	ja	2.757	2.278
speciaal onderwijs	gedeeltelijk	ja	369	277
primair onderwijs:				
onderwijsachterstandsbeleid	ja	ja	56	42
voortgezet onderwijs	gedeeltelijk	ja	1.145	676
volwasseneneducatie	ja	ja	261	197
2. zorg				
jeugdgezondheidszorg	ja	ja	314	83
3. maatschappelijke dienstverlening				
thuiszorg: huishoudelijke hulp	ja	ja	1.421	1.232
voorzieningen gehandicapten	ja	ja	931	887
4. cultuur, sport en recreatie				
sociaal-cultureel werk	ja	ja	870	709
sportaccommodaties	ja	ja	1.292	1.022
openluchtrecreatie	grotendeels	ja	1.566	1.278
openbare bibliotheken	ja	ja	458	360
kunstzinnige vorming	ja	ja	310	243
uitvoerende kunsten	ja	ja	345	272
musea	gedeeltelijk	ja	279	230

Tabel 3.1 (vervolg)

sector en voorziening profijt	regie gemeenten	toe te rekenen aan huishoudens via beschikbare micro-bestanden	gemeentelijke bruto-uitgaven	gemeentelijke uitgaven, excl. bijdragen van derden ^a
5. openbaar vervoer				
vervoer per bus, tram, metro	gedeeltelijk	ja	730	245
6. bestaanskosten				
kwijtschelding lokale heffingen	ja	ja	160	160
bijstand, inclusief bijzondere bijstand ^c	ja	ja ^a	6.246	5.849
7. volkshuisvesting				
grotestedenbeleid	ja	neen	756	756
8. werkgelegenheid				
sociale werkvoorziening (Wsw)	ja	neen	956	956
gesubsidieerde arbeid en re-integratie	ja	neen	1.705	1.705
totaal toerekenbaar			22.927	19.456
totaal toegerekend			19.509	16.039

- a Maar inclusief specifieke uitkeringen van het rijk die via de regie van gemeenten bij huishoudens belanden.
- b Exclusief bijdragen van derden zijn de gemeentelijke uitgaven lager dan de geanalyseerde uitgaven, omdat bij een aantal voorzieningen die niet worden geanalyseerd de inkomsten hoger liggen dan de kostprijs.
- c Bijzondere bijstand kan niet apart worden toegerekend, maar wel via evenredigheid met de 'reguliere bijstand'.

Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen); BZK (Overzicht specifieke uitkeringen 2007); SCP-bewerking

3.3 Groepsindelingen

Het profijt van in de vorige paragraaf omschreven gemeentelijke voorzieningen wordt toegerekend aan huishoudens. Dit profijt is niet voor elke huishouden gelijk. Op basis van hun achtergrondkenmerken kunnen huishoudens onderverdeeld worden in verschillende groepen. Voor elk van die groepen kan het profijt apart worden bepaald. Groepsindelingen van huishoudens worden gemaakt op basis van de gebruikelijke huishoudkenmerken:

- gestandaardiseerd beschikbaar huishoudinkomen in 10%-groepen (decielen);
- opleiding hoofd huishouden (laag, lager middelbaar, hoger middelbaar, hoog);

3. inkomensbron hoofd huishouden (loon, winst, ww, wao, Abw, aow/ pensioen, vut-pensioen, wsf, overig);
4. herkomst huishouden (autochtoon/ westerse migrant, niet-westerse migrant, gemengde huishoudens);
5. huishoudensamenstelling (eenoudergezin, meeroudergezin, meerpersoons-huishouden zonder kinderen, alleenstaanden);
6. hoogste leeftijd in huishouden (0-19 jaar, 20-44 jaar, 45-64 jaar, 65-74 jaar, 75 jaar en ouder).

In de volgende zes paragrafen wordt het profijt van de gemeenten op basis van deze groepsindelingen aan huishoudens toegerekend.

3.4 Profijt naar inkomensgroep

We laten allereerst zien bij welke inkomensgroepen het profijt van de verschillende gemeentelijke voorzieningen terechtkomt. Daartoe maken we gebruik van het gestandaardiseerd beschikbaar huishoudinkomen. Dat is het totale huishoudinkomen gecorrigeerd voor de samenstelling van het huishouden (aantal volwassenen en aantal kinderen). We verdelen de huishoudens in tien even grote groepen naar oplopend huishoudinkomen (10%-groepen of decielen). De eerste 10%-groep bestaat voor een groot deel uit scholieren en studenten van 18 jaar en ouder. Thuiswonende 18-jarige kinderen worden als zelfstandige huishoudens beschouwd conform de scp-huishoudensdefinitie. De uitkomsten per voorziening staan vermeld in tabel 3.2. In bijlage E staat een vergelijkbare tabel voor het percentage huishoudens dat gebruikmaakt van de voorziening, ongeacht de intensiteit van het gebruik (zoals twee basisschoolleerlingen in één huishouden). Voor alle profijttabellen in dit hoofdstuk staan in bijlage E overigens vergelijkbare gebruikstabellen.

Met het basisonderwijs als voorbeeld geven we aan hoe tabel 3.2 kan worden gelezen. Het profijt van de 10% huishoudens met de laagste inkomens is gemiddeld € 82 per huishouden. Van de gemeentelijke uitgaven voor het basisonderwijs komt dus gemiddeld € 82 terecht bij de 10% huishoudens met de laagste inkomens. Het profijt van de tweede 10%-groep is € 206, enzovoort. Het gaat om gemiddelde bedragen. Binnen de 10%-groepen verschillen de bedragen. Huishoudens zonder gebruikers van het basisonderwijs hebben geen profijt van deze voorziening; hun profijt is dan nul. Huishoudens met twee of meer gebruikers van het basisonderwijs hebben een profijt dat ver boven het gemiddelde uit komt. De laatste kolom in de tabel laat zien wat het gemiddelde profijt is van alle huishoudens voor een voorziening. Bij het basisonderwijs is dat dus € 278. Er worden ook sectortotalen in de tabel weergegeven. Die worden gevormd door de som van het profijt van de voorzieningen van die sector. Het totaal van alle voorzieningen van alle sectoren wordt onderin de tabel vermeld. Deze totalen worden zowel exclusief als inclusief bijstand gegeven, omdat het beeld zonder de bijstand sterk afwijkt van dat met de bijstand.

Tabel 3.2

Profijt gemiddeld huishouden naar voorziening en gestandaardiseerd beschikbaar huishoudinkomen in 10%-groepen (in euro's)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	gemidd.
1. onderwijs	129	403	365	483	515	514	532	487	384	369	418
basisonderwijs	82	206	218	299	346	361	362	368	284	253	278
speciaal onderwijs	7	67	37	68	39	28	37	22	16	17	34
voortgezet onderwijs	28	86	77	82	106	104	101	77	79	85	82
educatie	12	43	34	35	24	22	32	20	6	13	24
2. zorg	4	8	9	11	12	14	14	12	9	8	10
jeugdgezondheidszorg	4	8	9	11	12	14	14	12	9	8	10
3. maatschappelijke dienst- verlening	63	531	764	436	259	196	137	65	91	43	259
thuiszorg: huishoudelijke hulp	44	334	486	268	160	95	66	30	16	2	150
voorzieningen gehandicapten	19	197	278	167	99	101	70	34	75	41	108
4. cultuur	593	424	417	480	507	474	527	508	521	568	502
sociaal-cultureel werk	82	113	115	97	88	81	87	87	62	52	86
sportaccommodaties	158	104	93	109	127	137	140	118	125	137	125
openluchtrecreatie	203	120	112	158	164	139	168	151	167	176	156
openbare bibliotheken	46	31	37	49	51	45	44	53	43	41	44
kunstzinnige vorming	38	21	21	25	29	25	29	32	36	41	30
uitvoerende kunsten	34	18	19	23	25	21	28	35	51	77	33
musea	32	16	20	19	23	26	31	33	38	43	28
5. openbaar vervoer	39	20	25	22	29	26	36	24	39	32	30
vervoer per bus, tram, metro	39	20	25	22	29	26	36	24	39	32	30
6. bestaanskosten	680	5.570	860	90	103	8	4	15	1	10	734
kijwitschelding lokale heffingen	55	87	27	14	8	5	3	2	1	1	20
bijstand	624	5.483	833	76	95	3	1	13	0	8	713
totaal voorzieningen, exclusief bijstand	883	1.473	1.608	1.446	1.329	1.229	1.250	1.098	1.046	1.021	1.239
totaal voorzieningen, inclusief bijstand	1.507	6.957	2.441	1.522	1.424	1.232	1.251	1.111	1.046	1.030	1.952

Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen); BZK (Overzicht specifieke uitkeringen 2007); SCP (avo'07, Woon'06, Mon'07, ipo'06 en ipo'07); SCP-bewerking

De middeninkomens hebben relatief het meeste profijt van het basisonderwijs, de lage inkomens van het speciaal onderwijs (de eerste 10%-groep uitgezonderd).

Het profijt van het voortgezet onderwijs is gelijkmatiger over de inkomensgroepen verdeeld, met uitzondering van het geringe profijt bij de eerste 10%-groep. De verklaring voor die uitzondering is dat veel studenten, die als zelfstandige huishoudens worden beschouwd als zij 18 jaar of ouder zijn, tot deze groep behoren en studenten volgen vaak juist hoger onderwijs. Van volwasseneneducatie wordt vooral geprofiteerd door de lage en middeninkomens.

