



Gemeentelijke prestaties gemeten

Een vooronderzoek naar de meting van prestaties van de lokale overheid op gemeentelijk niveau



Gemeentelijke prestaties gemeten

Een vooronderzoek naar de meting van prestaties
van de lokale overheid op gemeentelijk niveau

Evert Pommer
Ingrid Ooms

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 SCP verricht deze taken in het bijzonder bij problemen 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 SCP te voeren beleid. Over de hoofdzaken hiervan heeft hij/zij overleg met de minister van Algemene Zaken; van Veiligheid en Justitie; van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; van Financiën; van Infrastructuur en Milieu; van Economische Zaken; en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2016

SCP-publicatie 2016-25

Opmaak: SCP

Figuren: Mantext, Moerkapelle. Kaartjes: SCP

Foto omslag: Vincent van den Hoogen | Mediatheek Rijksoverheid

ISBN 978 90 377 0804 2

NUR 740

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.repro-recht.nl). 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

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

(070) 340 70 00

www.scp.nl

info@scp.nl

De auteurs van SCP-publicaties zijn per e-mail te benaderen via de website. Daar kunt u zich ook kosteloos abonneren op elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

1	Doel van dit vooronderzoek	5
2	Meting van de productie	7
3	Kenmerken en indelingen	14
4	Ontwikkeling van gemeentelijke prestaties	20
5	Regionale verschillen in prestaties	27
6	Slotbeschouwing	32
	Literatuur	34
	Bijlage Verdeling geanalyseerde uitgaven en bevolking naar kenmerken gemeenten	35

1 Doel van dit vooronderzoek

Al meer dan tien jaar verschijnt jaarlijks een *Maten voor Gemeenten*, waarmee inzicht wordt verschaft in de gemeentelijke 'huishouding' op macroniveau (Pommer et al. 2013, 2015). Door het overhevelen van steeds meer taken naar decentraal niveau zijn de gemeenten inmiddels verantwoordelijk voor een omvangrijk takenpakket. Onder meer een omvangrijk sociaal domein waarin de jeugdzorg, de maatschappelijke ondersteuning en de participatie op de arbeidsmarkt zijn opgenomen. Gemeenten hebben een zorgplicht jegens hun burgers voor zaken waarvoor zij bij wet verantwoordelijkheid dragen. Om deze taken te kunnen uitoefenen beschikken gemeenten over eigen inkomsten, en in belangrijke mate ook over algemene en specifieke uitkeringen van de rijksoverheid. Gemeenten kunnen in grote mate zelf bepalen welk beleid zij voeren en hoe zij hun middelen besteden om hun wettelijke taken uit te voeren. Inzicht in de relatie tussen gemeentelijke middelen en prestaties is nodig om te bezien in welke mate gemeenten hierin slagen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) kan zo beter zijn verantwoordelijkheid nemen voor de interbestuurlijke verhoudingen. De landelijke rapportages *Maten voor gemeenten* geven een algemeen inzicht in de gemeentelijke prestaties. Zij beschrijven de mate waarin gemeenten erin slagen hun burgers te bedienen (geleverde productie) en tegen welke kosten dit plaatsvindt (ingezette middelen). Deze rapportages bieden echter niet de mogelijkheid om te bepalen welke groepen gemeenten hierin meer of minder slagen en wat hiervoor de mogelijke verklaringen zijn. Naast de verklaarde verschillen tussen gemeentelijke prestaties hebben ook de onverklaarde verschillen een signaleringswaarde. Hiervoor is een analyse op gemeentelijk niveau vereist. Dit vooronderzoek moet de mogelijkheden van een dergelijke benadering op gemeentelijk niveau verkennen.

In de analyse op gemeentelijk niveau kan een relatie worden gelegd tussen verschillen in geleverde prestaties en relevante kenmerken van gemeenten anderzijds. Men kan dan denken aan de mate waarin een gemeente te maken heeft met een vergrijsde bevolking, een bevolking met veel niet-westerse migranten, een bevolking met weinig inkomen, een laag opgeleide bevolking, enzovoort. Ook de stedelijkheid van een gemeente zou een rol kunnen spelen bij het bieden van een bepaald voorzieningenniveau en een daaraan verbonden kostenniveau. Ten slotte kunnen kenmerken die te maken hebben met het bestuur van de gemeente een verklaring bieden voor verschillen in gemeentelijke prestaties. Uitkomsten over de prestaties van individuele gemeenten worden niet gepresenteerd.

De berekeningen kunnen uiteraard alleen worden uitgevoerd voor voorzieningen waarvoor gemeentelijke gegevens beschikbaar zijn. In hoofdstuk 2 wordt in detail aangegeven welke voorzieningen wel en welke niet zijn betrokken in de analyses van deze verkenning.

Deze verkenning moet duidelijk maken of een bovengemeentelijke rapportage van de gemeentelijke prestaties en gemeentelijke uitgaven haalbaar is en welke vragen hiermee beantwoord zouden kunnen worden. Niet alleen de mogelijkheden, maar ook de beperkingen die met name in de data liggen besloten, spelen dan een rol. Een rapportage op basis van gemeentelijke data kan antwoord geven op de volgende typen vragen¹:

¹ Bij de beschrijving van deze vragen geven we vooral voorbeelden van voorzieningen in het sociale domein. Dat wil niet zeggen dat deze vragen niet gesteld kunnen worden voor voorzieningen in het economische of fysieke domein van gemeenten.

- 1 Hoe ontwikkelen de productie en de uitgaven van gemeentelijke voorzieningen zich?
- 2 Zijn de ontwikkelingen in de productie van gemeentelijke voorzieningen en de gemeentelijke uitgaven aan elkaar gerelateerd?
- 3 In welke mate verschillen de ontwikkelingen in de productie en uitgaven van gemeentelijke voorzieningen naar relevante kenmerken van gemeenten en verandert de relatie tussen productie en kenmerken in de loop van de tijd?
- 4 In welke mate treden er regionale verschillen in productie en kosten van gemeentelijke voorzieningen op nadat rekening is gehouden met relevante gemeentelijke kenmerken?
- 5 Is er een samenhang tussen productie en uitgaven van gemeentelijke voorzieningen en welke kenmerken van gemeenten spelen hierin een rol?

De eerste vraag brengt de ontwikkelingen van de gemeentelijke productie naar relevante kenmerken van de gemeenten in beeld. Het gaat hier nadrukkelijk om relevante factoren, die mogelijk afgeleid kunnen worden uit het verklaringsmodel dat voor de beantwoording van onderzoeksvraag 4 wordt ontwikkeld. Het zijn kenmerken die iets zeggen over de behoeften van de bevolking en de voorkeuren van burgers en besturen. Ook kunnen er gemeentelijke kenmerken bij worden betrokken die iets zeggen over bestuurskracht en regionale invloeden. Deze verklarende kenmerken zullen per voorziening en sector verschillen. Zo zullen bij zorgvoorzieningen de gezondheidstoestand en de vergrijzing van de bevolking een grote rol spelen en bij inkomensvoorzieningen sociaaleconomische factoren en regionale omstandigheden. Bij deze benadering kan ook worden nagegaan of de relatie tussen gemeentelijke productie en relevante kenmerken in de tijd stabiel is of verandert. De tweede vraag heeft betrekking op de relatie tussen gemeentelijke productie en gemeentelijke uitgaven. Er wordt nagegaan of de uitgaven per product veranderen (de zogenoemde kostprijsontwikkeling).

Bij de derde vraag wordt vervolgens een relatie gelegd met relevante gemeentelijke kenmerken. Zo zou het kunnen zijn dat vooral groei- en krimpregio's met relatief hoge kostprijsstijgingen te maken hebben, vanwege hysteresis (een vertraagde reactie op een impuls). Het kost immers enige tijd om uitgaven af te stemmen op veranderingen in de productie.

De vierde vraag gaat in op mogelijke relevante regionale verschillen in de productie van gemeentelijke diensten, wanneer al rekening is gehouden met verschillen in relevante kenmerken. Om deze relevante factoren op het spoor te komen is een verklaringsmodel nodig dat een plausibele en effectieve relatie legt tussen gemeentelijke productie en gemeentelijke kenmerken. We stellen voor hier een standaard model te ontwikkelen waarbij alle theoretisch en empirisch te verantwoorden kenmerken worden betrokken. De verschillen die niet verklaard kunnen worden uit risicoverschillen worden regionaal in beeld gebracht. De meest logische regio indeling zal worden gebruikt. Zo zal de indeling in 32 zorgkantorregio's worden gehanteerd voor gemeentelijke voorzieningen op het gebied van zorg en dienstverlening en de indeling in 35 arbeidsmarktregio's voor voorzieningen op het gebied van werk en inkomen. De vijfde vraag gaat over samenhangen tussen voorzieningen. Gemeenten moeten keuzen maken met de budgetten waarover ze beschikken. Geeft een gemeente bijvoorbeeld veel uit aan zorg, dan gaat dat mogelijk ten koste van andere voorzieningen. Vanzelfsprekend moet rekening worden gehouden met verschillen in behoeften. Een vergrijzende gemeente zal meer geld aan zorg besteden dan een gemeente die minder is vergrijsd. Corrigeren we voor deze verschillen, dan weerspiegelen samenhangen tussen voorzieningen verschillen in

beleidsvoorkeuren. Deze verschillen kunnen in verband worden gebracht met gemeentelijke kenmerken. Waar relevant, kunnen ook hier weer regionale indelingen worden gepresenteerd. Bovenstaande vragen kunnen alleen worden beantwoord als voldoende en adequate gemeentelijke gegevens beschikbaar zijn. Het doel van deze verkenning is om na te gaan of gegevens over de gemeentelijke productie op landelijk niveau ook een gemeentelijke vertaling kunnen krijgen. Pas dan kunnen de genoemde vijf onderzoeksvragen worden beantwoord. De volgende hoofdstukken gaan in op de mogelijkheden en beperkingen om deze gemeentelijke vertaalslag te maken. Waar mogelijk zal met een voorbeeld worden aangegeven hoe de onderzoeksvragen kunnen worden beantwoord.

2 Meting van de productie

De productie van gemeenten wordt gemeten door de hoeveelheid diensten (output) die door gemeenten wordt geleverd. Bijvoorbeeld het aantal geleverde uren zorg (huishoudelijke hulp) of het aantal gevolgde re-integratietrajecten (werkdeel Participatiewet). Uitdrukkelijk niet de *outcome* van de geleverde diensten. De *outcome* heeft betrekking op de maatschappelijke effecten, zoals de publieke veiligheid (openbare orde), de zelfredzaamheid (maatschappelijke ondersteuning) en het verkrijgen van een baan na re-integratie (Participatiewet). Deze maatschappelijke effecten blijven in deze rapportage dus buiten beeld.

De productie van gemeenten 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 algemene prijsontwikkeling. De diensten die de overheid en door de overheid gesubsidieerde instellingen produceren, kunnen worden gemeten op basis van de volgende typen indicatoren:

- prestatie-indicatoren: productie meetbaar en resultaten meetbaar;
- gebruiksindicatoren: productie meetbaar, maar resultaten niet meetbaar;
- waarde-indicatoren: productie niet meetbaar, maar prijzen wel meetbaar;
- normeringsindicatoren: productie niet meetbaar en prijzen niet meetbaar.

Bij prestatie- en gebruiksindicatoren is de productie direct meetbaar. Prestatie-indicatoren hebben betrekking op het eindproduct van de dienstverlening, zoals het aantal behaalde diploma's (onderwijs) en het aantal re-integratietrajecten (Participatiewet).

Gebruiksindicatoren hebben niet zozeer betrekking op de geleverde producten, maar op de afnemers van producten, zoals het aantal leerlingen in het onderwijs en het aantal ingeschreven werklozen. Bij diensten waar de productie niet direct kan worden gemeten en sprake is van kostendeckende prijzen en min of meer marktconforme condities kan de productie worden bepaald door gebruik van waarde-indicatoren. Het productievolume wordt bepaald door de uitgaven te *defleren* met een voor het betreffende product geldend prijsindexcijfer. Een voorbeeld is het defleren van de uitgaven aan grondexploitatie met de prijsindex voor het bouwrijp-maken van grond.

Ten slotte leveren gemeenten ook zuiver collectieve diensten die niet direct kunnen worden toegerekend aan afnemers. In die gevallen wordt vaak gebruikgemaakt van normeringsindicatoren: niet de productie zelf wordt gemeten, maar de omvang van de

werkzaamheden wordt afgeleid uit een globale norm (waaronder: aantal inwoners, aantal bedrijven, aantal vierkante kilometers).

We onderscheiden verschillende niveaus in de analyses: voorzieningen, taakvelden en sectoren. De productie van voorzieningen wordt gewogen met kostenaandelen om ze te kunnen optellen tot taakvelden, de productie van taakvelden wordt vervolgens via kostenaandelen opgeteld tot sectoren. Tot slot kan de productie van de sectoren worden opgeteld tot de totale gemeentelijke productie. De weging met kostenaandelen is van belang om de heterogene productie in de betreffende onderdelen van het gemeentelijke takenpakket in groepen en totalen te kunnen indelen. De productie van bijvoorbeeld kinderopvang (aantal kindplaatsen) en huishoudelijke hulp (aantal uren hulp) kunnen niet rechtstreeks bij elkaar worden opgeteld. Door te wegen met kostenaandelen wordt de productie van de verschillende voorzieningen op één lijn gebracht. Dit heeft wel tot gevolg dat de productie een relatief begrip wordt. De waarde van de productie in een basisjaar (het jaar waarin de kostenaandelen worden bepaald voor de optelling) wordt op deze wijze gelijk aan de uitgaven in dat jaar.

