

*Maten voor gemeenten 2004*



# Maten voor gemeenten 2004

Een analyse van de prestaties van de  
lokale overheid

B. Kuhry  
V. Veldheer



Sociaal en Cultureel Planbureau  
Den Haag, mei 2004

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 Koninkrijkrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2004

SCP-onderzoeksrapport 2004/5

Zet- en binnenwerk: Mantext, Moerkapelle

Omslagontwerp: Bureau Stijlzoorg, Utrecht

Verspreiding in België: Maklu-Distributie  
Somersstraat 13-15, B-2018 Antwerpen

ISBN 90-377-0179-5

NUR 740

*Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier.*

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 VX Den Haag

Tel. (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: [www.scp.nl](http://www.scp.nl)

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

# Inhoud

	Voorwoord	I
1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond en doelstelling van dit rapport	3
1.2	Ander onderzoek	5
2	Methodische aspecten van prestatiemeting	15
2.1	Algemene problematiek	15
2.2	Meting van gemeentelijke prestaties	17
2.3	De rol van de uitgaven	20
2.4	Kwantiteit en kwaliteit	23
3	Ontwikkelingen op macroniveau	27
3.1	Kerncijfers uitgaven en inkomsten	27
3.2	Analyseresultaten	29
3.3	De effecten van taakmutaties	34
4	Ontwikkelingen per taakveld	39
4.1	Inleiding	39
4.2	Bestuursorganen en algemene ondersteuning	40
4.3	Burgerzaken	44
4.4	Openbare orde en veiligheid	48
4.5	Wegen en water	53
4.6	Onderwijs(huisvesting)	54
4.7	Werkgelegenheid	63
4.8	Maatschappelijke en sociale dienstverlening	66
4.9	Voorzieningen gehandicapten	72
4.10	Volksgezondheid	75
4.11	Bijstand en sociale dienst	78
4.12	Milieu, reiniging en riolering	81
4.13	Cultuur, sport en groen	83
4.14	Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing	88
4.15	Openbaar vervoer	91
4.16	Economische zaken	94
4.17	Analyse van de netto-uitgaven	95

5	Kanttekeningen bij de uitkomsten	97
5.1	Inleiding	97
5.2	Gevoeligheidsanalyse	97
5.3	Verdeelsleutels gemeentefonds	101
5.4	IJkpunten voor volumegroei	102
5.5	De verklaring voor de stijging van de reële uitgaven per product	104
6.	Samenvatting en slotbeschouwing	107
6.1	Samenvatting	107
6.2	Mogelijkheden tot verbetering van de onderzoeksaanpak	112
6.3	Slotbeschouwing	113
	Noten	119
	Bijlage A: Taakvelden en productindicatoren	123
	Bijlage B: Kosten, uitgaven en inkomsten	127
	Bijlage C1: Analyse van bruto-uitgaven	129
	Bijlage C2: Analyse van netto-uitgaven	131
	Bijlage D: Bronnen	133
	Literatuur	135
	Publicaties scp	139

# Voorwoord

Bij het vaststellen van het Plan van Aanpak Transparantie in de financiële verhouding ontstond de behoefte een beter inzicht te krijgen in de relatie tussen de taken en middelen van de gemeentelijke bestuurslaag. In 2001 heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een voorstudie over dat onderwerp opgesteld (SCP-werkdocument 74). Daarin werd een methode uitgewerkt om op basis van de beschikbare informatie op landelijk niveau een globaal beeld op te stellen over de ontwikkeling van de gemeentelijke prestaties. In *Maten voor gemeenten 2003* (SCP-onderzoeksrapport 2003/9) is vervolgens voor de eerste keer een integraal beeld geschetst van de gemeentelijke prestaties op een landelijk aggregatieniveau.

Dit rapport, *Maten voor gemeenten 2004* is het derde in de reeks. Het verschilt in een aantal opzichten van de voorgaande editie. Zo zijn de prestatie-indicatoren op onderdelen verbeterd en zijn de gegevens geactualiseerd. Veel nadrukkelijker dan in de voorgaande editie worden de achterliggende ontwikkelingen op de afzonderlijke taakvelden behandeld. Daarbij wordt ook ingegaan op beleidsmatige en kwalitatieve aspecten.