Terwijl van jeugdgezondheidszorg vooral de middeninkomens profijt hebben, profiteren de laagste inkomensgroepen, met uitzondering van de eerste 10%-groep (scholieren en studenten), het meest van maatschappelijke dienstverlening in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) (huishoudelijke hulp en voorzieningen gehandicapten). Dit komt omdat de doelgroepen (oudere alleenstaanden en gehandicapten) hierin zijn oververtegenwoordigd.

Bij cultuur, sport en recreatie is het beeld divers. Lage inkomens profiteren het meeste van de gemeentelijke uitgaven voor sociaal-cultureel werk, maar relatief minder van die voor de overige voorzieningen op dit terrein. Opvallend is het grote profijt van kunstzinnige vorming, uitvoerende kunsten en musea bij de hoogste inkomensgroepen en bij de laagste inkomensgroep (met een groot aandeel scholieren en studenten). Dat scholieren en studenten veel profijt van deze voorzieningen hebben, kan worden verklaard door de hoge kortingen die zij kunnen krijgen en door 'verplichte' culturele uitstapjes.

Het profijt van openbaar vervoer verschilt niet sterk per inkomensgroep. Alleen de tweede 10%-groep scoort wat lager. Dat is niet verwonderlijk als men bedenkt dat die groep relatief veel ouderen telt.

Dat de uitgaven voor bestaanskosten (kwijschelding lokale heffingen en bijstand) voornamelijk bij de laagste inkomensgroepen terechtkomen, behoeft geen uitleg.

Het profijt van alle gemeentelijke voorzieningen samen is verreweg het grootst bij de laagste inkomens, exclusief de eerste 10%-groep van scholieren en studenten. De hoogste inkomens profiteren het minst. De eerste 10%-groep scoort net iets onder het gemiddelde. De gemeentelijke uitgaven blijken dus nivellerend uit te pakken. Dit beeld wordt grotendeels bepaald door bijstandsuitgaven. Laten we de bijstandsuitgaven buiten beschouwing dan is de profijtverdeling veel gelijkmatiger. Dan nog is het profijt van de laagste inkomensgroepen (2-4) 50% groter dan van de hoogste inkomensgroepen (8-10).

De verhoudingen tussen de bedragen voor het gemiddelde profijt van de voorzieningen komen overeen met de verhoudingen tussen de overeenkomstige totale gemeentelijke uitgaven (exclusief bijdragen van derden).

3.5 Profijt naar opleidingsniveau

In deze paragraaf wordt het profijt van de verschillende gemeentelijke voorzieningen toegerekend aan huishoudens ingedeeld naar opleidingsniveau. Uitgangspunt is het opleidingsniveau van het hoofd van het huishouden. Hierbij gaat het om de hoogst *voltooide* opleiding. Onderscheid wordt gemaakt in:

- lager (basisonderwijs, speciaal onderwijs en geen onderwijs);

- lager middelbaar⁴ (vmbo, voorheen lbo/mavo);
- hoger middelbaar (havo, vwo en mbo);
- hoger (hbo en wetenschappelijk onderwijs).

In tabel 3.3 staan de resultaten.

Tabel 3.3

Profijt gemiddeld huishouden naar voorziening en opleidingsniveau van het hoofd van het huishouden (in euro's)

	lager	lager middelbaar	hoger middelbaar	hoger	gemidd.
1. onderwijs	237	385	489	482	418
basisonderwijs	119	233	331	354	278
speciaal onderwijs	39	42	34	25	34
voortgezet onderwijs	49	78	104	85	82
educatie	30	32	20	18	24
2. zorg	6	8	12	12	10
jeugdgezondheidszorg	6	8	12	12	10
3. maatschappelijke dienstverlening	777	297	117	63	259
thuiszorg: huishoudelijke hulp	490	178	55	23	150
voorzieningen gehandicapten	287	119	63	40	108
4. cultuur	341	439	539	610	502
sociaal-cultureel werk	106	105	81	65	86
sportaccommodaties	60	104	152	153	125
openlucht recreatie	105	136	174	183	156
openbare bibliotheken	29	35	45	59	44
kunstzinnige vorming	14	24	31	42	30
uitvoerende kunsten	14	18	29	61	33
musea	13	18	27	46	28
5. openbaar vervoer	17	23	33	35	30
vervoer per bus, tram, metro	17	23	33	35	30
6. bestaanskosten	1.643	964	563	188	734
kijwitschelding lokale heffingen	49	27	14	9	20
bijstand	1.593	937	549	179	713
totaal voorzieningen, exclusief bijstand	1.427	1.180	1.205	1.211	1.239
totaal voorzieningen, inclusief bijstand	3.021	2.117	1.754	1.390	1.952

Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen); BZK (Overzicht specifieke uitkeringen 2007); SCP (avo'07, Woon'06, Mon'07, ipo'06 en ipo'07); SCP-bewerking

In de hoger middelbaar en hoogopgeleide huishoudens wordt het meest geprofiteerd van het basisonderwijs, in de lager en lager middelbaar opgeleide huishoudens wordt juist weer meer geprofiteerd van het speciaal onderwijs. Het geringere profijt van het basisonderwijs bij lagere opleidingsgroepen is in belangrijke mate een leeftijdseffect: het betreft voor een groot deel ouderen die geen kinderen (meer) hebben. Bij de twee hoogst opgeleide huishoudensgroepen is het profijt van het voortgezet onderwijs het grootst. Het omgekeerde geldt voor de volwasseneneducatie.

De jeugdgezondheidszorg vindt vooral zijn weg naar de twee hoogste opleidingsgroepen. Een verklaring is dat in de lagere opleidingsgroepen relatief veel ouderen voorkomen. Die hebben gemiddeld minder jonge kinderen en maken dus minder gebruik van jeugdgezondheidszorg.

Zowel de huishoudelijke hulp als de voorzieningen voor gehandicapten komen hoofdzakelijk terecht bij de laagopgeleiden en, hoewel in mindere mate, bij de lager middelbaar opgeleiden. De doelgroep betreft overwegend ouderen en zij hebben vaker weinig onderwijs genoten.

Lager en lager middelbaar opgeleide huishoudens profiteren het meest van het sociaal-cultureel werk, de hoogste opleidingsgroepen het meest van de overige voorzieningen van de sector cultuur, sport en recreatie.

Van openbaar vervoer hebben de hoger opgeleide huishoudens het meeste profijt, van uitgaven voor bestaanskosten (kwijschelding lokale lasten en bijstandsuitgaven) geldt dat juist voor de lager opgeleide huishoudens.

Het beeld van alle voorzieningen samen laat zien dat het profijt minder is naarmate men hoger is opgeleid. Dit komt echter voornamelijk door de bijstand. Laten we deze buiten beschouwing, dan profiteren alleen de laagst opgeleide huishoudens iets meer.

3.6 Profijt naar inkomensbron

Ook per inkomensbron van het hoofd van het huishouden zijn er grote verschillen in profijt waar te nemen. Naast loon en winst kan men diverse uitkeringen ontvangen, zoals een werkloosheidsuitkering (ww), arbeidsongeschiktheidsuitkering (zoals wao), pensioen (voornamelijk aow of vut), bijstandsuitkering (Abw) en studiefinanciering (wsf). Het gaat hier om de belangrijkste inkomensbron van een huishouden. Feitelijk kan een huishouden inkomen uit meer dan één bron ontvangen. Voor elke voorziening wordt het profijt per inkomensbron van het hoofd van het huishouden weergegeven in tabel 3.4. Het aantal waarnemingen in het avo voor huishoudens zonder inkomen (geen), een werkloosheidsuitkering (ww) of een overige inkomensbron (overig) was te klein om er betrouwbare uitspraken over te doen. Het profijt voor huishoudens met deze inkomensbronnen is daarom niet weergegeven.

Tabel 3.4

Profijt gemiddeld huishouden naar voorziening en inkomensbron van het hoofd van het huishouden
(in euro's)

	loon	winst	wao	Aow/ pensioen	Abw	vut- pensioen	wsf	gemidd.
1. onderwijs	607	721	280	41	583	123	42	418
basisonderwijs	416	528	145	3	302	52	11	278
speciaal onderwijs	48	35	21	2	133	17	3	34
voortgezet onderwijs	121	141	69	4	84	24	16	82
educatie	21	17	46	32	64	30	11	24
2. zorg	15	18	5	0	13	2	1	10
jeugdgezondheidszorg	15	18	5	0	13	2	1	10
3. maatschappelijke dienstverlening	35	50	728	907	568	188	17	259
thuiszorg: huishoudelijke hulp	11	14	391	559	390	41	8	150
voorzieningen gehandicapten	24	36	338	348	178	147	10	108
4. cultuur	548	580	461	348	317	450	625	502
sociaal-cultureel werk	67	55	124	139	98	89	96	86
sportaccommodaties	162	168	94	23	62	67	171	125
openluchtrecreatie	175	175	154	91	96	162	198	156
openbare bibliotheken	53	48	35	26	25	27	45	44
kunstzinnige vorming	32	41	18	19	12	31	41	30
uitvoerende kunsten	31	55	21	30	11	43	39	33
musea	29	39	16	21	13	32	35	28
5. openbaar vervoer	30	27	22	23	27	21	62	30
vervoer per bus, tram, metro	30	27	22	23	27	21	62	30
6. bestaanskosten	116	121	127	57	22.647	40	53	734
kijwitschelding lokale heffingen	9	7	55	20	183	10	15	20
bijstand	107	113	72	36	22.464	30	38	713
totaal voorzieningen, exclusief bijstand	1.244	1.403	1.552	1.340	1.691	794	763	1.239
totaal voorzieningen, inclusief bijstand	1.351	1.517	1.624	1.376	24.155	824	800	1.952

Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen); BZK (Overzicht specifieke uitkeringen 2007); SCP (avo'07, Woon'06, Mon'07, ipo'06 en ipo'07); SCP-bewerking

Van basisonderwijs hebben vooral huishoudens met een loon- of winstinkomen en huishoudens met een bijstandsuitkering profijt. Huishoudens met een gepensioneerd hoofd laten het minste profijt zien bij het voortgezet onderwijs. Van deze laatste vorm van onderwijs profiteren loon- en winstinkomens het meest. Van educatie profiteren bijstandsontvangers het meest.