Bij het bepalen van de productie moet ook rekening worden gehouden met de mate waarin een gemeente verantwoordelijk is voor een bepaalde voorziening. Ook andere overheden dragen immers vaak bij aan de bekostiging van publieke voorzieningen, zoals het openbaar vervoer (regio's) en kunst en cultuur (rijk en provincies). Hiervoor wordt een gecorrigeerde productie per voorziening berekend door de totale productie te vermenigvuldigen met het aandeel van de gemeentelijke uitgaven in de totale exploitatiekosten van een gemeenschappelijk bekostigde voorziening.

Beperkingen bij de meting van de gemeentelijke productie

De meting van de gemeentelijke productie op basis van waarde-indicatoren en normeringsindicatoren stuit op methodologische problemen.

Waarde-indicatoren kunnen alleen worden toegepast als de betrokken uitgaven kunnen worden gedefleerd met een relevante prijsindicator. Zo'n prijsindicator is doorgaans niet op gemeentelijk niveau beschikbaar. Wanneer een landelijke prijsindicator voor de meting van de gemeentelijke productie wordt gebruikt, kan dit leiden tot onjuiste interpretaties. Het defleren met landelijke prijzen zou tot gevolg kunnen hebben dat gemeenten die gunstige prijzen hebben bedongen een te lage productie krijgen toegewezen en daardoor als minder efficiënt worden aangemerkt dan ze in feite zijn. Daarom wordt de deflatiemethode bij het ontbreken van lokale prijzen in dit rapport niet toegepast. Voor voorzieningen waarbij voor de landelijke rapportage de deflatiemethode werd gebruikt, zijn alternatieve gebruiksindicatoren gezocht. Bij een aantal voorzieningen is dit ook gelukt. Dat is met name het geval bij het gemeentelijk achterstandsbeleid (aantal achterstandsleerlingen), het openbaar groen (bodemgebruik), de aanleg en het onderhoud van wegen (kilometers weg per strook), de woningexploitatie (aantal huurwoningen), de grondexploitatie (oppervlakte bouwgrond) en de stadsvernieuwing (aantal woningen gebouwd in de periode 1945-1970). Voor de monumentenzorg (alleen rijksmonumenten zijn bekend), het sociaal cultureel werk, het parkeren en de riolering is dit niet gelukt. Dit betekent dat deze voorzieningen in deze rapportage verder buiten beeld blijven. Het gebruik van normeringsindicatoren kan op gemeentelijk niveau ook tot vertekeningen in de uitkomsten leiden. Bij het zoeken naar alternatieven voor waarde-indicatoren op gemeentelijk niveau zijn ook normeringsindicatoren in beschouwing genomen, zoals bodemgebruik voor de productie van openbaar groen, het aantal kilometers weg voor de productie van

wegeninfrastructuur en de oppervlakte van de bouwgrond voor de woningexploitatie. Op landelijk niveau spelen vertekeningen in de uitkomsten waarschijnlijk een minder grote rol omdat mag worden aangenomen dat een vergroting of verkleining van het normgebruik leidt tot meer of minder gebruik van de betrokken voorziening. Als van het ene jaar op het andere jaar het bodemgebruik door groenvoorzieningen toeneemt, mag worden aangenomen dat de hoeveelheid groenvoorzieningen is toegenomen. De vraag is wel in welke mate dan sprake is van evenredigheid in normgebruik en feitelijke productie. De productie van groenvoorzieningen zal in dit geval vermoedelijk niet evenredig met het bodemgebruik stijgen. Bij gebruik van normeringsindicatoren op gemeentelijk niveau zullen verschillen in bodemgebruik tussen gemeenten vermoedelijk geen gelijke verschillen in groenvoorzieningen weerspiegelen. De ene gemeente is wellicht karig in het planten en onderhouden van groenvoorzieningen, de andere royaal. Dit gaat gepaard met lagere, respectievelijk hogere uitgaven. Deze verschillende uitgaven dienen in dergelijke situaties niet als verschillen in efficiency te worden geduid. Bij veranderingen in de tijd is dit vermoedelijk een minder groot probleem. Als de ene gemeente minder is gaan uitgeven aan openbaar groen dan de andere gemeente mag worden aangenomen dat dit gevolgen heeft voor de productie (hoeveelheid of kwaliteit) van openbaar groen.

Indicatoren voor de gemeentelijke productie

Voor het vaststellen van de gemeentelijke productie zijn circa 50 voorzieningen onderscheiden. Die worden vervolgens ingedeeld in zeventien betrekkelijk homogene taakvelden en gerapporteerd in zeven sectoren, die min of meer samenvallen met de landelijke departementale indeling. Hierdoor ontstaat enige flexibiliteit, waardoor veranderingen in departementale verantwoordelijkheden in de gemeentelijke rapportage kan worden verwerkt. Bij het bepalen van de productie van voorzieningen wordt gebruikgemaakt van indicatoren. Waar mogelijk worden prestatie- of gebruikindicatoren ingezet. Waar deze ontbreken, wordt gebruikgemaakt van normeringsindicatoren. Waarde-indicatoren zijn nauwelijks gebruikt vanwege het ontbreken van gemeentelijke prijzen van de betreffende voorzieningen. Op basis van bovenstaande uitgangspunten wordt de gemeentelijke productie als volgt gemeten (de sectoren **blauw**, de taakvelden *cursief* en de voorzieningen <romein>):

Burger, bestuur en veiligheid

- *Openbaar bestuur*: gedefleerde inkomsten uit gemeentefonds.
- *Burgerzaken*: een reeks van indicatoren voor dienstverlening; deze betreffen identiteitskaarten, persoonsdocumenten, vergunningen, bevolkingsadministratie en dergelijke.²
- *Veiligheid*: voor de brandweer zijn geen adequate openbare gemeentelijke productiegegevens beschikbaar,³ voor de openbare orde worden overtredingen openbare orde genomen.

2 Voor paspoorten, identiteitskaarten, rijbewijzen, uittreksels, naturalisatie en verblijfsvergunningen wordt op dit moment teruggevallen op normindicatoren (een percentage van de gemeentelijke bevolking gebaseerd op landelijke cijfers). Voor geboorteaangiften, huwelijken, sterfgevallen en verhuizingen zijn wel gemeentelijke gegevens beschikbaar. Voor paspoorten, ID-kaarten, rijbewijzen, uittreksels en huwelijken zijn tarieven op gemeentelijk niveau beschikbaar. Voor de andere onderdelen worden de landelijke tarieven gehanteerd uit Pommer et al. (2015).

3 Het CBS kan wel tegen betaling gemeentelijke brandweercijfers als maatwerktabel leveren.

Onderwijs en cultuur

- *Onderwijs*: voor zowel het basisonderwijs als het speciaal en voortgezet onderwijs wordt uitgegaan van het aantal met het opleidingsniveau van de ouders gewogen leerlingen; voor het onderwijsachterstandenbeleid wordt uitgegaan van het aantal achterstandsl leerlingen en voor het overig onderwijs van het aantal (ongewogen) leerlingen.
- *Onderwijshuisvesting*: aantal gewogen leerlingen in het basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs.
- *Cultuur*: voor culturele voorzieningen als openbare bibliotheken, podiumkunsten, musea en monumenten zijn geen adequate gemeentelijke gegevens beschikbaar.

Sport en groen

- *Sport*: bij sportaccommodaties (inclusief zwembaden) wordt uitgegaan van het aantal leden van (zwem)sportverenigingen plus het aantal leden van overige sportverenigingen (die gebruikmaken van gemeentelijke voorzieningen, exclusief sporten op groene velden). Deze cijfers zijn alleen voor 2012 op gemeentelijk niveau beschikbaar.
- *Groen*: bij recreatie en natuurbescherming wordt het bodemgebruik (bos, open natuur en recreatie) als indicator voor gebruik genomen. Bij groene sportvelden wordt uitgegaan van het aantal leden van veldsportverenigingen. Bij begraafplaatsen wordt uitgegaan van het bodemgebruik.

Participatie en inkomen

- *Participatie*: de gewogen optelling van het gebruik van volwasseneducatie (deeltijd mbo en deeltijd avo), sociale werkvoorziening (aantal arbeidsjaren) en gesubsidieerde arbeid (aantal trajecten). De weging vindt plaats op basis van landelijke verhoudingen. Bij volwasseneducatie ontbreken gegevens over educatie. Gemeentelijke gegevens over inburgering zijn niet beschikbaar.
- *Inkomen*: het aantal gewogen bijstandsuitkeringen voor alleenstaanden, eenoudergezinnen en overige categorieën. De gewichten worden gevormd door de normbedragen in het laatste meetjaar.

Dienstverlening en zorg

- *Dienstverlening*: het gemeentelijk toezicht op kinderopvang gemeten via het aantal kindplaatsen in kinderdagverblijven en bij de buitenschoolse opvang.
- *Maatschappelijke ondersteuning*: huishoudelijke hulp (aantal uren gewogen met tarieven). Gemeentelijke gegevens over maatschappelijke opvang, woon- en vervoersvoorzieningen voor mensen met beperkingen en sociaal en cultureel werk zijn niet beschikbaar.
- *Openbare gezondheidszorg*: voor de ggd-zorg wordt de omvang van de bevolking van achttien jaar en ouder als uitgangspunt genomen en voor de jeugdgezondheidszorg de bevolking van 0-17 jaar. Gemeentelijke gegevens over de ambulancezorg zijn niet beschikbaar.

Infrastructuur en economie

- *Infrastructuur*: voor aanleg en onderhoud van wegen, straten en pleinen wordt het aantal kilometers weg per rijbaan als uitgangspunt genomen. Gemeentelijke gegevens over parkeren en openbaar vervoer zijn niet beschikbaar.
- *Economische zaken*: de omvang van de grondexploitatie wordt vastgesteld via de oppervlakte aan beschikbare bouwgrond; voor overige economische zaken wordt uitgegaan van het aantal bedrijven in de gemeenten.

Milieu en leefomgeving

- *Milieubeheer*: voor zuivere beheerstaken wordt uitgegaan van het aantal woonruimten en het met de factor vijf gewogen aantal bedrijfsvestigingen; bij de reiniging wordt uitgegaan van de hoeveelheid omgezette afval. Voor riolering zijn geen gemeentelijke gegevens beschikbaar.
- *Ruimte en wonen*: bij woningexploitatie/woningbouw wordt uitgegaan van het aantal sociale huurwoningen en bij regulering en toezicht van het aantal nieuwbouwwoningen en bouwvergunningen. Bij ruimtelijke ordening wordt uitgegaan van het aantal woningen en bij stadsvernieuwing van het aantal woningen gebouwd in de periode 1945-1970.

Gebruikte gegevens

De gegevens over de uitgaven van gemeenten zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het betreft informatie over kwartaal- en jaarrealisaties die worden aangeleverd door de gemeenten. Deze informatie wordt onder meer gebruikt voor de verdeling van middelen in het gemeentefonds. Het CBS toetst de aangeleverde rekeningcijfers op plausibiliteit en voert correcties uit op de geleverde gegevens. De informatievoorziening heeft betrekking op ruim 30 soorten inkomsten en uitgaven ('kostenplaatsen') die betrekking hebben op circa 85 gemeentelijke functies of taakvelden.

De gegevens over door de gemeenten geleverde productie komen uit verschillende bronnen, waaronder StatLine van het CBS. Daarnaast wordt er informatie opgevraagd bij instellingen die over relevante productiecijfers beschikken.⁴

Voorzieningen waarvoor geen gemeentelijke maar wel regionale indelingen beschikbaar zijn, kunnen onder bepaalde voorwaarden naar gemeentelijk niveau worden vertaald. Dat is met name het geval bij indelingen waarbij een zinvolle verdeelsleutel voor de verdeling over gemeenten kan worden gevonden. Dit kan bijvoorbeeld bij indelingen in zorgkantoorregio's, veiligheidsregio's, economische regio's, enzovoort. Vaak is sprake van samenwerkingsverbanden. Zuivere regionale indelingen als naar landsdeel en provincie zijn te grof om de productie naar gemeenten te versleutelen.

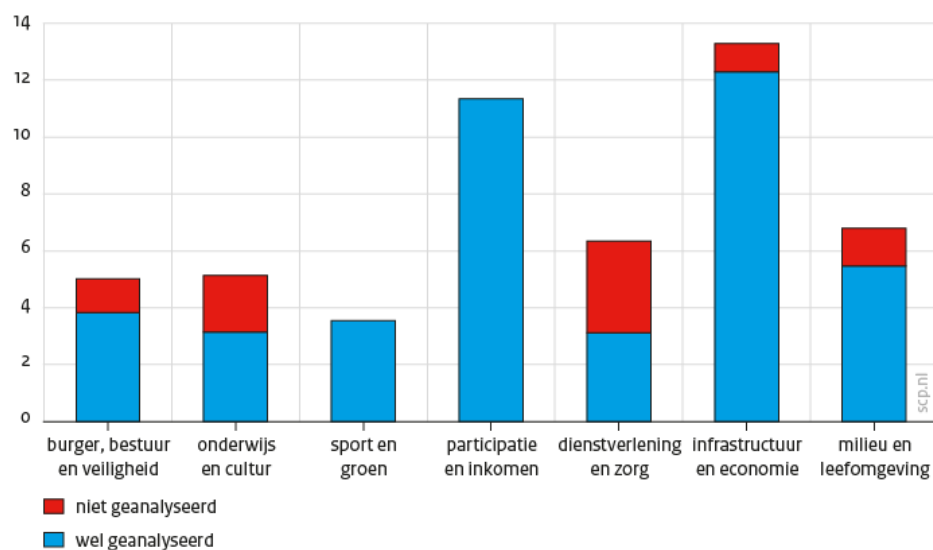
De versleuteling zou kunnen plaatsvinden op basis van uitgavenaandelen, onder de veronderstelling dat het voorzieningenniveau voor de gemeenten binnen deze gebieden gelijk is. Deze benadering is in deze rapportage niet toegepast, maar zou in volgende rapportages wel toegepast kunnen worden voor bijvoorbeeld ambulances, de brandweer en culturele voorzieningen.