De opstellers van het rapport danken de ambtelijke begeleidingsgroep bestaande uit de heer drs. F. Gietema en mevrouw drs. A.C. van der Tuin van het ministerie van BZK. In het bijzonder danken zij de heer drs. T.A. van Tongeren van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) voor commentaar op een conceptversie van dit rapport en de heren F. Blom (CBS) en drs. E.M.H. van Boekel van de gemeente Almelo voor het verstrekken van respectievelijk gegevens over leerlingen behorend tot de culturele minderheden en kengetallen met betrekking tot de dienst publiekszaken. Deze studie had niet tot stand kunnen komen als het CBS het niet tot zijn taak had gerekend om jaarlijks kengetallen over de overheid en over collectieve voorzieningen te publiceren.

Dit rapport moet worden gezien als een volgende stap in een meerjarig proces om het inzicht in de gemeentelijke prestaties op een landelijk aggregatieniveau te verbeteren. Er moet met nadruk op worden gewezen dat een substantiële verdere verdieping van de aanpak alleen mogelijk is naarmate ook verbeteringen in de gegevensvoorziening worden gerealiseerd. Op dat gebied is sprake van veelbelovende initiatieven, zoals de invoering van nieuwe comptabiliteitsvoorschriften en aanzetten voor een verbetering van de informatie over de uitgaven en inkomsten van gemeenten.

In het kielzog van de operatie Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB) zijn bij de rijksoverheid 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. Op andere onderdelen zijn de perspectieven niet altijd even rooskleurig. Dat geldt bijvoorbeeld

voor cultuur, sport en openbaar vervoer. Tegelijkertijd blijkt steeds weer dat politiek en beleid verwachten regelmatig en gedetailleerd voorzien te kunnen worden 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.

Prof. dr. Paul Schnabel  
Directeur SCP



# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond en doelstelling van dit rapport

In 2001 heeft het SCP een voorstudie *Maten voor gemeenten* (Kuhry en Van der Torre 2001) uitgevoerd 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 de destijds aan het SCP verstrekte opdracht is te vinden in een brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer (BZK 2000a). Volgens deze brief moest het onderzoek betrekking te 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.’

Samenvattend is het project erop gericht om de prestaties die gemeenten op basis van de beschikbare middelen verrichten, in kaart te brengen.

De voorstudie ging 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.

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

- Het algemene oordeel was dat het SCP in de rapportage een goede indruk geeft van hetgeen er op dit moment mogelijk is met gemeentelijke prestatiemeting.
- De keuze om zoveel mogelijk aanknopingspunten te zoeken bij beschikbare gegevensbronnen is logisch. Op termijn is het gebruik van meer specialistische

- informatiebronnen wenselijk om een grotere diepgang te kunnen bereiken. Ook het ontbreken van gegevens over oordelen van burgers wordt als een gemis ervaren.
- Prestatiemeting komt nooit in plaats van bestaande instrumenten, die de gemeentelijke inkomsten en uitgaven analyseren (bijvoorbeeld de jaarlijkse Periodieke Onderhoudsrapportages). Alleen door beide invalshoeken in onderlinge samenhang te interpreteren kan prestatiemeting toegevoegde waarde opleveren.
  - Voorgesteld wordt om door te gaan met de macro-aanpak als geschetst in het SCP-rapport, maar daarnaast ook te investeren in diepte-onderzoek, ondermeer via het opstarten van een proeftuin gemeentelijke prestatiemeting voor een selectie van representatieve gemeenten.

Het afgelopen jaar is *Maten voor gemeenten 2003* (SCP-onderzoeksrapport 2003/9) verschenen. In dit rapport is de in de voorstudie geschetste opzet nader uitgewerkt en is voor de eerste maal een integraal beeld geschetst van de gemeentelijke prestaties op een landelijk aggregatieniveau.

Het voorliggende rapport, *Maten voor gemeenten 2004*, is het derde in de reeks. Het verschilt in een aantal opzichten van de voorgaande editie. Zo zijn de prestatie-indicatoren op onderdelen verbeterd. Verder zijn de gegevens geactualiseerd, waardoor de analyse betrekking heeft op de periode 1996-2001. Nadrukkelijker dan in de voorgaande editie wordt ingegaan op de achterliggende ontwikkelingen op de afzonderlijke taakvelden. Ook worden de gemeentelijke prestaties explicieter in beeld gebracht.