Huishoudens met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, bijstandsuitkering of pensioen genieten het meeste profijt uit maatschappelijke dienstverlening, zowel wat betreft huishoudelijk hulp als voorzieningen voor gehandicapten.

Vooraf huishoudens met wao en AOW hebben profijt van het sociaal-cultureel werk.

Ontvangers van loon, winst of studiefinanciering hebben relatief veel profijt van sportaccommodaties en openluchtrecreatie. Bibliotheken, kunstzinnige vorming, uitvoerende kunsten en musea leveren weinig profijt op voor arbeidsongeschikten, gepensioneerde 65-plussers en bijstandsonvangers en soms ook voor vroeg-gepensioneerden. Van openbaar vervoer met bus, tram en metro hebben ontvangers van studiefinanciering verreweg het meeste profijt. Zij zijn in belangrijke mate aangewezen op deze voorziening en hoeven vaak geen eigen bijdrage te betalen (gedeeltelijk gratis ov-kaart).

Dat het profijt van kwijtschelding en bijstand geconcentreerd is bij huishoudens waarvan het hoofd als belangrijkste inkomensbron bijstandsuitkering heeft, ligt voor de hand.

Dat ook huishoudens met een andere inkomensbron soms profijt van bijstand hebben, komt omdat bijstand ook een tweede inkomensbron van het hoofd kan zijn (wellicht voor slechts enkele maanden ter overbrugging naar een arbeidsinkomen) en omdat ook de partner een bijstandsuitkering kan ontvangen.

Voor het totaal van alle voorzieningen geldt dat bijstandsonvangers (vooral door veel profijt van de bijstand) het meest profiteren van de gemeentelijke uitgaven en vroeg-gepensioneerden en ontvangers van studiefinanciering het minst.

3.7 Profijt naar herkomst

Huishoudens kunnen ook onderscheiden worden naar de herkomst van het hoofd en de eventuele partner.

We onderscheiden drie groepen:

1. autochtone huishoudens: huishoudens waarvan beide volwassenen (hoofd en eventuele partner) een autochtone Nederlander of een westerse migrant of een kind/nakomeling van een westerse migrant zijn;
2. gemengde huishoudens: huishoudens met twee volwassenen (hoofd en partner) van wie één een autochtone Nederlander of een westerse migrant of een kind/nakomeling van een westerse migrant is en één een niet-westerse migrant of een kind/nakomeling van een niet-westerse migrant is;
3. migrantenhuishoudens: huishoudens waarvan beide volwassenen (hoofd en eventuele partner) een niet-westerse migrant of een kind/nakomeling van een niet-westerse migrant zijn.

Door weging en ophoging zijn de aantallen huishoudens naar herkomst in overeenstemming gebracht met landelijke totaalcijfers voor het aantal autochtonen en (niet-westerse) migranten. De niet-Nederlands sprekende migranten konden niet worden geïnterviewd. Deze groep is dus ondervertegenwoordigd/ niet vertegenwoordigd. De toerekening van het profijt per voorziening aan deze groepen staat in tabel 3.5.

Bij alle onderwijsvoorzieningen ligt het profijt van autochtone huishoudens onder het gemiddelde. De belangrijkste verklaring is dat autochtone huishoudens gemiddeld minder kinderen hebben. Van het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs hebben de gemengde huishoudens het meeste profijt, van het speciaal onderwijs en de volwasseneneducatie zijn dat de migrantenhuishoudens.

Ook van jeugdgezondheidszorg hebben gemengde of migrantenhuishoudens het meeste profijt. Bij maatschappelijke dienstverlening valt het opvallend grote profijt op van autochtone huishoudens. Dit kan mede verklaard worden doordat de vergrijzing migrantenhuishoudens (nog) niet bereikt heeft en wellicht door de geringere geneigdheid van migrantenhuishoudens om bij een handicap gebruik te maken van een overheidsvoorziening.

Bij cultuur, sport en recreatie is het beeld wisselend. Soms hebben autochtone huishoudens het meeste profijt (openluchtrecreatie, kunstzinnige vorming en musea), soms de gemengde huishoudens (sportaccommodaties, openbare bibliotheken, uitvoerende kunsten) en soms de migrantenhuishoudens (sociaal-cultureel werk).

Van openbaar vervoer, kwijtschelding lokale heffingen en vooral bijstand hebben migrantenhuishoudens het meeste profijt.

Neemt men alle gemeentelijke voorzieningen samen, dan liggen de autochtone huishoudens onder het gemiddelde profijt, liggen de gemengde huishoudens er iets boven en liggen de migrantenhuishoudens daar ver boven. Dit effect kan bijna geheel worden toegeschreven aan het profijt van de bijstand. Hierbij kan nog worden opgemerkt dat door de ondervetegenwoordiging van de niet-Nederlandssprekende migranten in de steekproef het hiervoor genoemde verschil in profijt tussen niet-westerse migrantenhuishoudens en autochtone huishoudens in werkelijkheid nog groter kan zijn, omdat niet-Nederlandssprekende niet-westerse migranten een grotere kans hebben om in de bijstand terecht te komen dan niet-westerse migranten die wel Nederlands spreken.

Als de bijstand buiten beschouwing wordt gelaten, dan is het verschil in totaalprofijt tussen migrantenhuishoudens en gemengde huishoudens aan de ene kant en autochtone huishoudens aan de andere kant aanzienlijk kleiner.

Tabel 3,5

Profijt gemiddeld huishouden naar voorziening en herkomst van huishouden (in euro's)

	autochtone huishoudens ^a	gemengde huishoudens	migranten- huishoudens ^a	gemidd.
1. onderwijs	392	781	582	418
basisonderwijs	262	553	364	278
speciaal onderwijs	31	28	61	34
voortgezet onderwijs	79	159	93	82
educatie	20	41	64	24
2. zorg	9	24	15	10
jeugdgezondheidszorg	9	24	15	10
3. maatschappelijke dienstverlening	271	46	194	259
thuiszorg: huishoudelijke hulp	157	0	122	150
voorzieningen gehandicapten	114	46	72	108
4. cultuur	514	509	377	502
sociaal-cultureel werk	87	50	89	86
sportaccommodaties	123	165	128	125
openluchtrecreatie	164	151	70	156
openbare bibliotheken	43	60	46	44
kunstzinnige vorming	31	25	15	30
uitvoerende kunsten	35	36	15	33
musea	30	23	14	28
5. openbaar vervoer	29	40	63	30
vervoer per bus, tram, metro	29	40	63	30
6. bestaanskosten	461	621	3.569	734
kwijschelding lokale heffingen	16	18	61	20
bijstand	445	603	3.508	713
totaal voorzieningen, exclusief bijstand	1.231	1.418	1.292	1.239
totaal voorzieningen, inclusief bijstand	1.676	2.021	4.799	1.952

a Inclusief huishoudens waarin geen partner aanwezig is.

Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen); BZK (Overzicht specifieke uitkeringen 2007); SCP (avo'07, Woon'06, Mon'07, ipo'06 en ipo'07); SCP-bewerking

3.8 Profijt naar samenstelling huishouden

In deze paragraaf worden huishoudens onderscheiden naar de samenstelling van het huishouden. De categorieën zijn:

- inwonend kind van 18+ (meestal scholier of student);
- alleenstaanden jonger dan 65 jaar;
- alleenstaanden van 65 jaar of ouder;
- eenoudergezinnen;
- paren met een hoofd van het huishouden jonger dan 65 jaar en zonder kinderen;
- paren met een hoofd van het huishouden van 65 jaar of ouder en zonder kinderen;
- paren met kinderen van 18 jaar of jonger.

Zoals eerder opgemerkt worden inwonende kinderen van 18 jaar of ouder beschouwd als zelfstandige huishoudens.

Het profijt dat aan elk van deze huishoudenscategorieën kan worden toegerekend, is weergegeven in tabel 3.6.

Van alle onderwijsvoorzieningen profiteren huishoudens met kinderen het meest. Uiteraard komt het profijt van jeugdgezondheidszorg terecht bij huishoudens met kinderen en het merendeel van het profijt van de twee voorzieningen van maatschappelijke dienstverlening (huishoudelijke hulp en voorzieningen gehandicapten) bij huishoudens waarvan het hoofd ouder is dan 65 jaar.