Uiteindelijk zijn 83% van de totale gemeentelijke uitgaven in de historische analyse betrokken. Dit betekent dat 17% van de gemeentelijke uitgaven buiten beeld blijft door het ontbreken van adequate output indicatoren in de waargenomen periode.

4 Naar het bestand dat op basis van alle informatie is samengesteld, wordt hier verwezen als SCP: MvG-bestand. De verschillende gegevens komen van de volgende instanties/bronnen: DUO: onderwijsgegevens en kinderopvang; CBS-StatLine: bevolking, regionale kerncijfers, verhuisde personen, huwelijken, bedrijfsvestigingen, gemeentelijk afval, woningvoorraad, bodemgebruik, re-integratie, gemeenterekeningen, misdrijven; CBS: detailgegevens gemeenterekeningen (crosstabel Iv3); NOC/NSF: sportdeelname; King, waarstaatjegemeente.nl: onderwijsachterstanden, prijzen documenten, bijstandsuitkeringen, sociale huurwoningen; CAK SCP (EGH): huishoudelijke hulp; SZW (resultaten-wsw.szw.nl/gem.asp) arbeidsjaren sociale werkvoorziening.

Figuur 2.1

Wel en niet geanalyseerde uitgaven van gemeenten per sector, 2012 (miljard euro)



Bron: SCP (MVG'08-'12)

Vooraf in de sector dienstverlening en zorg ontbreken veel uitgaven op gemeentelijk niveau (figuur 2.1). Het betreft de uitgaven voor maatschappelijke opvang, maatschappelijk werk, voorzieningen voor gehandicapten, sociaal cultureel werk en ambulancezorg. In totaal zijn in deze sector in 2012 circa 50% van de uitgaven niet op gemeentelijk niveau beschikbaar. Vanaf 2013 (voorzieningen voor gehandicapten) en vooral vanaf 2015 (jeugdzorg, begeleiding en dagopvang) zal de dekking veel groter zijn. Alleen gegevens over het gebruik van algemene Wmo-voorzieningen als het sociaal en cultureel werk zullen ook vanaf 2013 niet beschikbaar komen.

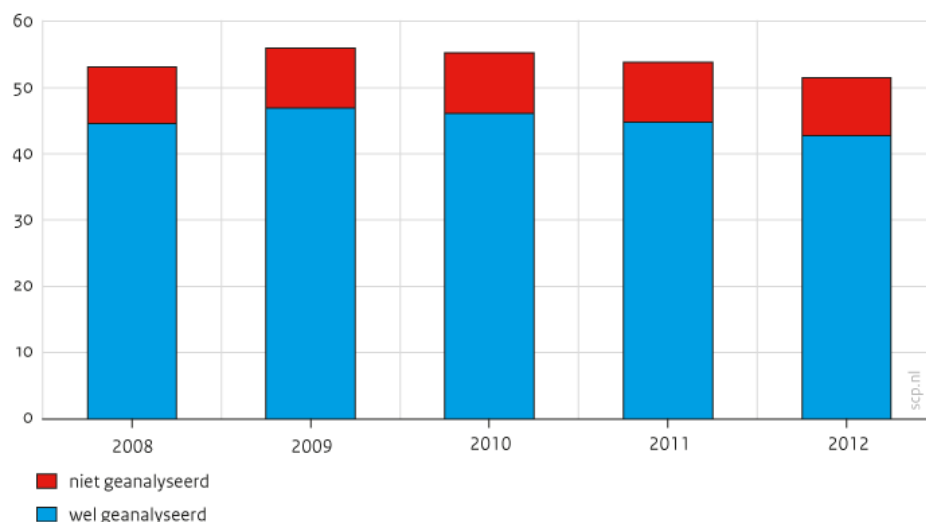
Bij burger, bestuur en veiligheid ontbreekt in 2012 bijna een kwart van de uitgaven (brandweer), bij onderwijs en cultuur circa 40% (cultuur), bij infrastructuur en economie ruim 5% (parkeren en openbaar vervoer) en bij milieu en leefomgeving circa 20% (riolering). Voor de brandweer kan het CBS maatwerktabellen op gemeentelijk niveau leveren, maar er is ook de optie om regionale gegevens op gemeentelijk niveau te brengen. Hoewel de brandveiligheid een gemeentelijke taak is, bijna elke gemeente heeft een eigen brandweerkorps, werken de verschillende brandweerkorpsen op regionaal niveau samen in de 25 veiligheidsregio's. De prestaties die op regionaal niveau worden geleverd, kunnen dan aan alle betrokken gemeenten in de regio worden toegerekend. Een vergelijkbare redenering is mogelijk voor culturele voorzieningen, zoals musea (Stichting Museana), de podiumkunst (Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties) en de openbare bibliotheken (CBS).

Sport en groen en participatie en inkomen worden nagenoeg geheel op gemeentelijk niveau gedekt. Nagenoeg, omdat de productie van inburgering, als onderdeel van het taakveld participatie, niet in de analyse kan worden betrokken. Bij de uitgaven vormt de inburgering een onderdeel van het participatiebudget, waardoor de uitgaven aan inburgering wel zijn meegenomen.

Het aandeel van de niet in de gemeentelijke analyse betrokken uitgaven is betrekkelijk stabiel in de tijd (figuur 2.2). Dit aandeel ligt steeds tussen de 16% en 17% van de totale reële gemeentelijke uitgaven.

Figuur 2.2

Wel en niet geanalyseerde uitgaven van gemeenten per jaar, 2008-2012 (miljard euro)



Bron: SCP (MvG'08-'12)

Aanpassing programmatuur

Voor de berekening van de gemeentelijke productie en de gemeentelijke uitgaven is een modulair computerprogramma ontwikkeld. In de vorige edities van *Maten voor gemeenten* was deze programmatuur beperkt tot twee dimensies: voorzieningen en jaren. Daar komt nu de dimensie gemeenten bij. Bij de aanpassing van de programmatuur is gebleken dat de toevoeging van de dimensie gemeenten ingrijpende gevolgen heeft gehad voor de inrichting ervan. Deze moest grotendeels opnieuw worden ontwikkeld. De programmatuur is ingedeeld in de volgende modules:

- aanmaken basisbestand met indicatoren voor de productie en uitgaven per gemeente per jaar;
- vaststellen van ontbrekende waarnemingen (*missings*) en bijschatten van missings;
- bepalen van startwaarden en parameterwaarden;
- berekening van de productie en uitgaven per voorziening;
- berekening van uitkomsten op gemeentelijk niveau per taakveld en sector;
- berekening van uitkomsten op regionaal niveau per taakveld en sector;
- uitvoeren van data naar database voor tabellen en figuren;
- uitvoeren van data naar geografisch pakket voor regionale presentaties.

Deze programmatische opzet maakt een flexibele indeling van taakvelden en sectoren mogelijk en leidt tot een efficiënte productie van tabellen en figuren voor de jaarlijkse rapportage.

3 Kenmerken en indelingen

Gemeentelijke kenmerken

Het gebruik van gemeentelijke voorzieningen hangt van een aantal factoren af. In de eerste plaats zijn er objectieve factoren die het gebruik van voorzieningen bepalen. De demografische, sociale, economische en fysieke factoren die de vraag naar voorzieningen bepalen. Zo wordt vooral door jeugdigen uit eenoudergezinnen een beroep op de jeugdzorg gedaan en zijn vooral niet-westerse migranten afhankelijk van de bijstand. Deze noemen we de risicofactoren. Naast verschillen in risico's zijn er ook verschillen in gemeentelijk beleid en verschillen in gemeentelijke bestuurskracht van belang. Bij verschillen in gemeentelijk beleid hebben we het over verschillen in beleidsvoorkeuren. Deze kunnen bijvoorbeeld samenhangen met de politieke kleur van het gemeentebestuur (relatieve voorkeuren) of gevolgen hebben voor de inzet van eigen middelen (absolute voorkeuren). Relatieve voorkeuren gaan over beleidsprioriteiten, absolute voorkeuren over de mate waarin de overheid de burgers wil bedienen. Ten slotte zijn er verschillen in bestuurskracht tussen gemeenten. Onder de bestuurskracht van een gemeente verstaan we het vermogen om de wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren en daartoe in de eigen maatschappelijke context de juiste verbindingen aan te gaan (TK 2009/2010).

Voor de selectie van risicokenmerken sluiten we aan bij de maatstaven die ten grondslag liggen aan de verdeling van rijksmiddelen over de verschillende gemeenten via een algemene uitkering, een specifieke uitkering of een decentralisatie uitkering in het Gemeentefonds. Deze verdeelmaatstaven moeten immers relevante kostenverschillen verdisconteren die gemeenten maken om een vergelijkbaar voorzieningenniveau in stand te kunnen houden. Deze verdeelmaatstaven hebben dus te maken met verschillen in de productie van gemeentelijke voorzieningen die het gevolg zijn van verschillen in de sociale, economische en fysieke structuur van gemeenten. Wanneer we uitgaan van het bestaande belang van de huidige verdeelmaatstaven in de algemene uitkering van het Gemeentefonds (> 2%), dan resulteren de volgende relevante kenmerken (Allers 2010):

- waarde van de woningen;
- aantal jongeren;
- aantal lage inkomens;
- aantal bijstandontvangers;
- stedelijkheid;
- aantal niet-westerse migranten;
- lokaal klantenpotentieel;
- aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs;
- omgevingsadressendichtheid.

De bovenstaande selectie heeft betrekking op het bestaande Gemeentefonds en bevat nog niet de gedecentraliseerde voorzieningen in het sociaal domein. Betrekken we de relevante maatstaven van de achterliggende verdeelmodellen van de voorzieningen in het sociaal domein hier ook bij, dan zijn ook nog de volgende kenmerken relevant:

- huishoudenssamenstelling (eenoudergezin, alleenstaand);
- aantal laag opgeleide personen;

- aantal ouderen;
- aantal personen met een sociale uitkering;
- aantal huurders;
- gezondheidstoestand van de bevolking.

Combineren we deze verdeelmaatstaven in een indeling van relevante kenmerken, dan ontstaan de volgende relevante kenmerken:

- gemiddelde waarde van de woning;
- eigendomstitel woning (huurder, eigenaar);
- bron inkomen (bijstand, overige uitkering, overige bron);
- hoogte inkomen (laag inkomen, overig inkomen);
- het opleidingsniveau van de beroepsbevolking (aandeel laag/hoog opgeleid);
- herkomst bewoner (Nederland, westers, niet-westers);
- leeftijd bewoner (0-19, 20-64, 65-plus);
- huishoudenssamenstelling (alleenstaand, eenouder, overig);
- stedelijkheid van de gemeente;
- lokaal klantenpotentieel.

Voor de selectie van kenmerken die verschillen in gemeentelijk beleid weergeven, staan twee opties open: de politieke kleur van een gemeente zoals die blijkt uit de gemeenteraadsverkiezingen (relatieve voorkeur) en het aandeel van de eigen inkomsten in het totaal van de gemeentelijke uitgaven (absolute voorkeur). De relatieve voorkeur in bijvoorbeeld een rechts-links dimensie is moeilijk vast te stellen door het grote aantal lokale partijen bij de gemeenteraadsverkiezingen. Dit betekent dat als beleidskenmerk uitsluitend het eigen inkomensbeleid relevant is. Dit wordt afgemeten aan de opbrengst van de onroerendzaakbelasting per inwoner.

Voor de bepaling van de (potentiële) bestuurskracht van een gemeente sluiten we aan bij een onderzoek van de Radboud universiteit Nijmegen (Van Kan et al. 2014). Het begrip bestuurskracht benaderen zij indirect door een meting van de taakzwaarte (centrumvoorzieningen, beroep op sociale zekerheid en voorzieningen in kernen) en door een meting van een zevental hulpbronnen: politieke betrokkenheid, burgerkracht, budget per inwoner, schuld per inwoner, ambtenarenkracht, verantwoordingskracht en omvang van de samenwerking. Zij komen op basis van dit soort kenmerken tot de volgende typen van bestuurskracht:

- minder welvarende, meerkernige gemeenten zonder centrumfunctie (Nederstreek);
- minder welvarende, minderkernige centrumgemeenten (Lagerstad);
- welvarende, minderkernige gemeenten zonder centrumfunctie (Hogedorp);
- welvarende, meerkernige gemeenten zonder centrumfunctie (Hooghestreek);
- welvarende, minderkernige centrumgemeenten (Hoogherstede).

De indeling van gemeenten naar de mate van bestuurskracht verkeert nog in een experimentele fase.

Indeling van gemeenten

Uit de veelheid van de hiervoor gepresenteerde mogelijkheden hebben we bij wijze van voorbeeld gekozen voor de uitwerking van indelingen op basis van:

- demografisch kenmerk: grijze druk (% 65-plussers ten opzichte van bevolking van 15-65 jaar);
- sociaaleconomisch kenmerk: percentage huishoudens met lage inkomens;
- bestuurlijk kenmerk: ozb-inkomsten per inwoner (eigenarendeel);
- geografisch kenmerk: stedelijkheidsgraad van de gemeente.

Voor de eerste drie kenmerken is voor een indeling in vijf groepen gekozen, op basis van zogenaamde kwintielen. Hierbij bevat elk kwintiel 20% van de gemeenten. Het eerste kwintiel de 20% gemeenten met de laagste waarden, het tweede kwintiel de daaropvolgende 20%, enzovoort.

Tabel 3.1 geeft de grenzen van de kwintiel-indelingen die we hanteren. Een voorbeeld kan deze indeling verduidelijken. De 20% gemeenten met de laagste grijze druk hebben een druk die ligt tussen de 11,6% en de 23,2%. De 20% gemeenten met de hoogste grijze druk hebben een druk die ligt tussen de 31,0% en de 48,7%.

Tabel 3.1

Grenzen kwintielen per kenmerk (in procenten en euro)

grenzen indeling	grijze druk (%)	lage inkomens (%)	ozb-inkomsten (euro)
minimum	11,6	3,0	46
20%	23,2	5,4	93
40%	25,8	6,2	103
60%	28,0	7,1	112
80%	31,0	8,9	126
maximum	48,7	17,2	315

Bron: SCP (MVG'08-'12)

In de bijlage is aangegeven welk deel van de totale gemeentelijke uitgaven door de betreffende groep gemeenten wordt besteed en welk deel van de Nederlandse bevolking in de betreffende groep woont. Daaruit blijkt dat er vaak een dominante groep is waar het grootste deel van de uitgaven en bevolking onder vallen. Deze dominante groepen bevat, naast een wisselende groep gemeenten, steeds een aantal van de zeer sterk stedelijke gemeenten.⁵ De 20%-groep gemeenten met de minste grijze druk is verantwoordelijk voor 50% van de totale uitgaven en betreft 39% van de bevolking. Bij de kwintielen ozb-inkomsten zijn deze aandelen respectievelijk 37% en 29% voor de 20%-groep met de laagste ozb per inwoner. De 20% gemeenten met het hoogste aandeel lage inkomens besteed 59% van de totale gemeentelijke uitgaven, terwijl hun inwoners 44% van de bevolking uitmaken. Bij de indeling naar stedelijkheid domineren de zeer sterk en sterk stedelijke gemeenten samen. Zij staan samen voor 59% van de uitgaven en 48% van de bevolking. We zien dus ook steeds een hoger aandeel

5 De gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Schiedam en Tilburg behoren steeds tot dezelfde groep bij de indelingen naar grijze druk, lage inkomens, ozb-inkomsten en stedelijkheid.

in de uitgaven ten opzichte van het aandeel in de bevolking. Hierdoor zullen ook de uitgaven per inwoner bij deze dominante groepen relatief hoog uitvallen.

Opvallend is dat de zeer sterk stedelijke gemeenten voor het grootste gedeelte tot het dominante kwintiel van één van de andere indelingen behoren. Van de veertien zeer sterk stedelijke gemeenten behoren er negen tot het laagste kwintiel grijze druk, vijf tot het laagste kwintiel ozb-inkomsten en twaalf tot het hoogste kwintiel huishoudens met lage inkomens. Dit komt omdat er een relatie is tussen stedelijkheid en de genoemde kenmerken. Tabel 3.2 geeft de relatie tussen de mate van stedelijkheid en de andere kenmerken.

Tabel 3.2

Gemiddelde grijze druk, ozb-inkomsten en lage inkomens naar stedelijkheid (in procenten en euro)

stedelijkheid	grijze druk (%)	lage inkomens (%)	ozb-inkomsten (euro)
zeer sterk	22,2	12,2	103
sterk	25,1	8,8	109
matig	26,9	7,4	117
weinig	28,4	6,4	117
niet	27,8	6,7	111

Bron: SCP (MvG'08-'12)

Een andere mogelijkheid is om de kwintielen zodanig te bepalen dat in het eerste kwintiel de gemeenten met de laagste waarden zitten, maar dan gezamenlijk 20% van de totale uitgaven vertegenwoordigen. Het aantal gemeenten per groep wisselt dan. De dominantie van één van de kwintielen neemt wat af, maar het algemene beeld verandert niet. Sommige kwintielen bevatten erg weinig (bijvoorbeeld drie gemeenten in de groep met de meeste lage inkomens) en andere juist heel veel (meer dan de helft van de gemeenten in de groep met de minste lage inkomens). We hebben daarom besloten om alleen de kwintielindeling op basis van aantallen gemeenten te presenteren.

Bovengemeentelijke indelingen

Nederland kent een groot aantal regionale indelingen. Deze indelingen vloeien doorgaans voort uit bestuurlijke behoeften. Een uitzondering geldt de indeling van Nederland in 40 COROP-regio's, die voortgekomen uit de statistische behoefte om nodale regionale informatie in beeld te brengen.

Bestuurlijke behoeften vloeien voort uit het niveau waarop beleid wordt gevoerd en/of uitvoering aan beleid wordt gegeven. Zo zijn er jeugdzorgregio's om gemeentelijke samenwerking te organiseren, zorgkantoorregio's om de verzekerde langdurige zorg uit te voeren, arbeidsmarktregio's om één aanspreekpunt voor werkgevers te organiseren, enzovoort. Er zijn ruim 30 regio's te onderscheiden, die globaal kunnen worden ingedeeld in die met een bestuurlijke functie, sociale functie, fysieke functie en veiligheidsfunctie (ministerie van BZK: www.regioatlas.nl). Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is het wenselijk de regionale indeling te laten aansluiten bij de onderscheiden taakvelden. De indeling in 40 nodale gebieden (COROP) zal worden gebruikt voor voorzieningen die geen specifieke regionale indeling kennen. Een overzicht van mogelijke gebiedsindelingen staat in tabel 3.3.

Tabel 3.3

Mogelijke regionale indelingen

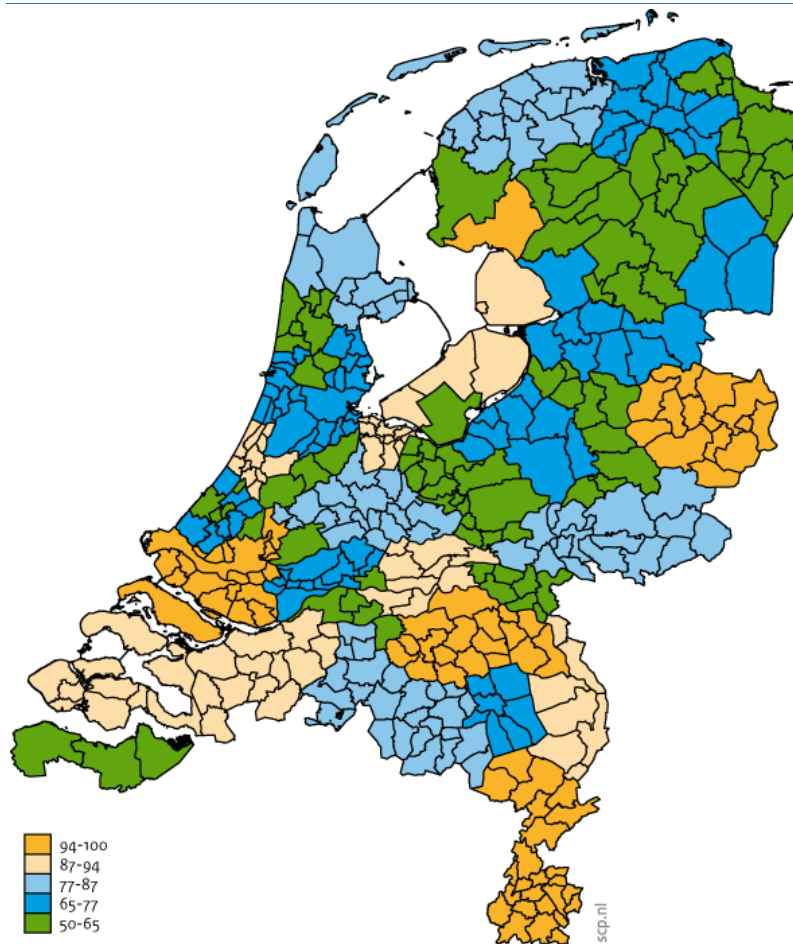
	taakveld	regio	aantal	overlap met corop
1	openbaar bestuur	corop	40	100%
2	burgerzaken	corop	40	100%
3	veiligheid	veiligheidsregio	25	81%
4	onderwijs	passend onderwijs	74	68%
5	onderwijshuisvesting	passend onderwijs	74	68%
6	cultuur	corop	40	100%
7	sport	corop	40	100%
8	groen	corop	40	100%
9	werk	arbeidsmarktregio	34	79%
10	inkomen	arbeidsmarktregio	34	79%
11	dienstverlening	zorgkantorregio	32	80%
12	ondersteuning	zorgkantorregio	32	80%
13	openbare gezondheidszorg	ggd-regio	25	80%
14	infrastructuur	concessiegebieden	39	.
15	economische zaken	corop	40	100%
16	milieubeheer	omgevingsregio	29	80%
17	ruimte en wonen	omgevingsregio	29	80%

Bron: www.regioatlas.nl

Daarbij springt de indeling in gebieden van passend onderwijs eruit. Het aantal gebieden is nogal groot. Beperken we ons tot gebieden met minimaal vijf gemeenten, dan komt de helft van de gebieden te vervallen. Een ander opvallend punt is de grote overlap met COROP-gebieden. Deze overlap bedraagt gemiddeld 80%. Een voorbeeld van de overlap tussen arbeidsmarktgebieden en COROP-gebieden is weergegeven in figuur 3.3.

Figuur 3.3

Overlap tussen COROP-gebieden (40) en arbeidsmarkt gebieden (in procenten)



Bron: www.regioatlas.nl

De figuur geeft de mate van overlap tussen COROP-gebieden en arbeidsmarktgebieden op gemeentelijk niveau. De overlap varieert tussen de 50% (groene gebieden) en 100% (oranje gebieden). De gemiddelde overlap komt uit op 79%.

Overwogen kan worden om voor alle taakvelden dezelfde gebiedsindeling van COROP-gebieden te nemen. Dat maakt de vergelijking van regio-effecten tussen taakvelden overzichtelijker.

4 Ontwikkeling van gemeentelijke prestaties

In dit hoofdstuk gaan we in op de beantwoording van de eerste drie onderzoeksvragen die in hoofdstuk 1 zijn gesteld. Het volgende hoofdstuk gaat in op de onderzoeksvragen 4 en 5. Hier beantwoorden we de volgende vragen:

- 1 Welke recente ontwikkelingen doen zich voor bij de productie van gemeentelijke voorzieningen?
- 2 Welke relatie is er tussen de ontwikkelingen in de productie van gemeentelijke voorzieningen en de gemeentelijke uitgaven?
- 3 In welke mate verschillen de ontwikkelingen in de productie en kosten van gemeentelijke voorzieningen naar relevante kenmerken van gemeenten?

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden moeten relevante gemeentelijke kenmerken worden verzameld. Om de meest relevante in beeld te brengen wordt gebruikgemaakt van multivariate technieken. Daarmee kan worden bepaald welke de unieke bijdrage van de verschillende kenmerken is aan de verklaring van verschillen in gemeentelijke productie en uitgaven en welke verklaringskracht ze gemeenschappelijk hebben.

De eerste onderzoeksvraag is beschrijvend en heeft betrekking op ontwikkelingen die zich de afgelopen vijf jaar (tot het laatste meetjaar) hebben voorgedaan bij de productie van gemeentelijke voorzieningen. Het betreft de landelijke ontwikkelingen in de laatste vijf jaar waarvoor gemeentelijke gegevens beschikbaar zijn. Deze uitkomsten zijn vergelijkbaar met de samenvattende uitkomsten die eerder in de landelijke rapportages 'Maten voor gemeenten' werden gepresenteerd. Doorgaans zijn de laatste gegevens beschikbaar voor het jaar $t-2$. Dit betekent dat de rapportage van de uitkomsten in bijvoorbeeld 2016 betrekking zal hebben op de periode 2010 t/m 2014. De samenvattende uitkomsten van ontwikkelingen in de productie zullen worden gepresenteerd op sector- en taakveldniveau.

De tweede onderzoeksvraag heeft betrekking op relatie tussen de ontwikkelingen in de productie van gemeentelijke voorzieningen en uitgaven. Ook hier zal een landelijk beeld worden gegeven, dat vergelijkbaar is met de eerder uitgebrachte landelijke rapportages 'Maten voor gemeenten'. De samenvattende uitkomsten hebben betrekking op de ontwikkeling van de inkomsten, uitgaven en productie op sectorniveau en de ontwikkeling van de productie en kostprijzen op taakveldniveau. In de rapportage zal ook rekening worden gehouden met de effecten van gemeentelijke taakmutaties.