Bij de sector cultuur, sport en recreatie is het beeld niet zo eenduidig. Huishoudens met een hoofd van 65+ hebben het meeste profijt van sociaal-cultureel werk en het minst van sportaccommodaties. Het profijt van sportaccommodaties, openluchtrecreatie, openbare bibliotheken en musea komt grotendeels of in belangrijke mate ten goede aan huishoudens met kinderen of inwonende kinderen. Opvallend is dat alleenstaande ouderen (65+) van alle voorzieningen op het gebied van cultuur, sport en recreatie relatief weinig profiteren, met uitzondering van sociaal-cultureel werk.

Alleenstaanden en inwonende kinderen profiteren het minst van het openbaar vervoer per bus, tram of metro.

Het profijt van bestaanskosten (kwijschelding lokale lasten en bijstand) komt vooral ten goede aan eenoudergezinnen en (in mindere mate) aan alleenstaanden jonger dan 65 jaar.

Het beeld voor alle voorzieningen samen geeft aan dat eenoudergezinnen en paren met kinderen het meest profiteren van de gemeentelijke uitgaven. Bij eenoudergezinnen domineert daarbij het profijt van de bijstand. Paren zonder kinderen en inwonende kinderen profiteren het minst.

Tabel 3.6

Profijt gemiddeld huishouden naar voorziening en samenstelling van huishouden (in euro's)

	inwonend kind	alleen- staande (65-)	alleen- staande (65+)	een- ouder- gezin	paar (hoofd 65-) zonder kind	paar (hoofd 65+) zonder kind	paar met kin- deren	gemidd.
1. onderwijs	25	28	31	1.032	25	51	1.609	418
basisonderwijs	0	5	3	565	0	0	1.161	278
speciaal onderwijs	8	5	4	182	1	0	102	34
voortgezet onderwijs	9	2	2	259	3	7	310	82
educatie	8	16	23	27	20	44	36	24
2. zorg	1	0	0	25	0	0	41	10
jeugdgezondheidszorg	1	0	0	25	0	0	41	10
3. maatschappelijke dienstverlening	0	202	1.301	140	71	435	43	259
thuiszorg:								
huishoudelijke hulp	0	113	834	108	23	229	10	150
voorzieningen gehandicapten	0	89	468	33	48	206	32	108
4. cultuur	687	270	238	644	447	481	842	502
sociaal-cultureel werk	112	47	108	78	77	173	84	86
sportaccommodaties	179	52	10	235	79	35	295	125
openluchtrecreatie	235	95	55	178	162	141	234	156
openbare bibliotheken	53	20	18	56	32	35	92	44
kunstzinnige vorming	40	14	11	36	28	28	52	30
uitvoerende kunsten	36	24	22	29	41	39	39	33
musea	33	17	13	33	27	31	45	28
5. openbaar vervoer	25	17	19	31	31	28	40	30
vervoer per bus, tram, metro	25	17	19	31	31	28	40	30
6. bestaanskosten	224	1.386	101	4.225	229	14	539	734
kwijschelding lokale heffingen	0	33	26	108	9	13	11	20
bijstand	224	1.353	75	4.117	220	2	528	713
totaal voorzieningen, exclu- sief bijstand	737	550	1.617	1.981	583	1.008	2.586	1.239
totaal voorzieningen, inclusief bijstand	961	1.903	1.691	6.098	803	1.010	3.114	1.952

Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen); BZK (Overzicht specifieke uitkeringen 2007); SCP (avo'07, Woon'06, Mon'07, ipo'06 en ipo'07); SCP-bewerking

3.9 Profijt naar leeftijd

Tabel 3.7 geeft het profijt per leeftijdsgroep voor alle voorzieningen weer. Voor de leeftijd is de hoogste leeftijd in het huishouden genomen.

Tabel 3.7

Profijt gemiddeld huishouden naar voorziening en hoogste leeftijd (in jaren) in huishouden (in euro's)

	18-24	25-44	45-64	65-74	75+	gemidd.
1. onderwijs	36	849	364	46	35	418
basisonderwijs	8	675	151	3	3	278
speciaal onderwijs	6	54	44	4	0	34
voortgezet onderwijs	8	93	148	7	3	82
educatie	14	27	21	32	29	24
2. zorg	2	24	5	0	0	10
jeugdgezondheidszorg	2	24	5	0	0	10
3. maatschappelijke dienst- verlening	26	66	158	454	1.420	259
thuiszorg: huishoudelijke hulp	19	35	75	250	908	150
voorzieningen gehandicapten	6	31	83	204	512	108
4. cultuur	585	494	569	420	266	502
sociaal-cultureel werk	90	52	89	147	124	86
sportaccommodaties	157	154	145	30	14	125
openlucht recreatie	200	159	172	126	58	156
openbare bibliotheken	44	52	47	29	21	44
kunstzinnige vorming	35	26	38	23	14	30
uitvoerende kunsten	32	26	43	38	21	33
musea	28	26	34	27	15	28
5. openbaar vervoer	42	26	34	29	19	30
vervoer per bus, tram, metro	42	26	34	29	19	30
6. bestaanskosten	430	988	988	119	51	734
kijwitschelding lokale heffingen	12	22	21	21	19	20
bijstand	418	965	967	98	32	713
totaal voorzieningen, exclusief bij- stand	703	1.481	1.152	970	1.759	1.239
totaal voorzieningen, inclusief bij- stand	1.120	2.447	2.119	1.068	1.792	1.952

Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen); BZK (Overzicht specifieke uitkeringen 2007); SCP (avo'07, Woon'06, mon'07, ipo'06 en ipo'07); SCP-bewerking

Met uitzondering van volwasseneneducatie wordt van alle onderwijsvoorzieningen het meest geprofiteerd door huishoudens in de leeftijdsgroepen 25-44 jaar en 45-64 jaar. Het profijt van volwasseneneducatie is vrij gelijkmatig over de leeftijdsgroepen verdeeld. Jeugdgezondheidszorg laat bij de jonge huishoudens, en huishoudelijke hulp en voorzieningen gehandicapten laten bij de oudste huishoudens verreweg het meeste profijt zien.

Huishoudens van de leeftijdsgroep 25-44 jaar maken relatief weinig gebruik van sociaal-cultureel werk, huishoudens van de hoogste leeftijdsgroepen (65+) relatief veel. Van sportaccommodaties profiteren huishoudens minder naarmate de leeftijd hoger ligt. Huishoudens van de groep van 75+ genieten van alle voorzieningen op het gebied van cultuur, sport en recreatie, met uitzondering van sociaal-cultureel werk, relatief weinig tot zeer weinig.

Huishoudens van de leeftijdsgroep van 18-24 jaar hebben relatief het meeste profijt van bus, tram en metro; de oudste groep (75+) het minst.

Het profijt van kwijschelding van lokale heffingen is vrij gelijkmatig over de leeftijdsgroepen verdeeld. Alleen huishoudens van de leeftijdsgroep 18-24 jaar hebben minder profijt. Jongeren (18-24 jaar) en vooral ouderen (65+) profiteren relatief weinig van de bijstand. Aangezien ouderen meestal een AOW-uitkering genieten, is dat laatste zeker niet opzienbarend.

Het beeld voor alle voorzieningen samen toont een lager dan gemiddeld profijt bij de jonge huishoudens en de huishoudens van de leeftijdsgroep 65-74 jaar. Inclusief bijstand zit de leeftijdsgroep 25-44 jaar het verst boven het gemiddelde profijt, exclusief bijstand is dat de leeftijdsgroep van 75+.

Noten

- 1 De in het memorandum en in dit hoofdstuk gepresenteerde uitkomsten lopen vooruit op een in 2011 te verschijnen algemene profijtstudie van het SCP. De in dit hoofdstuk gepresenteerde uitkomsten zijn daarom voorlopige uitkomsten.
- 2 Er wordt dus onderscheid gemaakt tussen uitgaven die rechtstreeks van het rijk naar een voorziening gaan en uitgaven die via een gemeente naar een voorziening gaan (gemeentelijke regie), ondanks dat die gemeentelijke uitgaven voor een groot deel via het gemeentefonds of via specifieke uitkeringen indirect ook door het rijk worden gefinancierd.
- 3 Van het toerekenen van een vast bedrag aan elk huishouden of elke individuele burger is afgezien, omdat dat geen enkel inzicht zou opleveren.
- 4 De hier gehanteerde indeling in lager middelbaar en hoger middelbaar opleidingsniveau komt ongeveer overeen met de indeling in middelbaar onderwijs zonder en met startkwalificatie.

Summary

In 2001 the Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations (BZK) asked the Netherlands Institute for Social Research/SCP to carry out a study into the possibility of increasing the transparency of local authority expenditure by linking that expenditure to municipal output. A preliminary report appeared in that same year and was followed by seven more detailed studies in each of the years from 2003 to 2009. The present report, *Maten voor gemeenten 2010 (Measurements for municipalities 2010)* is an update of the previous reports. The analyses in this report relate primarily to the period 2003-2008, but the report also looks at trends in a number of key figures over the period 1995-2008. A few municipal task areas are left out of consideration in this study: municipal property companies, municipal port authorities, public utilities and financial transactions. This report should be seen as the next step in a process spanning several years designed to increase the understanding of the relationship between local government expenditure and output.