Bij de derde onderzoeksvraag worden de uitkomsten naar relevante kenmerken van gemeenten gepresenteerd. Deze stap is nieuw vergeleken met de eerder uitgebrachte landelijke 'Maten voor gemeenten'. Een bivariate presentatie naar alle mogelijke gemeentelijke kenmerken zou een onoverzichtelijk beeld geven. Daarom wordt eerst op basis van een standaard verklaringsmodel, waarbij voor alle taakvelden dezelfde kenmerken worden gebruikt, inzicht gegeven in de meest relevante gemeentelijke kenmerken voor het betrokken taakveld. Daarna vindt bivariate presentatie naar deze kenmerken plaats. Het te ontwikkelen standaard verklaringsmodel met de theoretisch en empirisch meest te verantwoorden kenmerken zal hier ook per taakveld worden gepresenteerd. Gemeenten worden ingedeeld naar de situatie in het laatste meetjaar.

In dit hoofdstuk presenteren we enkele uitkomsten om een beeld te geven van de mogelijkheden van de analyses. We zullen voorbeelden geven van de productie, de uitgaven en

de daaruit voortvloeiende kostprijsontwikkeling tussen 2008 en 2012. Er worden geen resultaten van individuele gemeenten gepresenteerd, maar altijd van groepen gemeenten. Alle uitgaven en productie worden weergegeven per inwoner.

Maar eerst schetsen we een landelijk beeld van de gemeentelijke prestaties.

Landelijk beeld

De analyse in deze gemeentelijke rapportage is gebaseerd op de periode 2008-2012. Deze periode van vijf jaar is één jaar korter dan in de eerder uitgebrachte landelijke rapportage, die betrekking had op de periode 2007-2012. De belangrijkste reden om het jaar 2007 buiten beeld te laten is dat dit tot extra verlies van data zou hebben geleid. Een aantal gegevens was pas beschikbaar vanaf 2008. Voor het algemeen uitgavenkader wordt terugverwezen naar de landelijke rapportage (Pommer et al. 2015), omdat de focus hier vooral ligt op gemeentelijke verschillen.

In 2012 namen de gemeenten ongeveer 18% van de totale overheidsuitgaven in Nederland voor hun rekening.⁶ De gemeenten spelen vooral een belangrijke rol bij cultuur, recreatie en huisvesting, maar ook bij milieu (afvalverwerking en riolering), economische zaken en overheidsbestuur is het gemeentelijk aandeel substantieel. Bij landsverdediging, sociale zekerheid, volksgezondheid en onderwijs spelen gemeenten een ondergeschikte rol.

Alle gemeenten samen gaven in 2012 een bedrag van 51,4 miljard euro uit voor hun burgers. In deze gemeentelijke rapportage is 42,7 miljard euro van de gemeentelijke uitgaven betrokken. Dit is een dekking van 83%. Dit betekent echter ook dat we circa 17% van de totale uitgaven in deze rapportage ‘missen’ omdat hiervoor geen adequate gemeentelijke productie-indicatoren konden worden gevonden.

Tabel 4.1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de uitgaven aan en productie van de geanalyseerde voorzieningen tussen 2008 en 2012. Het totaal laat zien dat de productie van gemeenten tussen 2008 en 2012 vrijwel gelijk is gebleven (0,8% daling), terwijl de uitgaven met 4,0% zijn gedaald. Dat betekent een kostprijzdaling van gemiddeld 0,8% per jaar. Deze uitkomsten verschillen met de eerder gerapporteerde landelijke uitkomsten. Het verschil hangt niet alleen samen met de ontbrekende voorzieningen maar ook met de keuze voor andere indicatoren bij een aantal gemeentelijke voorzieningen, om deze in de gemeentelijke analyse te kunnen betrekken.

6 Het Coelo komt op 26% uit (Allers en Steiner 2015); het verschil zit vermoedelijk in dubbeltellingen (overdrachten van rijk naar gemeenten tellen).

Tabel 4.1

Reële uitgaven en productie in 2012 (indexcijfers, 2008=100) en kostprijsontwikkeling per jaar (in procenten), naar sector

	reële uitgaven	productie	kostprijs (per jaar)
burger, bestuur en veiligheid	101,5	104,6	-0,8%
onderwijs ^a	78,7	70,9	2,6%
sport en groen	104,1	100,6	0,9%
participatie en inkomen	97,0	109,0	-2,9%
dienstverlening en zorg	117,9	106,8	2,5%
infrastructuur en economie	92,4	104,7	-3,1%
milieu en leefomgeving	95,7	84,4	3,2%
totaal	96,0	99,0	-0,8%

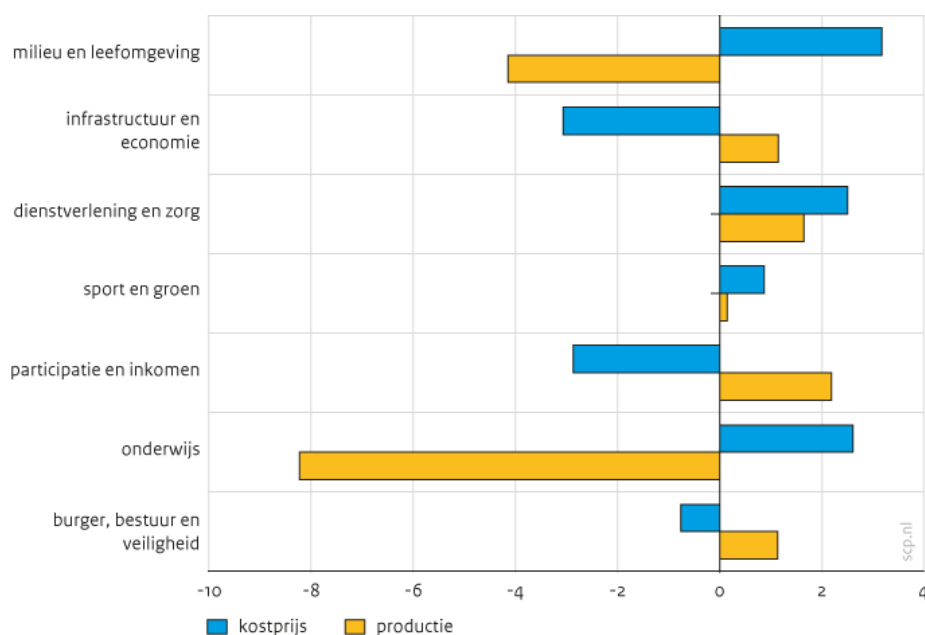
a De daling bij onderwijs wordt veroorzaakt door de afgenomen betrokkenheid van gemeenten bij het funderend onderwijs.

Bron: SCP (MvG'08-'12)

Naar sectoren treden grote verschillen op. Bij onderwijs, dienstverlening en zorg, en milieu en leefomgeving nemen we duidelijke kostprijsstijgingen waar, bij participatie en inkomen en bij infrastructuur en economie zien we duidelijke kostprijsdalingen. Bij onderwijs en milieu en leefomgeving is de productie fors gedaald en zijn de uitgaven iets op deze dalingen achtergebleven. Bij participatie en inkomen en bij infrastructuur en economie zijn de uitgaven iets gedaald maar is de productie blijven stijgen.

Figuur 4.1

Gemiddelde jaarlijkse groei van de productie per inwoner en de kostprijs per sector, 2008-2012



Bron: SCP (MvG'08-'12)

In de periode 2008-2012 is de bevolking met ongeveer 0,5% per jaar gegroeid. De groeicijfers van de uitgaven en de productie per inwoner zijn hierdoor wat lager dan in tabel 4.1. Figuur 4.1 vat de uitkomsten samen. Wat in deze figuur opvalt, is dat waar productie groei de kostprijs daalt, en omgekeerd. Alleen bij dienstverlening en zorg verloopt dit synchroon. Dit zou een gevolg kunnen zijn van hysteresis: een vertraagde reactie op een groei- of krimpimpuls.

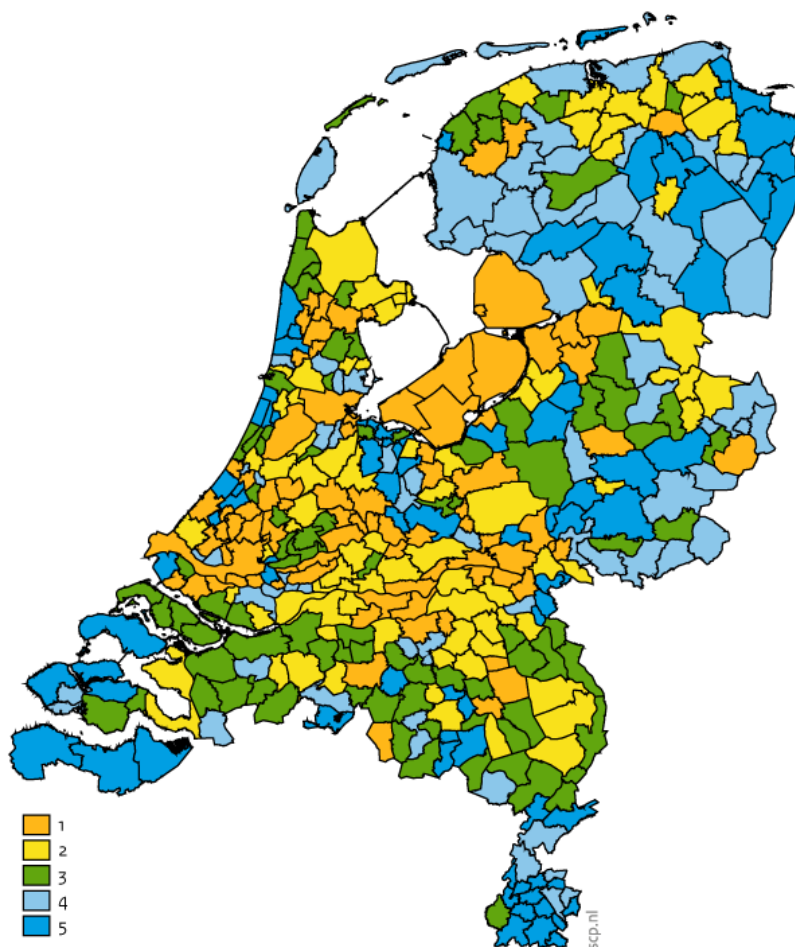
Bovenstaande cijfers laten zien dat de gemeentelijke productie nagenoeg op peil is gebleven in de beschouwde periode (-0,8%) bij een daling van de uitgaven (-4,0%). Gemeenten lijken de beperking van de beschikbare middelen in een tijd van economische crisis aangewend te hebben om efficiënter te produceren. Dit is niet ten koste gegaan van de kwaliteit van de dienstverlening (Pommer et al. 2015). De focus op efficiency is doorgaans de eerste strategie die gemeenten kiezen om beperkingen in de inkomsten en uitgaven te compenseren. Volgens het CPB (2015) bezuinigen gemeenten bij financiële krapte eerst door het inzetten op doelmatigheidswinst, vervolgens door versobering van het dienstenpakket en als laatste door het opleggen van lastenverzwaringen. Doelmatigheidswinst, bij behoud van kwaliteit, is de meest aantrekkelijke strategie omdat dit doorgaans betrekkelijk snel is uit te voeren en de burger niet raakt. Volgens het CPB (2015) geven gemeenten te kennen dat 'het laaghangende fruit al is geplukt' en 'de lucht inmiddels uit de begroting is'. Dat zou betekenen dat verdere bezuinigingen op de gemeentelijke uitgaven het voorzieningenniveau onder druk zou kunnen zetten, mede omdat de derde strategie, gemeentelijke lastenverzwaringen, door landelijke voorschriften slechts beperkt uitvoerbaar is.

Productie per inwoner naar grijze druk: een voorbeeldpresentatie

Figuur 4.2 geeft een beeld van de indeling van gemeenten naar grijze druk. Zoals eerder vermeld, worden de gemeenten verdeeld in kwintielen (vijf klassen met hetzelfde aantal gemeenten), waarbij het eerste kwintiel de laagste grijze druk kent en het vijfde kwintiel de hoogste.

Figuur 4.2

Verdeling van gemeenten naar kwintielen grijze druk (1=laag, 5=hoog).



Bron: SCP (MVG'08-'12)

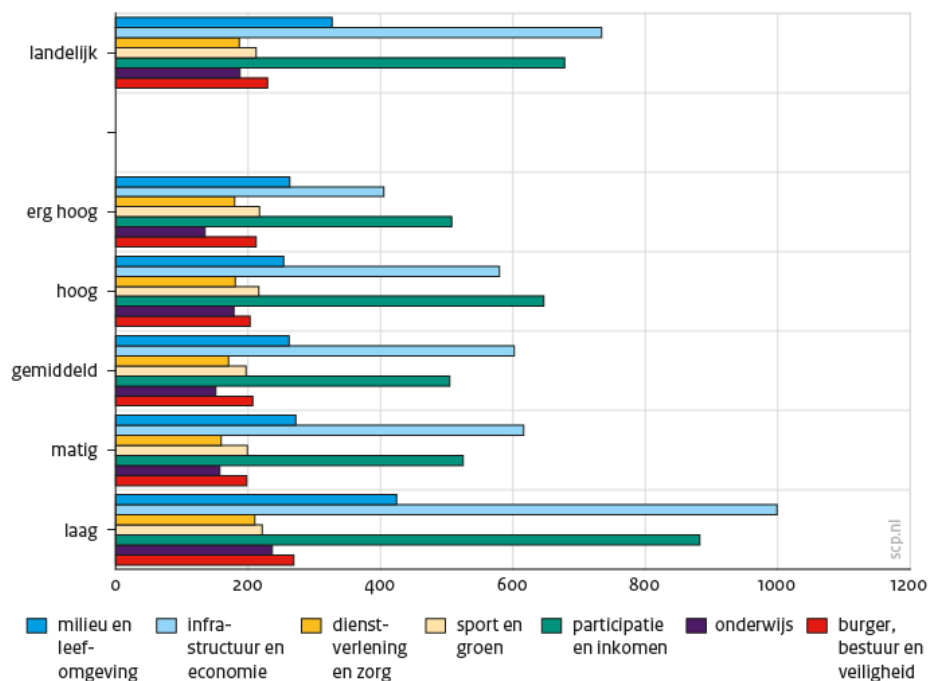
Figuur 4.3 geeft een beeld van de productie van gemeenten ingedeeld naar grijze druk. Gemeenten produceren gemiddeld het meest binnen de sector *infrastructuur en economie*, op korte afstand gevolgd door *participatie en inkomen*. Het minst wordt geproduceerd bij *onderwijs en sport en groen*, maar de sectoren *burger, bestuur en veiligheid* en *dienstverlening en zorg*, zitten daar niet ver boven. Er moet worden aangetekend dat het hier alleen de in de analyse betrokken voorzieningen betreft. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, wisselt het aandeel niet-geanalyseerde voorzieningen sterk per sector en is vooral bij *dienstverlening en zorg* hoog. Ten opzicht van het landelijk gemiddelde zien we dat gemeenten met de laagste grijze druk binnen alle sectoren in meer of mindere mate een hogere productie hebben. De andere groepen gemeenten blijven overal achter op het landelijk gemiddelde. Bij de gemeenten met de hoogste grijze druk zien we dat de productie op het terrein van *infrastructuur en economie* lager is dan voor *participatie en inkomen*. De figuur laat ook zien dat een lagere productie (en daarmee samenhangende uitgaven) van gemeenten vooral gevonden wordt bij drie sectoren (*participatie en inkomen*, *infrastructuur en milieu* en *milieu en leefomgeving*). De andere sectoren ontlopen elkaar niet veel. Bij de gemeenten met de laagste grijze druk wordt iets meer geproduceerd binnen

burger, bestuur en veiligheid; bij de gemeenten met de hoogste grijze druk minder binnen de sector onderwijs.

Als de productie van een sector geen of nauwelijks variatie vertoont tussen de kwintielen grijze druk vertoont deze productie blijkbaar geen samenhang met de mate van grijze druk in een gemeente. Het kan ook betekenen dat de gemeente weinig mogelijkheden heeft om de productie te beïnvloeden.

Figuur 4.3

Productie per inwoner naar percentage grijze druk en sector, 2012 (bedragen in euro)



Bron: SCP (MvG'08-'12)

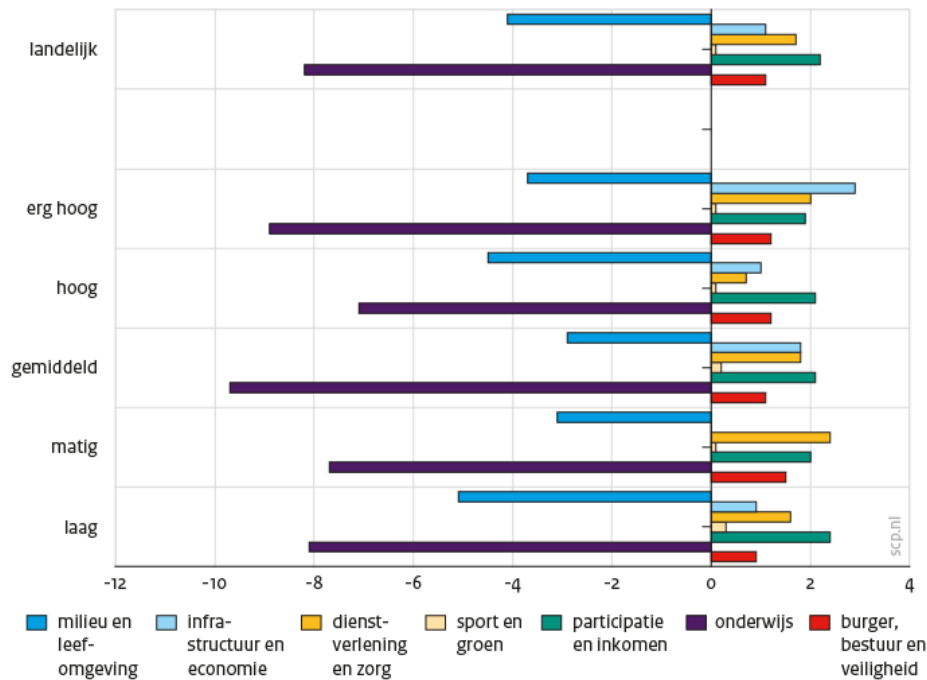
Bij de interpretatie van de uitkomsten in figuur 4.3 moet er rekening mee worden gehouden dat de grijze druk samenhangt met andere kenmerken die van invloed zijn op de verschillen in de productie per inwoner. Zo blijkt dat gemeenten die een lage grijze druk hebben een meer stedelijk karakter hebben, relatief meer huishoudens met lage inkomens en relatief meer niet-westerse migranten tellen. Het zijn dus vooral de grotere steden die een lagere grijze druk hebben. Om te bepalen welke factoren (grijze druk, stedelijkheid, lage inkomens, enzovoort) vooral het verschil maken is een multivariaat model gewenst.

In figuur 4.4 is te zien hoe de productie per inwoner zich heeft ontwikkeld tussen 2008 en 2012. De steeds verder afnemende bemoeienis van gemeenten met het onderwijs komt in alle groepen duidelijk naar voren door de sterk dalende gemeentelijke productie in deze sector, tot bijna 10% per jaar voor gemeenten met een gemiddelde grijze druk. Ook bij milieu en leefomgeving is de productie overal gedaald. Bij de andere sectoren zien we overal een stijgende of gelijkblijvende productie. Bij de meest vergrijsde gemeenten is de toename bij infrastructuur en economie het grootst (ongeveer 3% per jaar), gevolgd door participatie en inkomen en dienstverlening en zorg (beiden ongeveer 2% stijging per jaar). Ook bij de meeste andere gemeenten liggen de stijgingen van de productie van deze twee sectoren omstreeks de

2% per jaar. De productie voor de sector sport en groen is tussen 2008 en 2012 vrijwel niet veranderd, terwijl die van burger, bestuur en veiligheid licht is gestegen (gemiddeld ongeveer 1%). Geconcludeerd kan worden dat de verschillen in ontwikkeling naar grijze druk gering zijn. De ontwikkeling van de gemeentelijke productie wordt blijkbaar niet gehinderd of bevorderd door verschillen in grijze druk.

Figuur 4.4

Ontwikkeling van de productie per inwoner naar percentage grijze druk, gemiddelde verandering per jaar (in procenten per jaar)

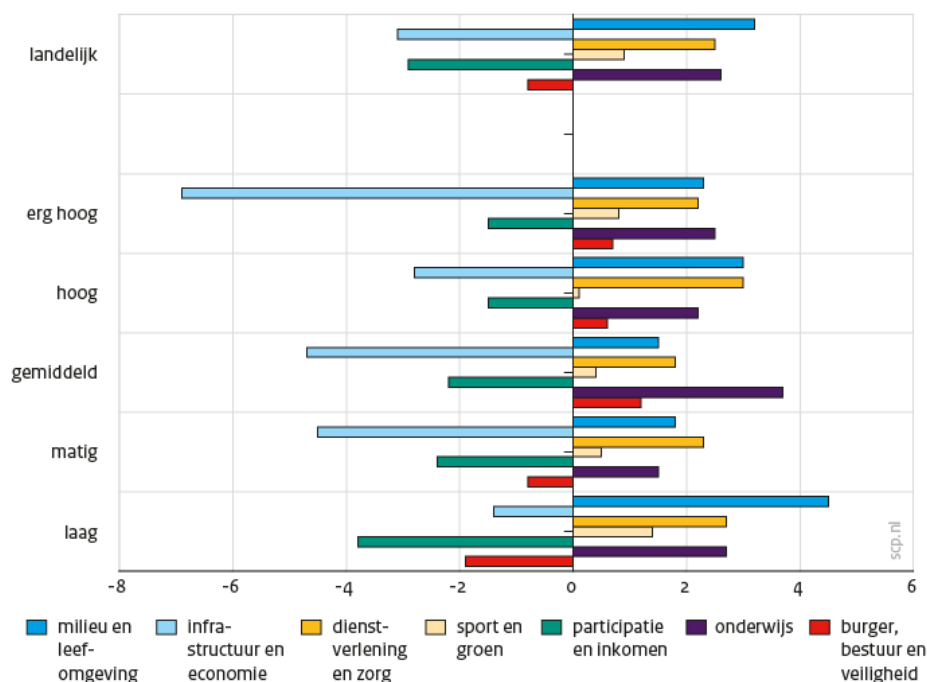


Bron: SCP (MVG'08-'12)

Als de productie wordt gerelateerd aan de uitgaven, resulteert de kostprijs. Figuur 4.5 laat de ontwikkeling hiervan zien in gemiddelde verandering per jaar naar grijze druk in de gemeenten. Tegenover de daling van de productie in figuur 4.3 zien we hier een stijging van de kostprijs in figuur 4.5. Andersom is het niet zo dat een stijging van de productie altijd gepaard gaat met een daling van de kostprijs. Soms wordt meer geproduceerd zonder dat daar een even grote uitgavenstijging tegenover staat (infrastructuur en milieu en participatie en inkomen), maar soms stijgt de productie (mede) omdat er meer wordt uitgegeven in de sector. De stijging van de uitgaven kan dan hoger zijn dan de daaruit voortvloeiende stijging van de productie (bijvoorbeeld bij dienstverlening en zorg). Bij sport en groen is een stijging van de uitgaven met ongeveer 1% per jaar niet gepaard gegaan met een stijging van de productie.

Figuur 4.5

Ontwikkeling van de kostprijs naar percentage grijze druk, verandering (in procenten per jaar)



Bron: SCP (MvG'08-'12)

5 Regionale verschillen in prestaties

In het vorige hoofdstuk is een indruk gegeven hoe de gegevens naar kenmerken van gemeenten gepresenteerd kunnen worden. In dit hoofdstuk gaan we in op de beantwoording van de onderzoeksvragen 4 en 5, die betrekking hebben op regionale verschillen. Het betreft de volgende vragen:

- 4 In welke mate treden er regionale verschillen in productie en kosten van gemeentelijke voorzieningen op nadat rekening is gehouden met relevante gemeentelijke kenmerken?
- 5 Is er een samenhang tussen productie en kosten van gemeentelijke voorzieningen en welke kenmerken van gemeenten spelen hierin een rol?

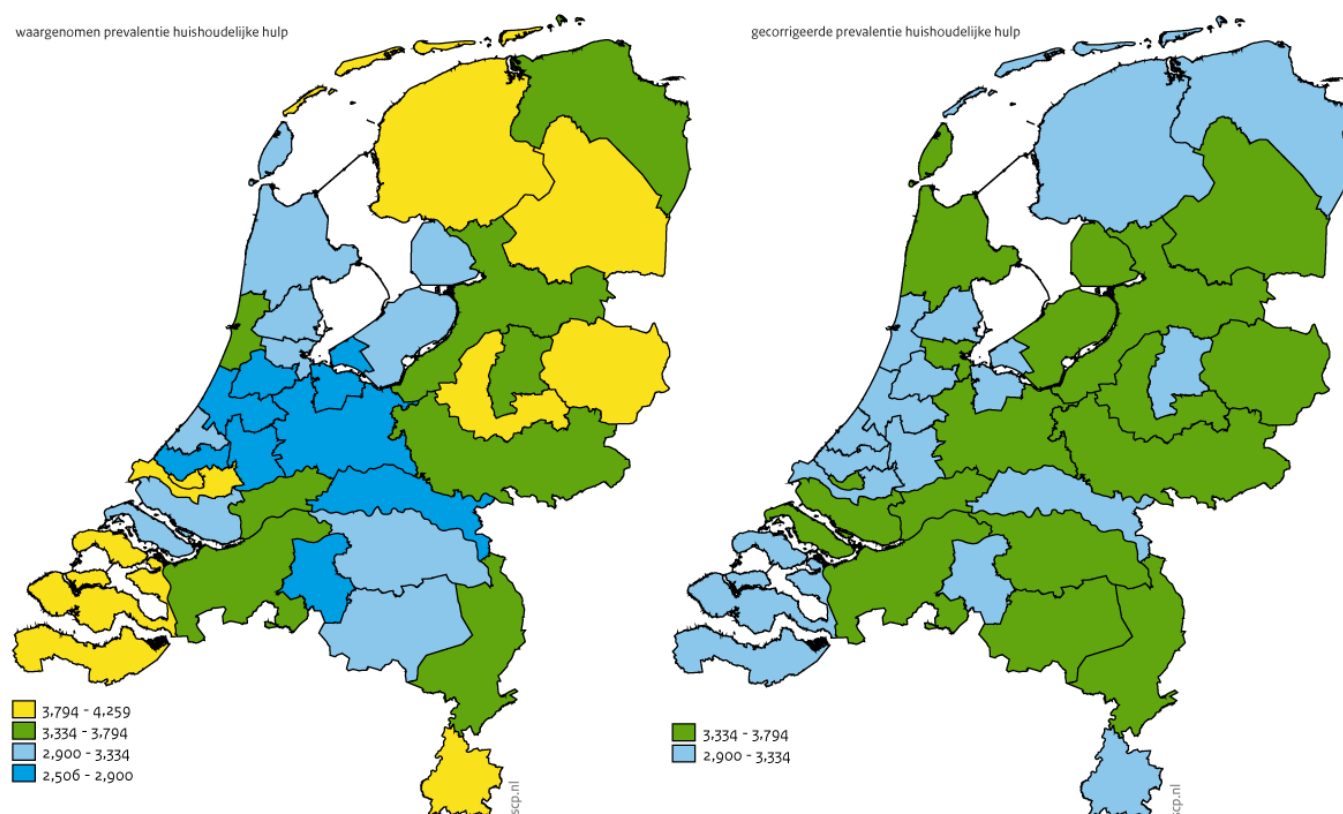
Onderzoeksvraag 4 heeft betrekking op regionale verschillen in productie en kosten van gemeentelijke voorzieningen die optreden nadat rekening is gehouden met relevante gemeentelijke kenmerken. Deze verschillen kunnen geografisch in beeld worden gebracht. Aldus ontstaat een instrument, waarmee verschillen kunnen worden gesignaleerd die al dan niet vragen om een nadere duiding.