Chapter 1 looks at the overall picture of expenditure and output. Total spending by local authorities on the various task areas increased by 1.6% per annum in the period 2003-2008. Adjusted for inflation, however, there was a fall in real terms of 0.2% per annum. The average growth figure is heavily depressed by a reduction over the period 2003-2006; expenditure increased again in 2007 and 2008. The downward trend in the early years of the period was due partly to spending cuts and partly to the hiving off of certain municipal tasks through autonomisation and privatisation (including in education). The rise in spending in the latter two years was due chiefly to an increase in the tasks assigned to local authorities with the addition of responsibility for domestic help services (from 2007) and growing local authority involvement in the provision of sheltered employment (from 2008). In this report, output is sometimes measured in terms of the number of users or services used, and sometimes in terms of expenditure using information on the trend in prices. Measured in this way, municipal output systematically lags behind the growth in real expenditure. After falling in the early years and rising in the latter years, output showed a net fall over the period 2003-2008 averaging 0.8% per annum. This means that the trend in local authority output was far below the trend in gross domestic product (volume growth of 2.7% per annum) and the growth in the population (averaging 0.3% per annum).

The real expenditure for a given task area is by definition 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 2003-2008, the cost price of municipal services increased on average 0.6% 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 the early years of the period, while after 2005 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 2002-2008 their impact was almost negligible because the addition of new tasks in the fields of domestic help (2007) and sheltered employment (2008) virtually cancelled out the hiving off of tasks in education, child care, housing management and public transport.

In the period 2003-2006, cuts in public spending put pressure on the transfers from central government to local authorities; this was followed by renewed growth in the period 2006-2008. These transfers comprise both non-specific transfers to municipal funds and task-specific payments from central government to local authorities. The biggest fall occurred in the specific transfers; the only year when these increased was 2008, when local authorities assumed financial responsibility for sheltered employment provision. Municipal funds fell only in the first years of the period before increasing again, partly due to the allocation of additional resources for existing tasks, partly due to the transfer of specific payments to the general municipal funds transfers, and partly due to the transfer of responsibility for domestic help services to local authorities in 2007.

Research by SCP has shown that the observed increase in the relative cost price is not limited to municipal services, but also occurs 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 may 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 2003-2008. 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 figures for output 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:

- Law and order and public safety are task areas with high political priority. This is evident not only from policy memoranda, but also from the very strong growth in real expenditure (7% per annum). This applies at both national level and in individual municipalities.
- Local authority spending on primary and secondary education is falling steadily due to direct funding of an increasing number of state schools, whereby funds increasingly flow direct from central government to schools, bypassing local authorities.
- 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. According to our reconstruction, this expenditure was still relatively low in the period 2004-2008 compared 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. This no longer appears to have been the case in 2008, though it should be noted here that local authorities were able to specify a large number of spending categories which were previously not eligible for subsidy.
- The costs of implementing social services amount to over 13% of total costs for work and income. Although the implementation costs fell over the period, they did so less markedly than spending on social assistance benefit, subsidised employment and reintegration programmes. It should be noted here that from 2007 the implementation costs were lower than staff and equipment costs in the social services (accounting for more than 14% of total expenditure), because from that year local authorities took the implementation of some reintegration programmes in-house. 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 and into mainstream employment. There have also been successes in identifying fraud.
- The ending of the old schemes and the delayed start of the replacement arrangements led to a temporary sharp fall in the number of civic integration projects in 2007.

- For some years, local authority income from cleansing and sewerage services has exceeded expenditure.
- Local authority income and expenditure in relation to public transport have reduced sharply since the autonomisation and privatisation of municipal transport operators in 2008.

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 exercises of the type outlined here.

This edition of Measures for municipalities also focuses on a special topic, namely the benefits derived by different categories of household from local authority spending. These benefits can be calculated by attributing municipal expenditure to specific population groups on the basis of detailed information about service-users, with a distinction being drawn by income, education level, source of income, origin (native Dutch/migrant), household composition and age. A total of 16 billion euros in local government spending can be attributed to households in this way; of this total, 6 billion euros related to social assistance benefits in the period studied.

The benefits increase as household income or education level falls. Social assistance benefit claimants profit most from local authority spending, and people who have taken early retirement and recipients of student finance the least. In terms of country of origin, the benefits accruing to migrant households is much greater than that received by indigenous Dutch households. The distribution by household composition shows that single-parent families and couples with children profit most from local government spending, while children living at home and couples aged up to 65 years without children profit least. Young households and households in the age group 65-74 years profit less than the average; the 25-44 age group profit more than average.

The overall picture as regards the distribution of benefits from local government spending is dominated by the benefits accruing to social assistance benefit claimants: the amount involved is large while the group to which it accrues is small.

Bijlage A Analyseresultaten netto-uitgaven

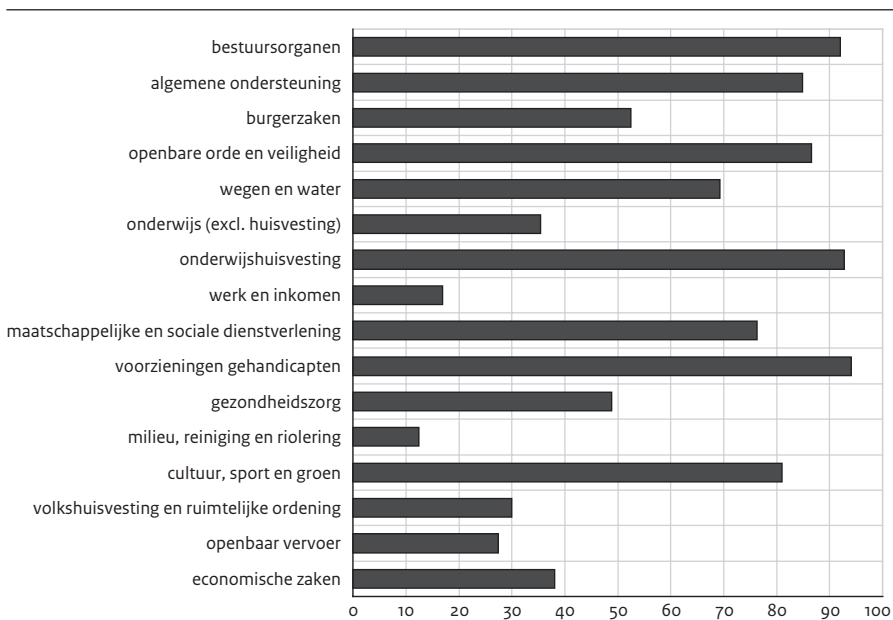
De hoofdtekst van dit rapport heeft betrekking op de analyse van de totale gemeentelijke uitgaven. Op de netto-uitgaven, berekend als het saldo van de taakgebonden uitgaven en inkomsten wordt niet of nauwelijks ingegaan. In eerdere rapporten is wel prominent ingegaan op de productie die wordt gefinancierd 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 netto-analyse. De omvang van de netto-uitgaven is al besproken naar aanleiding van tabel 1.1. De opzet van de netto-analyse 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, wegen en water, onderwijshuisvesting, maatschappelijke en sociale dienstverlening, voorzieningen gehandicapten en cultuur/sport/groen. Het is relatief klein bij werk en inkomen, milieu/reiniging/riolering, volkshuisvesting/ruimtelijke ordening en openbaar vervoer. De overige voorzieningen nemen een tussenpositie in.

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 (2003), de huishoudelijke zorg (2007) en de financiële verantwoordelijkheid voor de sociale werkvoorziening (2008). Bij de netto-uitgaven neemt het aantal complicaties verder toe, doordat sommige specifieke uitkeringen in de loop der tijd zijn beëindigd en gecompenseerd door een verhoging van het gemeentefonds (bv. bij onderwijshuisvesting) of doordat 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, 2008



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen)

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 een dergelijk 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. Vergelijkbare problemen doen zich de laatste jaren voor bij de taakvelden reiniging en riolering.

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 (20%), 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 2003-2008 stegen de reële netto-uitgaven gemiddeld met 2,9% en de nettoproductie met 2,0% per jaar. Dit impliceert een toename van de reële kostprijs van 0,9% per jaar.

Ook bij de netto-uitgaven worden de uitkomsten beïnvloed door taakmutaties. Zonder een correctie voor taakmutaties geven de uitkomsten geen zuiver beeld van de beschikbare middelen voor gelijkblijvende taken. In de jaren negentig hadden deze taakmutaties betrekking op de overheveling van onderwijshuisvesting en de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) naar het gemeentefonds. De verschillen tussen de gecorrigeerde en ongecorrigeerde versies in tabel A.1 worden echter vooral beïnvloed door de uitbreiding van de gemeentelijke taken met de huishoudelijke zorg in 2007 en de uitbreiding van de bemoeienis met de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) in 2008. Deze blijken verantwoordelijk te zijn voor een aanzienlijk deel van de groei in de ongecorrigeerde cijfers. Na deze correctie resteert een matige groei van de reële netto-uitgaven (gemiddeld 2,2% per jaar) en een matige groei (0,9%) van de nettoproductie. De reële kostprijs neemt daardoor met 1,3% per jaar toe.

Tabel A.1

Analyse netto-uitgaven, 2003-2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	groevoet ^a 2003-2008
ongecorrigeerd							
ontwikkeling netto-uitgaven (mln. euro)	16.600	16.700	16.600	17.600	19.500	21.100	4,8
reële ontwikkeling netto-uitgaven (index)	100,0	99,5	96,8	100,9	109,6	115,5	2,9
ontwikkeling nettoproductie (index)	100,0	99,6	97,6	100,9	106,6	110,6	2,0
ontwikkeling reële uitgaven per product (index)	100,0	99,9	99,2	100,0	102,8	104,4	0,9
gecorrigeerd voor taakmutaties ^b							
reële ontwikkeling netto-uitgaven (index)	100,0	100,5	98,3	102,6	104,5	110,3	2,2
ontwikkeling nettoproductie (index)	100,0	100,5	98,1	102,0	101,3	104,7	0,9
ontwikkeling reële uitgaven per product (index)	100,0	100,0	100,2	100,6	103,1	105,3	1,3

a Gemiddelde jaarlijkse procentuele groei.