De duiding van regionale verschillen na modelcorrectie is nodig omdat de betreffende verschillen niet kunnen worden verklaard uit kenmerken van gemeenten en de bevolking in deze gemeenten. Uit deze nadere duiding moet blijken of de betreffende ontwikkelingen beleidsaandacht op landelijk niveau vragen. Er kunnen regionale beleidsvoorkeuren of historisch gegroeide situaties in het spel zijn. Deze verschillen kunnen niet uit verschillen in behoeften van de bevolking worden verklaard. Wanneer deze verschillen in verhouding groot

zijn, zou nader onderzocht kunnen worden waaruit die verschillen kunnen worden verklaard. Hier wordt een voorbeeld gegeven voor de huishoudelijke hulp naar zorgkantorregio (figuur 5.1, links).

Figuur 5.1

Productie van huishoudelijke hulp naar zorgkantorregio, 2009-2012 (in procenten)



Bron: Non et al. 2015 (bijlage E1).

Uit figuur 5.1 blijkt dat er grote verschillen bestaan in het verzorgingsniveau van huishoudelijke hulp (cliënten per 1000 inwoners). Onder meer Friesland, Drenthe, Twente, Zuid-Limburg en Zeeland springen eruit. Deze verschillen kunnen samenhangen met de samenstelling van de bevolking, bijvoorbeeld door de aanwezigheid van veel ouderen of veel huishoudens met lage inkomens. Een model dat is ontwikkeld om deze gemeentelijke verschillen te verklaren blijkt circa 65% van de gemeentelijke verschillen in huishoudelijke productie te kunnen verklaren uit verschillen in risicopopulatie (Non et al. 2015). Belangrijke factoren zijn het aantal alleenstaande ouderen, de gezondheidstoestand van de bevolking en de beperkte aanwezigheid van niet-westerse migranten.

Dit model is bepaald op basis van de situatie in de periode 2009-2012. In de analyse zijn jaardummy's opgenomen die jaareffecten opnemen. Deze zijn hier verder buiten beeld gelaten. Wanneer rekening wordt gehouden met verklaarbare verschillen in gemeentelijke productie, worden de regionale verschillen veel geringer (figuur 5.1, rechts). Zo gaan Friesland, Zuid-Limburg en Zeeland zelfs over naar de gebieden waarin de productie in verhouding lager is dan gemiddeld. Er zijn geen gebieden meer waar de productie zeer gering of zeer hoog is nadat

rekening is gehouden met verschillen in risicoprofielen van gemeenten. Hier lijkt dus geen aanleiding tot nader onderzoek.

Onderzoeksvraag 5 heeft betrekking op de samenhang tussen productie en kosten van gemeentelijke voorzieningen en de kenmerken van gemeenten die hierbij een rol spelen. Bijvoorbeeld de vraag waarom gemeenten die veel uitgeven aan participatie en inkomen ook veel uitgeven aan dienstverlening en zorg (positief verband), of waarom gemeenten die veel uitgeven aan dienstverlening en zorg juist weinig uitgeven aan infrastructuur en economie. In deze verschillende samenhangen kunnen beleidsvoorkeuren of historisch gegroeide situaties tot uitdrukking komen, maar het kan ook voortkomen uit risicoprofielen die zowel van invloed zijn op deze als de andere sector. Zo kan de positieve samenhang in de uitgaven voor 'participatie en inkomen' en 'dienstverlening en zorg' te maken hebben met de aanwezigheid van relatief veel lage inkomens. Ook hier kunnen regionale verschillen in beeld worden gebracht, zowel voor als na correctie voor verschillen in behoeften van de bevolking. Deze verschillen kunnen duiden op regionale beleidsvoorkeuren of historisch gegroeide situaties en hebben daarmee een signaleringswaarde. Als de samenhangen na correctie substantieel dalen, kan dit duiden op kwetsbaarheid van gemeenten. Deze gemeenten hebben dan te maken met een risicopopulatie die de uitgaven en productie van verschillende voorzieningen doen stijgen. Tabel 5.1 geeft de waargenomen relaties tussen de gemeentelijke productie per inwoner op het niveau van sectoren.

Tabel 5.1

Correlatie tussen gemeentelijke productie in onderscheiden sectoren (correlatie coëfficiënten, 2012)

	1	2	3	4	5	6	7	sectoren:
1	0,06	0,37	0,42	-0,13	0,03	-0,01	0,44	1. burger, bestuur en veiligheid
2	0,39	0,08	0,50	0,18	0,08	0,08	0,45	2. onderwijs en cultuur
3	0,40	0,48	0,06	0,03	0,14	0,12	0,48	3. sport en groen
4	-0,37	-0,17	-0,29	0,77	0,60	0,10	0,18	4. werk en inkomen
5	-	-	-0,02	0,37	0,38	0,02	0,28	5. dienstverlening en zorg
6	0,05	0,04	0,17	-	0,05	0,10	0,16	6. infrastructuur en economie
7	0,42	0,41	0,45	-0,25	0,07	0,16	0,18	7. milieu en leefomgeving

Rechtsboven diagonaal: coëfficiënten voor modelcorrecties;

Linksonder diagonaal: coëfficiënten na modelcorrecties;

Diagonaal: gecorrigeerde R² eenvoudig verklaringsmodel;

vet: r > 0,25

Bron: SCP (MVG'08-'12)

De tabel laat zien dat correlaties veelal positief zijn. Meer productie in de ene sector gaat vaak samen met meer productie in de andere sector. De sterkste positieve samenhang treffen we aan tussen de sectoren werk en inkomen enerzijds en dienstverlening en zorg anderzijds (0,60).

Dit zijn vooral voorzieningen die op kwetsbare mensen zijn gericht. Zijn er veel kwetsbare mensen in een gemeente, dan zal er relatief veel aan beide voorzieningen worden uitgegeven, en omgekeerd. Dit leidt tot een positieve samenhang. Een significante negatieve samenhang treffen we aan bij de productie van burger, bestuur en veiligheid enerzijds en werk en inkomen anderzijds (-0,13). Met behulp van een eenvoudig model zijn schattingen uitgevoerd om het gebruik te verklaren. Alleen de kenmerken stedelijkheid van de gemeente, het percentage lage inkomens en het percentage ouderen voor de verklaring zijn gebruikt. Om voor alle sectoren een goede verklaring te kunnen geven zou naast deze ‘sociaal domein’ kenmerken ook rekening moeten worden gehouden met kenmerken voor het fysieke en economische domein. Omdat deze modelschattingen nog niet zijn uitgevoerd, zijn er nog geen volledige uitkomsten over de samenhang, nadat rekening is gehouden met behoeftverschillen van de bevolking. Een voorbeeld kan wel worden gegeven.

De correlatie tussen het gebruik van voorzieningen voor werk en inkomen enerzijds en dienstverlening en zorg anderzijds bedraagt 0,60. Vermoedelijk hangt dit grotendeels samen met de aanwezigheid van vergelijkbare of overlappende doelgroepen, zoals lage inkomens en uitkeringsontvangers. Schatten we voor beide sectoren een eenvoudig model ter verklaring van het gebruik met alleen de kenmerken stedelijkheid van de gemeente, het percentage lage inkomens en het percentage ouderen, dan zakt de correlatie naar 0,36.⁷ Dit betekent dus dat het gebruik van werk en inkomen enerzijds en dienstverlening en zorg anderzijds in de meeste gemeenten groot is omdat in deze gemeenten in verhouding bijvoorbeeld veel lage inkomens wonen.

Net als bij de beantwoording van onderzoeksvraag 4 kunnen ook hier regionale verschillen in beeld worden gebracht. Daarbij kunnen we vijf situaties voor en na modelcorrecties onderscheiden:

- 1 regio's die in verhouding zowel hoog scoren op sector 1 als hoog op de sector 2;
- 2 regio's die in verhouding zowel laag scoren op sector 1 als laag op de andere sector 2;
- 3 regio's die voor beide sectoren gemiddeld scoren;
- 4 regio's die in verhouding laag scoren op sector 1 en hoog op sector 2, en omgekeerd;
- 5 regio's die in verhouding laag scoren op sector 2 en hoog op sector 1.

Wederom kan het voorbeeld voor werk en inkomen en dienstverlening en zorg in beeld worden gebracht (tabel 5.2). Deze uitkomsten kunnen ook naar regio worden gepresenteerd (zie figuur 5.2).

Tabel 5.2

Aantal gemeenten met een laag, gemiddeld en hoog niveau van gebruik van voorzieningen op het gebied van werk en inkomen enerzijds en dienstverlening en zorg anderzijds

combinatie	voor modelcorrectie	na modelcorrectie
beide hoog of laag (situatie 1 en 2)	160	99
beide gemiddeld (situatie 3)	222	290
een hoog, ander laag (situatie 4 en 5)	33	26
totaal	415	415

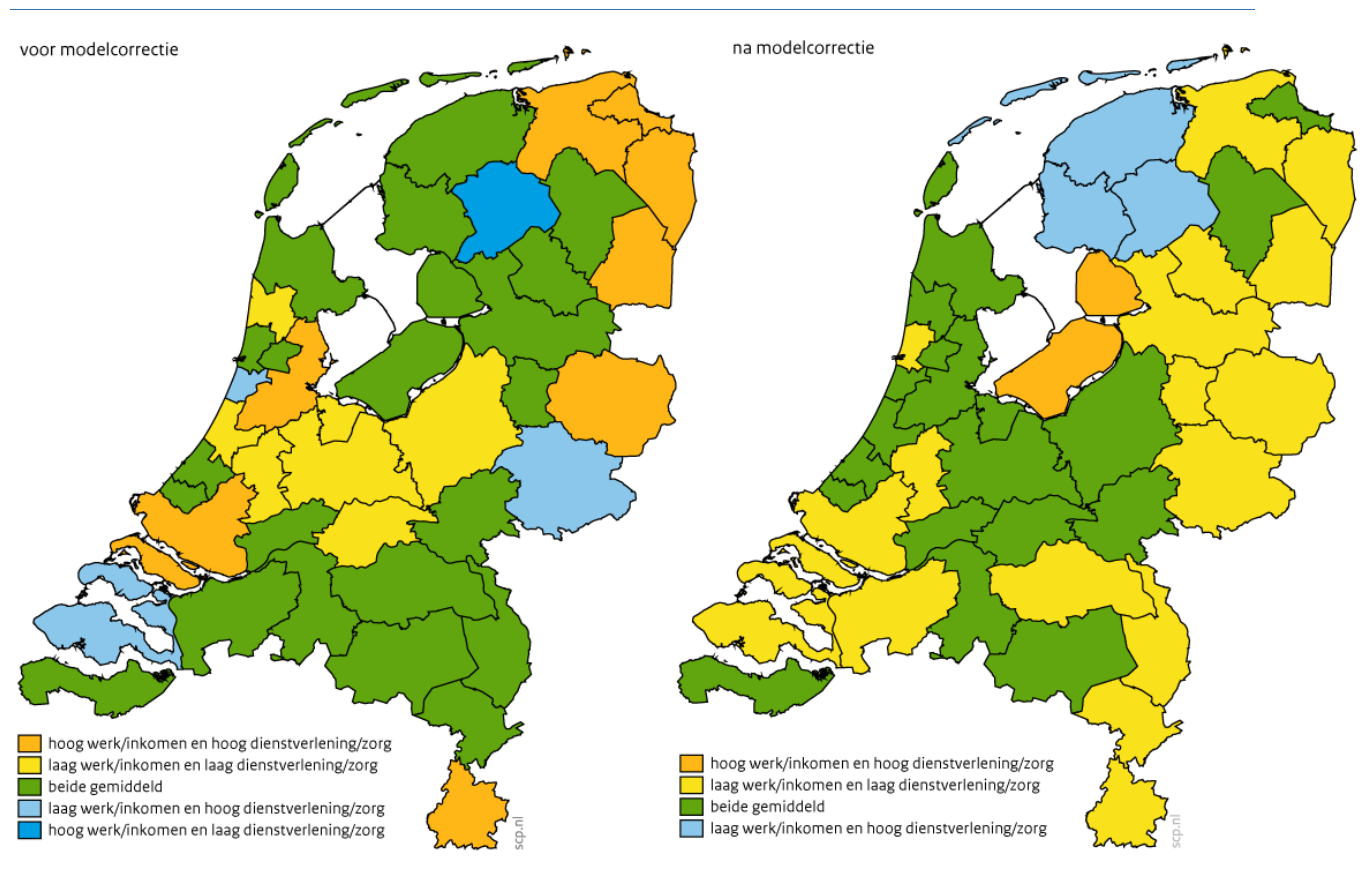
Bron: SCP (MVG'08-'12)

7 De modellen verklaren ruim een derde van de gemeentelijke verschillen; bij werk en inkomen verklaren stedelijkheid en de aanwezigheid van lage inkomens een deel van de verschillen, bij dienstverlening en zorg zijn dit de grijze druk en eveneens de aanwezigheid van lage inkomens.