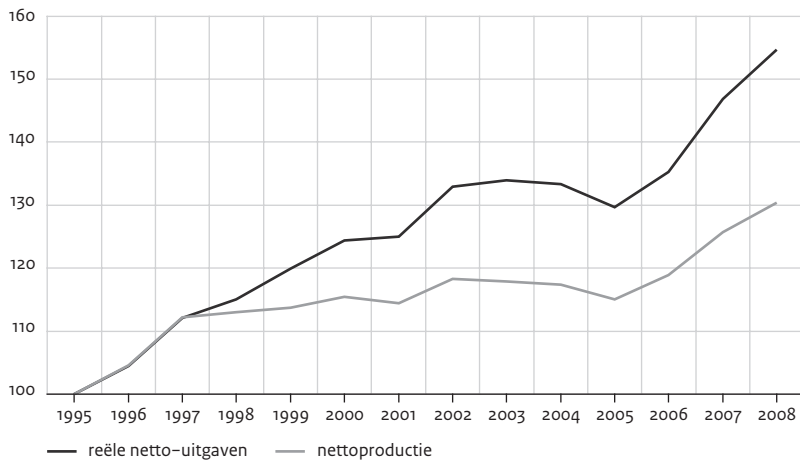
b Taakvelden exclusief onderwijshuisvesting, ouder- en kindzorg, huishoudelijke zorg en sociale werkvoorziening.

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

Figuur A.2 toont dat de reële netto-uitgaven in de periode 1995-2008 gestaag zijn toegenomen (met gemiddeld 3,4% per jaar). Alleen in de periode 2002-2005 was sprake van stagnerende reële netto-uitgaven. In de jaren 2006-2008 trad opnieuw een stijging op, vooral door de overheveling van specifieke uitkeringen naar het gemeentefonds en daarnaast door de toevoeging van de huishoudelijke zorg aan de gemeentelijke taken. De stijging van de nettoproductie was geringer (gemiddeld 2,1% per jaar), mede omdat daarbij gedurende een veel langere periode (van 1998 tot 2005) een stagnatie van de groei optrad. Dit verloop correspondeert met een stijging van de reële kostprijs met 1,3% per jaar.

Figuur A.2

Netto-uitgaven en bijbehorende productie, 1995-2008 (ongecorrigeerd; indexcijfers, 1995 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen)

Literatuur

- Aarsen, Eelco van, Frank Schoenmakers en Rob Hoffius (2006). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting po/vo. Vijfde meting onder gemeenten. Eindrapport*. Leiden: Research voor Beleid.
- ABF Research (2009). *Primos Prognose 2007. De toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*. ABF Research, 2009 (www.abfresearch.nl/media/18783/r2007-0074ho.pdf).
- Accessibility (2010). *Accessibility Monitor 2010 van Gemeenten*. Utrecht: Stichting Accessibility.
- 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.
- AZ (2009). *Werken aan toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij 'samen werken, samen leven'*. Den Haag: ministerie van Algemene Zaken, 25 maart 2009.
- 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).
- BMC (2009). *Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg – eindrapport* (p. 69, 73 en 107). Amersfoort: BMC.
- 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.
- Bolhuis, Peter, Eelco Flapper en Eva Mandos (2005). *Jaarrapport Wsw-statistiek 2004. Eindrapport*. Leiden: Research voor Beleid.
- Bolhuis, Peter en Eelco Flapper (2006). *Jaarrapport Wsw-statistiek 2005. Eindrapport*. Leiden: Research voor Beleid.
- Bolhuis, Peter en Eelco Flapper (2007). *Jaarrapport Wsw-statistiek 2006. Eindrapport*. Leiden: Research voor Beleid.
- 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.
- Bunt, S.M., M. Grootsholte en R. Kemper (2007). *De wwv gewogen: Gemeenten aan het woord*. Leiden: Research voor Beleid.
- 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 (2004a). *Overzicht specifieke uitkeringen 2003*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2004b). *Anders gestuurd, beter bestuurd. Eindrapport van de stuurgroep specifieke uitkeringen*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (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 (2009). *Overzicht specifieke uitkeringen 2008*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (op aanvraag verkrijgbaar).
- BZK (2010). *Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2010*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK/VNG (2007). *Samen aan de slag. Bestuursakkoord Rijk-gemeenten*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- CBS (2006). *Veiligheidsmonitor Rijk 2006*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2007). *Technische toelichting bij de Tweede vervolgmeting uitstroom naar werk*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, Centrum beleidsstatistiek.
- CBS (2008a). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2009*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2008b). *Afbouw gesubsidieerde arbeid*. Den Haag/ Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, Centrum beleidsstatistiek (paper 08008).
- CBS (2009a). *Integrale Veiligheidsmonitor 2009. Landelijke rapportage*. Den Haag/ Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2009b). Karin Hagoort, Chantal Wagner, Marleen Geerdinck en Nicol Sluiter. *Met re-integratie-ondersteuning op weg naar werk. Eenmeting doelstelling uitstroom naar werk*. Den Haag/ Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2009c). *Nationale rekeningen 2008*. Den Haag/ Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

- CBS (2010). *Overheidstekort 5,3 procent in 2009*. Den Haag/ Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, 31 maart 2010.
- 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/v B Groep (1993). *Structuur gerecht. Ijking gemeentelijke uitgaven in kader herziening FvW'84*. Amsterdam/Voorburg: Centrum Beleidsadviserend Onderzoek / v B 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.
- Cedris (2007). *Brancheverslag 2006*. Utrecht: Brancheorganisatie van sociale werkgelegenheids- en re-integratiebedrijven.
- Cedris (2008). *Brancheverslag 2007*. Utrecht: Brancheorganisatie van sociale werkgelegenheids- en re-integratiebedrijven.
- Cedris (2010). *Brancheverslag 2009*. 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.
- Commissie Mans (2010). *Inzet gereed. Financiële heroverwegingen om de brandweer betaalbaar te houden*. Den Haag: Commissie Mans, 15 juni 2010.
- Cornelisse, A.P., A.G.J. Haselbekke en A.P. Ros (1994). *De overheid in bedrijf*. Houten: Stenfert Kroese.
- CPB (2010). *Economische verkenning 2011-2015*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB-document nr. 203).
- Dekker, Paul, Josje den Ridder en Irene de Goede (2010). *COB Kwartaalbericht 2010/1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Deloitte/Cebeon (2004). *Monitor Gemeentelijk Armoedebeleid 2001. Vijfde meting*. Amsterdam: Centrum Beleidsadviserend Onderzoek.
- Detailhandel Nederland (2009). *Nationale parkeertest 2009*. Leidschendam: Platform detailhandel Nederland.
- Detailhandel Nederland (2010). *Nationale parkeertest 2010. Beste parkeergarage van Nederland*. Leidschendam: Platform detailhandel Nederland.
- 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.
- Divosa (2009). *Inzicht in uitgaven en bereik re-integratiemiddelen gemeenten*. Brief aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 25 maart 2009.
- 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.
- Ecorys (2008). *Benchmark Gemeentelijk Ondernemingsklimaat 2007. Thematische rapportage tussenmeting*. Rotterdam: Ecorys.
- 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
- EK (2009/2010). *Regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en herstelwet)*. Eerste Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2009/2010, nr. 32127.
- Erfgoedinspectie (2007). *Erfgoedinspectieverslag 2006*. Den Haag: Erfgoedinspectie.
- Erfgoedinspectie (2009). *Verslag van het toezicht 2008*. Den Haag: Erfgoedinspectie.
- 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.
- 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.
- 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 signalen).
- 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). *BVI in de praktijk. Een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten*. Maastricht: Shaker Publishing.
- Herweijer, L. (2008). *Gestruikelvd 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 BVI*. Leusden: Stichting BVI.
- 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.
- IGZ, Inspectie voor de Gezondheidszorg (2005). *Staat van de Gezondheidszorg 2005: Openbare gezondheidszorg: hoe houden we het volk gezond?* Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- IGZ, Inspectie voor de Gezondheidszorg (2007). *Vrijwel alle gemeenten hebben een nota lokaal gezondheidsbeleid vastgesteld*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- IWI (2008). *Handhaving: Preventie boven repressie. Opvattingen van uitvoerders en uitkeringsgerechtigden over handhaving in het stelsel voor werk en inkomen*. Den Haag: Inspectie Werk en Inkomen.
- IWI (2010). *Arbeidsontwikkeling Wsw in beeld*. Den Haag: Inspectie Werk en Inkomen.
- Jorissen, Patricia, Gonca Akyar en Dirk Kloosterboer (2010). *Lokale Monitor Werk, Inkomen en Zorg 2009. Het sociaal beleid van tweehonderd gemeenten*. Federatie Nederlandse Vakbeweging.
- Kabinet-Balkenende IV (2007). *Samen leven, samen werken. Beleidsprogramma Kabinet-Balkenende-IV 2007-2011*. Den Haag: ministerie van Algemene Zaken.
- Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing (2009). *Nieuw Stedenbeleid: minder geld, meer verantwoordelijkheid voor gemeenten*. Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing, 29 juli 2009.
- 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 en Alice de Boer (2009). *De ondersteuning van Wmo-aanvragers. Een onderzoek onder aanvragers en hun mantelzorgers. Derde tussenrapportage Wmo-evaluatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Klerk, Mirjam de, Rob Gilsing en Joost Timmermans (red.) (2010). *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (publicatie 2010/2).
- 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 Veen, 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 ambulancelandplaats 2005. In: RIVM, *Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationale Atlas Volksgezondheid*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Kostalova, B. (2008). Reistijd vanaf dichtstbijzijnde ambulancelandplaats 2008. In: *Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationale Atlas Volksgezondheid*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Kpv v (2006). *Onderzoek Klantenbarometer. Resultaten 2004-2005*. Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
- Kpv v (2007a). *Onderzoek Klantenbarometer. Resultaten 2005-2006*. Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
- Kpv v (2007b). *Wat betekent de Nota Mobiliteit voor gemeenten? De essentiële onderdelen lokaal vertaald*. Rotterdam: Kennisplatform Verkeer en Vervoer, augustus 2007.
- Kpv v (2008). *Onderzoek Klantenbarometer. Resultaten 2006-2007*. Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
- Kpv v (2010a). *Handreiking voor veiligheidsarrangementen in het openbaar vervoer*. Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
- Kpv v (2010b). *ov-klantenbarometer 2009. Onderzoek klanttevredenheid in het regionale openbaar vervoer*. Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
- 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. (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 E.J. Pommer (2006). *Publieke productie en persoonlijk profijt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2006/17).
- Kuhry, B. en J.J.J. Jonker (2006). *Maten voor gemeenten 2006*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2006/20).
- Kuhry, B. en J.J.J. Jonker (2009). *Maten voor gemeenten 2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2009/20).
- Levin, J. (2002). *Essays in the Economics of Education* (proefschrift). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- 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.
- Maas, Marjolein en Michel Planije (2010). *Monitor plan van aanpak maatschappelijke opvang. Rapportage 2009*. Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Utrecht: Trimbos-instituut.

- Meccano kennis voor beleid (2007). *Werk de wwb? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*. Utrecht: Meccano kennis voor beleid.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (2006). *Terrorismebestrijding op lokaal niveau*, handreiking. Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding.
- NIZW, Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (2002). *Brancherapport Welzijn en Sport*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- NOSW (2004). *Brancheverslag 2003*. Utrecht: Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening.
- Oberon (2006). *De lokale educatieve agenda: een handreiking lokaal onderwijsbeleid voor gemeenten*. Utrecht: Oberon.
- Oberon en Sardes (2007). *Passend onderwijs en de lokale educatieve agenda*. Utrecht: Oberon en Sardes.
- Oberon en KBA (2009). *Zorg voor jongeren in het v(s)o en mbo – De regierol van gemeenten* (p. 8) Beleidsadvies, in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het ministerie van Jeugd en Gezin. Utrecht: Oberon en Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.
- ocw, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2004/2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- ocw (2007). *Factsheet voortijdig schoolverlaten*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- ocw, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008a). *Onderwijsverslag 2006/2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- ocw (2008b). *Uitvoeringsregeling bestrijding voortijdig schoolverlaten en regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten* (p. 2). Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- ocw, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009a). *Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- ocw (2009b). *Kerncijfers 2004-2008*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- ocw, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010a). *Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- ocw (2010b). *Voortgangsbrief maatregelen schoolverzuim*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (18 maart 2010).
- 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).
- PricewaterhouseCoopers (2006). *SUWI-evaluatie 2006*. PricewaterhouseCoopers, augustus 2006, met bijlagen van andere onderzoeksbureaus.
- Pröpfer, Igno, Bart Litjens en Ester Weststeijn (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught: Partners+Pröpfer.
- 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/.
- Radar kinderopvang (2005b). *Publicabele Benchmark KTO 2005 BSO*. Geraadpleegd juni 2008 via www.radarkinderopvang.nl/benchmark/.
- Ranshuysen, L. (2003). *Museummonitor 2003, 1e halfjaar*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- Ranshuysen, L. (2004). *Museummonitor 2004, 1e halfjaar*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- Ranshuysen, L. (2006). *Museummonitor 2006*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.

- Ranshuysen, L. (2008). *Museummonitor 2007*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- Ranshuysen, L. (2009a). *Museummonitor 2008*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- Ranshuysen, L. (2009b). *Museummonitor 2009. IJzeren wetten en trends*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- Regioplan (2009). *Tot de laatste cent? Onderzoek naar het gemeentelijk invorderingsbeleid van ten onrechte verstrekte bijstand*. Amsterdam: Regioplan.
- 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 (2008a). *Sexually transmitted infections in the Netherlands 2008*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- RIVM (2008b). *Staat van de infectieziekten in Nederland 2008*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- RIVM (2009). *Nationaal Kompas Volksgezondheid*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Roosendaal (2008). *Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan 2008-2015* (p. 24). Vastgesteld door de gemeenteraad van Roosendaal op 28 september 2008.
- RWI (2009). *Re-integratiemarktanalyse 2008*. Den Haag: Raad voor werk en inkomen.
- Santen, Piet van, Marcia van Oploo en Mirjam Engelen (2008). *Wws-statistiek 2007. Eindrapport*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Santen, Piet van, Marcia van Oploo en Mirjam Engelen (2009). *Wsw-statistiek 2008. Jaarrapport*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- SCP (2002). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2010). *Publieke prestaties in perspectief. SCP-memorandum voor de kabinetsformatie 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2010/16).
- 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). *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.
- SGBO (2009). *Resultaten tevredenheidsonderzoeken Wmo over 2008*. 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.

- 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.
- Storm, I., F. van Zoest en L. den Broeder (2007). *Integraal Gezondheidsbeleid: theorie en toepassing*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Suijker, F.W (2007). *Verdubbeling van de instroom in de Wajong: oorzaken en beleidsopties*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- szw, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2005). *Rijksjaarverslag van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 30100 xv, nr. 1.
- szw, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2006). *Rijksjaarverslag van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 30550 xv, nr. 1.
- szw, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007a). *Wet werk en bijstand: de feiten op een rij*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006/2007, 30545, nr. 14.
- szw, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007b). *Wet werk en bijstand: cliënten aan het woord*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 29674, nr. 19.
- szw, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007c). *Kabinetsreactie Evaluatie suwi*. Brief minister en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 19 oktober 2007. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 26448, nr. 342.
- szw (2008a). *Beleidsdoorlichting re-integratie*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- szw (2008b) *Kerncijfers Wet werk en bijstand. Resultaten na de evaluatie*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- TK (2006). *Politiewet 200, memorie van toelichting van 23 november 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006/2007, 30880, nr. 3, p. 8.
- TK (2008). *Bestrijding voetbalvandalisme van 27 mei 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008/2009, 31467, nr. 3, p. 1.
- TK (2009). *Regulering van prostitutie van 24 november 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 32211, nr. 3, p. 9.
- Trimbos (2004). *Monitor Maatschappelijke opvang. Jaarbericht 2004*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Tuynman, M. (2010). *Twee jaar Wmo: presteren met beleid Gemeentelijke Wmo-beleidsprestaties individuele voorzieningen 2007-2008*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- u wv, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2009). *uwv Kwartaalverkenning 2009 – III*. Kenniscentrum u wv.
- VenW (2004). *Nota Mobiliteit. Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid*. Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat, 30 september 2004.
- VenW, ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005). *Nota Mobiliteit*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 29644, nr. 12-13.
- VenW (2007). *Varen voor een vitale economie: Een veilige en duurzame binnenvaart*. Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- VenW (2008). *Mobiliteitsaanpak: Vlot en veilig van deur tot deur*. Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat.

- 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 (2005). *Publieke dienstverlening, professionele gemeenten: visie 2015*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2006). *Visienota over de rol van gemeenten ten aanzien van preventieve openbare gezondheidszorg*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2009). *Wegwijzer voor Gemeenten: Mobiliteitsbeleid op lokaal niveau*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VROM (2008). *Wet ruimtelijke ordening*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- VROM (2009a). *Prinsjesdag 2009: Wonen, Wijken en Integratie* (www.vrom.nl/pagina.html?id=44164). Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (2009b). *Landelijk Afvalbeheerplan 2009-2021 – Naar een materiaalketenbeleid*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (2010). *Voortgang aansluiten gemeenten* (bag.vrom.nl/over_bag/voortgang_aansluiten_gemeenten). Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- vws (2005a). *Tijd voor sport*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- vws, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2005b). *Wet maatschappelijke ondersteuning; Memorie van toelichting*. Den Haag: Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 30131, nr. 3.
- vws (2006). *Kiezen voor gezond leven, 2007-2010*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- vws (2007a). *Kaderbrief 2007-2011: visie op gezondheid en preventie*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- vws (2007b). *Tweede voortgangsrapportage Wmo*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- vws (2007c). *Gezond zijn, gezond blijven – Een visie op gezondheid en preventie*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- vws, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2009). *Wijziging Wet publieke gezondheid; Memorie van toelichting*. Den Haag: Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 32195, nr. 3.
- vws, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2010). *Evaluatie van de Wet op de jeugdzorg*. Brief inzake de kabinetsvisie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 32202, nr. 4.
- 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.

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.