De tabel laat zien dat in 160 van de 415 gemeenten in 2012 zowel het gebruik van werk en inkomen als van dienstverlening en zorg hoog of laag is. Incongruente situaties, waarbij het niveau van de ene voorziening hoog en van de ander voorziening laag is, komen weinig voor. Houden we rekening met het feit dat het voorzieningengebruik sterk afhankelijk is van de bevolkingssamenstelling van de gemeenten, in dit geval stedelijkheid, armoede en vergrijzing, dan zijn er veel minder gemeenten waarin het gebruik van beide type voorzieningen of hoog of laag is. Dit kan te maken hebben met historisch gegroeide situaties of beleidsvoorkeuren. Deze analyse kan voor een hele periode worden uitgevoerd, waarin kan worden nagegaan of de situatie (samenhang) in de loop van de tijd is veranderd, en of dit samenhangt met veranderingen in de samenstelling van de gemeentelijke bevolking.

Figuur 5.2

Combinatie van laag, gemiddeld en hoog niveau van productie op het gebied van werk en inkomen en dienstverlening en zorg, per COROP-gebied, 2012



Bron: SCP (MvG'08-'12)

Figuur 5.2 geeft de regionale verschillen voor en na modelcorrectie. Het lijkt er op dat de regionale verschillen na modelcorrectie geringer zijn geworden. De verschillen die er nog zijn kunnen, wijzen op verschillen in beleidsvoorkeuren. Omdat bij dit voorbeeld is gebruikgemaakt van een relatief eenvoudig model, worden er nog geen inhoudelijke conclusies verbonden aan de uitkomsten in de figuur.

6 Slotbeschouwing

Deze verkenning heeft aangetoond dat voor een groot aantal gemeentelijke voorzieningen zinvolle indicaties van de productie kunnen worden samengesteld op het niveau van afzonderlijke gemeenten. Voor het jaar 2012 kon voor 83% van de gemeentelijke uitgaven op zinvolle wijze de productie worden bepaald. Vanaf 2012 zijn ook gegevens over woon- en vervoersvoorzieningen voor mensen met beperkingen beschikbaar, waardoor het dekkingspercentage oploopt tot circa 87%. Vanaf 2015 komen de jeugdzorg en de begeleiding binnen het gemeentelijk domein, alsmede een deel van de Wajong, waardoor de dekkingsgraad oploopt tot circa 90%. Dit zijn relatief omvangrijke voorzieningen waarvoor adequate gebruiksgegevens beschikbaar komen. Door additionele gegevensverzameling (brandweer, delen van cultuur) en door opsplitsing van homogene regionale productie naar de samenstellende gemeenten (ambulances, delen cultuur) is nog meer winst te behalen. Dit betekent dat er voldoende gemeentelijke gegevens beschikbaar zijn en komen om op verantwoorde wijze een rapportage uit te voeren die is gebaseerd op gegevens over afzonderlijke gegevens. De rapportage zal niet over individuele gemeenten gaan, maar over kenmerken van deze gemeenten die bepalend zijn voor het gerealiseerde voorzieningenniveau en de daarbij betrokken uitgaven.

Door de hoge dekkingsgraad zijn we in staat om de gestelde onderzoeksvragen te beantwoorden. Deze onderzoeksvragen luiden:

- 1 Welke recente ontwikkelingen doen zich voor bij de productie van gemeentelijke voorzieningen?
- 2 Welke relatie is er tussen de ontwikkelingen in de productie van gemeentelijke voorzieningen en de gemeentelijke uitgaven?
- 3 In welke mate verschillen de ontwikkelingen in de productie en kosten van gemeentelijke voorzieningen naar relevante kenmerken van gemeenten?
- 4 In welke mate treden er regionale verschillen in productie en kosten van gemeentelijke voorzieningen op nadat rekening is gehouden met relevante gemeentelijke kenmerken?
- 5 Is er een samenhang tussen productie en kosten van gemeentelijke voorzieningen en welke kenmerken van gemeenten spelen hierin een rol?

Deze verkenning heeft uitgewezen dat deze vragen betrekkelijk goed zijn te beantwoorden met de gemeentelijke gegevens die konden worden verzameld. Op dit moment kan circa 90% van de gemeentelijke productie worden gemeten op basis van gebruiksindicatoren. De eerste drie onderzoeksvragen liggen in het verlengde van de landelijke rapportage die vanaf 2001 is verschenen, maar voegt de gemeentelijke dimensie toe door de analyse op gemeentelijk niveau te brengen. Dit maakt het mogelijk ontwikkelingen in verschillende typen gemeenten te volgen. Er worden typen gedefinieerd aan de hand van relevante kenmerken die verschillen in gemeentelijke productie en gemeentelijke uitgaven kunnen verklaren: onder meer de stedelijkheid van gemeenten, de omvang van de vergrijzing en de omvang van de armoede onder de gemeentelijke bevolking. Voor deze gemeentelijke kenmerken kan de gemeentelijke productie en de daaraan verbonden uitgaven voor de laatste vijf jaar worden vastgesteld, met t-2 als laatste meetjaar.⁸ De uitkomsten hebben een signaleringswaarde. Vooral afwijkende

8 In dit haalbaarheidsonderzoek is t-3 gehanteerd. Bij een eventueel vervolg zal t-2 het uitgangspunt zijn.

ontwikkelingen zijn van belang: bij welke typen gemeenten zien we een sterke stijging van de productie en de uitgaven en in welke mate lopen productie en uitgaven uiteen? Een dergelijke rapportage zou jaarlijks kunnen, maar ervaringen met de landelijke rapportage hebben uitgewezen dat ook een lagere frequentie toereikend is.

Om een goed beeld te krijgen van de factoren die bepalend zijn voor verschillen in gemeentelijke prestaties dient een standaard verklaringsmodel te worden ontwikkeld. Hierin worden de kenmerken opgenomen die de belangrijkste verklaring bieden voor verschillen in gemeentelijke productie en gemeentelijke uitgaven. Het betreft een selectie van tien à vijftien gemeentelijke kenmerken. Het model kan worden getoetst op stabiliteit in de tijd. Eventueel kunnen jaareffecten worden verdisconteerd. Op basis van de uitkomsten van het model zullen de meest relevante kenmerken in de analyse worden betrokken. Het ligt voor de hand om de modellen in beginsel op het niveau van taakvelden te ontwikkelen.

De modellen kunnen worden gebruikt om de onderzoeksvragen 4 en 5 te beantwoorden. In de beantwoording verandert het perspectief van veranderingen in de tijd naar verschillen tussen gemeenten. Bij onderzoeksvraag 4 zijn het mogelijke regionale verschillen die optreden nadat rekening is gehouden met verschillen in relevante gemeentelijke kenmerken. We hebben het dan over onverklaarde verschillen die een regionale uitwerking hebben. Hierin kunnen beleidsvoorkeuren tot uitdrukking komen, maar ook historisch gegroeide situaties. We gaan er wel vanuit dat de gebruikte modellen een adequate verklaring geven van relevante verschillen. Onderzoeksvraag 5 stelt de samenhang tussen voorzieningen aan de orde. Deze samenhang kan tot stand komen door gemeenschappelijke verklarende factoren. Zo is bekend dat veel armoede zowel samengaat met een groter beroep op inkomensvoorzieningen als op zorgvoorzieningen. Houden we hiermee rekening, dan moet de samenhang tussen de betreffende voorzieningen verminderen.

Maar er kan onverklaarde samenhang overblijven. Ook dit kan te maken hebben met beleidsvoorkeuren en historisch gegroeide situaties. Deze onverklaarde samenhang kan een regionale uitstraling hebben: gebieden met zowel een hoog voorzieningenniveau op het ene als het andere gebied.

Onderzoeksvragen 4 en 5 hebben vooral betrekking op verschillen tussen gemeenten en minder op veranderingen in de gemeentelijke productie en gemeentelijke uitgaven in de loop van de tijd.

Aan de gekozen opzet kleeft wel een aantal beperkingen. Deze hebben met name betrekking op de meting van de productie. Voor een aantal voorzieningen moet worden teruggevallen op normeringsindicatoren omdat geen prestatie- of gebruiksindicatoren beschikbaar zijn, of waarde-indicatoren niet (meer) voldoen bij gebrek aan lokale prijzen. Het betreft veelal oppervlakte-indicatoren, als het aantal m² groen, bouwgrond en begraafruimte per gemeente. Deze indicatoren geven maar een beperkt beeld van de omvang en kwaliteit van geleverde diensten. Er moet naar worden gestreefd deze indicatoren in de toekomst te vervangen door indicatoren die dichter bij de geleverde diensten staan.

Ten slotte resteert het publicatieritme. Een mogelijkheid is om een tweejaarlijks ritme te kiezen: een rapportage met de beantwoording van de onderzoeksvragen 1-3 in het ene jaar en de beantwoording van de onderzoeksvragen 4 en 5 in het andere jaar. Een optie is om elk jaar een thematisch onderwerp in de rapportage te betrekken. Mogelijk interessante thema's zijn het oordeel van de bevolking over hun lokale leefomgeving en de prestaties van de lokale overheid, de bovengemeentelijke samenwerking en ontwikkelingen hierin, het profijt dat burgers hebben van gemeentelijke voorzieningen en de ontwikkeling van wijken en buurten. Bij

het eerste thema kan de burgerpeiling van King een belangrijke rol spelen, maar ook opinieonderzoek dat het SCP regelmatig onder de bevolking houdt. De rol van gemeentelijke kenmerken kan hierbij worden betrokken. De andere thema's zijn al eens eerder in de landelijke rapportage aan bod geweest.

Literatuur

- Allers, M.A. en B. Steiner (2015). *Gemeenten in perspectief 2014-2018*. Groningen: COELO.
- Allers, Maarten (2010). Mogelijkheden tot vereenvoudiging van de verdeling van het gemeentefonds. In: RvF (red.), *Vereenvoudiging van de verdeling algemene uitkering gemeentefonds* (p. 27-38). Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.
- CPB (2015). *Hoe gemeenten in de praktijk met hun geld omgaan: inzichten uit een reeks interviews*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Kan, Juriaan van, Marieke van Genugten, Jan R. Lunsing en Michiel Herweijer (2014). *Verborgene krachten. Over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Non, Mariëlle, Ab van der Torre, Esther Mot, Evelien Eggink, Pieter Bakx en Rudy Douven (2015). *Keuzeruimte in de langdurige zorg* (Vol. 29). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, Evert, Ingrid Ooms en Saskia Jansen (2013). *Maten voor gemeenten 2013. Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2006-2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, Evert, Ingrid Ooms en Saskia Jansen (2015). *Maten voor gemeenten 2014 : prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2007-2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- TK (2009/2010). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2010*. Brief van de staatssecretaris en de minister van BZK vergaderjaar 2009/2010, 32123 VII, nr. 54.

Bijlage

Verdeling geanalyseerde uitgaven en bevolking naar kenmerken gemeenten

Tabel B1

Verdeling geanalyseerde uitgaven en bevolking naar grijze druk (20%-groepen)

grijze druk	aandeel bevolking	aandeel uitgaven
laag	39%	50%
matig	20%	16%
gemiddeld	15%	12%
hoog	14%	13%
zeer hoog	12%	9%

Bron: SCP (MvG'08-'12)

Tabel B2

Verdeling geanalyseerde uitgaven en bevolking naar aandeel huishoudens met lage inkomens (20%-groepen)

aandeel laag inkomen	aandeel bevolking	aandeel uitgaven
laag	10%	6%
matig	13%	9%
gemiddeld	14%	10%
hoog	18%	16%
zeer hoog	44%	59%

Bron: SCP (MvG'08-'12)

Tabel B3

Verdeling geanalyseerde uitgaven en bevolking naar aandeel ozb-inkomsten (20%-groepen)

aandeel ozb-inkomsten	aandeel bevolking	aandeel uitgaven
laag	29%	37%
matig	17%	16%
gemiddeld	19%	16%
hoog	19%	18%
zeer hoog	15%	13%

Bron: SCP (MvG'08-'12)

Tabel B4

Verdeling geanalyseerde uitgaven en bevolking naar stedelijkheid

stedelijkheid	aandeel bevolking	aandeel uitgaven	aantal gemeenten
zeer sterk stedelijk	20%	32%	14
sterk stedelijk	28%	27%	62
matig stedelijk	20%	17%	86
weinig stedelijk	21%	16%	145
niet stedelijk	11%	8%	108

Bron: SCP (MvG'08-'12)