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 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 bureu 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 ontsleuteld* (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
- 2009/14 *De sociale staat van Nederland 2009* (2009). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Evert Pommer, Peggy Schyns (red.). ISBN 978-90-377-0434-1
- 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
- 2009/17 *Vergrijzing, verpleging en verzorging. Ramingen, profielen en scenario's 2005-2030* (2009). Isolde Woittiez, Evelien Eggink, Jedid-Jah Jonker, Klarita Sadiraj. ISBN 978-90-377-0422-8
- 2009/18 *Jaarrapport integratie 2009* (2009). Mérove Gijsberts, Jaco Dagevos (red.). ISBN 978-90-377-0446-4
- 2009/19 *Werkloos in crisistijd. Baanverliezers, inkomensveranderingen en sociale gevolgen; een verkenning* (2009). Cok Vrooman (red.). ISBN 978-90-377-451-8
- 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-publicaties 2010

- 2010/1 *Liever mark dan Mohammed? Onderzoek naar arbeidsmarktdiscriminatie van niet-westerse migranten via praktijktests* (2010). Iris Andriessen, Eline Nievers, Laila Faulk, Jaco Dagevos. ISBN 978-90-377-0421-1
- 2010/2 *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009* (2010). Mirjam de Klerk, Rob Gilsing en Joost Timmermans (red.), Gijs van Houten, Anna Maria Marangos, Mathijs Tuynman, Martha Dijkgraaf, Jennifer van den Broeke, Judith van der Veer, Jelmer Shalk, Jurjen Iedema, Alice de Boer. ISBN 978-90-377-0463-1
- 2010/4 *Steeds meer verstandelijk gehandicapten? Ontwikkelingen in vraag en gebruik van zorg voor verstandelijk gehandicapten 1998-2008* (2010). Michiel Ras, Isolde Woittiez, Hetty van Kempen, Klarita Sadiraj. ISBN 978-90-377-0468-6
- 2010/5 *Een baanloos bestaan. De betekenis van werk voor werklozen, arbeidsongeschikten en werkenden* (2010). Patricia van Echtelt. ISBN 978-90-377-0350-4
- 2010/6 *The social state of the Netherlands 2009* (2010). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Evert Pommer, Peggy Schyns (red.). ISBN 978-90-377-0466-2
- 2010/7 *The minimum agreed upon. Consensual budget standards for the Netherlands* (2010). Stella Hoff, Arjan Soede, Cok Vrooman, Corinne van Gaalen, Albert Luten, Sanne Lamers. ISBN 978-90-377-0472-3
- 2010/8 *Sociale uitsluiting bij kinderen: omvang en achtergronden* (2010). Annette Roest, Anne marie Lokhorst, Cok Vrooman. ISBN 978-90-377-0493-8
- 2010/9 *Bepert aan het werk. Rapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsparticipatie* (2010). Gerda Jehoel-Gijsbers (red.). ISBN 978-90-377-0489-1
- 2010/10 *Minder werk voor laagopgeleiden? Ontwikkelingen in baanbezit en baankwaliteit 1992-2008* (2010). Edith Josten. ISBN 978-90-377-0474-7
- 2010/11 *At home in the Netherlands* (2010). Mérove Gijsberts, Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0487 7

- 2010/12 *FAQs over kunstbeoefening in de vrije tijd* (2010). Andries van den Broek.
ISBN 978 90 377 0455 6
- 2010/13 *Mogelijkheden tot kunstbeoefening in de vrije tijd* (2010). Andries van den Broek (red.).
ISBN 978 90 377 0456 3
- 2010/14 *Toekomstverkenning kunstbeoefening* (2010). Andries van den Broek.
ISBN 978 90 377 0491 4
- 2010/15 *Steeds gewoner, nooit gewoon. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland* (2010). Saskia Keuzenkamp et al. ISBN 978 90 377 0501 0
- 2010/16 *Publieke dienstverlening in perspectief. SCP-memorandum voor de kabinetsformatie 2010* (2010). Evert Pommer en Evelien Eggink (red.). ISBN 978 90 377 0513 3
- 2010/17 *Wellbeing in the Netherlands. The SCP life situation index since 1974* (2010). Jeroen Boelhouwer. ISBN 978 90 377 0345 0
- 2010/18 *Minderheden in de mixed-mode? Een inventarisatie van voor- en nadelen van het inzetten van verschillende dataverzamelmethode onder niet-westerse migranten* (2010). R. Feskens, J. Kappelhof, J. Dagevos, I. Stoop. ISBN 978 90 377 0517 1
- 2010/19 *Just different, that's all. Acceptance of homosexuality in the Netherlands* (2010). Saskia Keuzenkamp (ed.) et al. ISBN 978 90 377 0502 7
- 2010/20 *Discriminatiemonitor niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt 2010* (2010). Eline Nievers en Iris Andriessen (red.). ISBN 978 90 377 0438 9
- 2010/21 *Iemand moet het doen. Ervaringen van verzorgers van partners* (2010). Judith van Male, Marion Duimel en Alice de Boer. ISBN 978 90 377 0518 8
- 2010/22 *Uit de armoede werken. Omvang en oorzaken van uitstroom uit armoede* (2010). Stella Hoff. ISBN 978 90 377 0519 5
- 2010/23 *Het werken waard. Het arbeidsaanbod van laagopgeleide vrouwen vanuit een economisch en sociologisch perspectief* (2010). Mariëlle Cloin. ISBN 978 90 377 0514 0
- 2010/24 *Zorgen voor Zorg. Ramingen van de vraag naar personeel in de verpleging en verzorging tot 2030* (2010). Evelien Eggink, Debbie Oudijk en Isolde Woittiez. ISBN 978 90 377 0512 6
- 2010/25 *Alle kanalen staan open. De digitalisering van mediagebruik* (2010). Frank Huysmans en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0521 8
- 2010/26 *Tijd op orde? Een analyse van de tijdsorde vanuit het perspectief van de burger* (2010). Mariëlle Cloin, Marjon Schols en Andries van den Broek, m.m.v. Maria Koutamanis. ISBN 978 90 377 0520 1
- 2010/27 *Maten voor gemeenten 2010* (2010). B. Kuhry, J.J.J. Jonker en A.G.J van der Torre. ISBN 978 90 377 0522 5
- 2010/30 *Komt tijd, komt raad? Essays over mogelijkheden voor een nieuwe tijdsorde* (2010). Andries van den Broek en Mariëlle Cloin (red.). ISBN 978 90 377 0523 2
- 2010/31 *Definitief advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2011* (2010). Ab van der Torre en Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0535 5

SCP-essays

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

Overige publicaties

- 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/eu 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
- 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
- VeVeRa-III. Ramingen verpleging en verzorging 2005-2030 modelbeschrijving* (2009). Evelien Eggink, Jedid-Jah Jonker, Klarita Sadiraj, Isolde Woittiez. ISBN 978-90-377-0356-6
- Sporten gemeten. Methodologische aspecten van het onderzoek naar sportdeelname* (2009). Koen Breedveld, Annet Tiessen-Raaphorst. ISBN 978-90-377-0358-0
- Hoe het ons verging... Traditionele nieuwjaarsuitgave van het SCP* (2010). Paul Schnabel (red.). ISBN 978-90-377-0465-5
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2009. Deel 4* (2010). Paul Dekker, Tom van der Meer en Irene de Goede. ISBN 978-90-377-0464-8
- Wmo Evaluatie. Vierde tussenrapportage. Ondersteuning en participatie van mensen met een lichamelijke beperking; twee jaar na de invoering van de Wmo* (2010). A. Marangos, M. Cardol, M. Dijkgraaf, M. de Klerk. ISBN 978-90-377-0470-9
- Op weg met de Wmo. Journalistieke samenvatting door Karolien Bais*. Mirjam de Klerk, Rob Gilsing en Joost Timmermans. Samenvatting door Karolien Bais (2010). ISBN 978-90-377-0469-3
- NL Kids online. Risico's en kansen van internetgebruik onder jongeren* (2010). Jos de Haan. ISBN 978-90-377-0430-3

- Kortdurende thuiszorg in de AWBZ. Een verkenning van omvang, profiel en afbakening* (2010). Maaïke den Draak. ISBN 978-90-377-0471-6
- De publieke opinie over kernenergie* (2010). Paul Dekker, Irene de Goede, Joop van der Pligt. ISBN 978-90-377-0488-4
- Op maat gemaakt? Een evaluatie van enkele responsverbeterende maatregelen onder Nederlanders van niet-westerse afkomst* (2010). J. Kappelhof. ISBN 978-90-377-0495-2
- Oudere tehuisbewoners. Landelijk overzicht van de leefsituatie van ouderen in instellingen 2008/2009* (2010). Maaïke den Draak. ISBN 978-90-377-0499-0
- Kopers in de knel? Een scenariostudie naar de gevolgen van de crisis voor huiseigenaren met een hypotheek* (2010). Michiel Ras, Ingrid Ooms, Evelien Eggink. ISBN 978-90-377-0498-3
- Gewoon anders. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland* (2010). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0502 7
- De aard, de daad en het Woord. Een halve eeuw opinie- en besluitvorming over homoseksualiteit in protestants Nederland, 1959-2009* (2010). David Bos. ISBN 978 90 377 0506 5
- Werkloosheid in goede banen. Bijdragen aan de scp-studiemiddag 2010* (2010). Patricia van Echtelt (red.). ISBN 978 90 377 0516 4