Daarbij is naast de analyse van productievolume en uitgaven ook aandacht besteed aan beleidsmatige ontwikkelingen en aan kwalitatieve aspecten, waaronder opinies van burgers. Ook is gebruikgemaakt van benchmarks en andere diepte-analyses. Op deze wijze is invulling gegeven aan een aantal aanbevelingen in het AEF-rapport.

Helaas was het bij van afronding van dit rapport in maart 2004 nog niet mogelijk data voor 2002 in de analyse te betrekken. Veel van de productiecijfers zijn voor dat jaar nog niet beschikbaar, evenmin als landelijke totaalcijfers voor uitgaven en inkomsten gebaseerd op de gemeenterekeningen.

De verdere indeling van dit rapport is als volgt. Paragraaf 1.2 gaat kort in op eerdere werkzaamheden van het SCP en anderen, die raakvlakken vertonen met de onderhavige opdracht. Hoofdstuk 2 heeft betrekking op de methodische aspecten van prestatiemeting in algemene zin en op prestatiemeting in de hier geschetste context. Hoofdstuk 3 vat de belangrijkste uitkomsten samen. Hoofdstuk 4 gaat meer gedetailleerd in op de ontwikkelingen op de afzonderlijke taakvelden. Hoofdstuk 5 probeert de uitkomsten in een breder kader te plaatsen en meer algemene conclusies te formuleren. Hoofdstuk 6 ten slotte, omvat een samenvatting, een bespiegeling over toekomstige verbeteringen in de aanpak en een slotbeschouwing.

## 1.2 Ander onderzoek

### 1.2.1 SCP-projecten en rapporten

Sinds het begin van de jaren tachtig is door het SCP een methodiek ontwikkeld waarmee de ontwikkeling van het gebruik en de kosten van de zogenoemde quartaire diensten wordt geanalyseerd en geraamd. Het gaat daarbij om diensten op het gebied van openbaar bestuur, onderwijs, zorg, veiligheid, sociale zekerheid, cultuur, sport en openbaar vervoer.

In de periode 1980-1984, maar ook in de periode 1993-1995, is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nadrukkelijk betrokken geweest bij de ontwikkeling van dit instrument (rapporten van de Interdepartementale Commissie Planvorming Quartaire Sector, publicaties van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven en SCP over 'Kerngegevens openbaar bestuur'). Recente publicaties over dit onderwerp zijn: het *Memorandum Quartaire Sector 2002-2006* (SCP 2002a), dat is opgesteld als advies ten tijde van de kabinetsformatie 2002 en de achtergrondstudie *De vierde sector* (Kuhry en van der Torre 2002). Het laatstgenoemde rapport is ook te beschouwen als methodische verantwoording en als blauwdruk voor het soort analyses dat ook in het kader van dit gemeentelijke project worden uitgevoerd.

Het laatste *Sociaal en Cultureel Rapport* (SCP 2002b) had als thema 'de kwaliteit van de quartaire sector' en ging onder meer uitgebreid in op opinies van burgers over de dienstverlening, waarbij ook informatie is verzameld over een aantal specifiek gemeentelijke taakvelden (aanvragen paspoorten/rijbewijzen, vuilnisophaal, plantsoenen, aanvragen vergunning, politie en gemeentelijke dienstverlening in het algemeen).

Eerder onderzoek van het SCP naar de productie en kosten van quartaire dienstverlening was vooral gericht op de meting van de finale dienstverlening aan burgers. Waar feitelijke prestatie-maten niet of nauwelijks voorhanden zijn, kan worden teruggevallen op informatie over het gebruik van voorzieningen. Een bijkomend voordeel is dat daardoor ook een directe relatie kan worden gelegd met de vraag naar diensten. De mate waarin deze thans en in de toekomst kan worden gehonoreerd, is altijd een belangrijk aspect geweest bij de beleidsadvisering door het SCP. In hoofdstuk 2 wordt deze aanpak van het SCP, die ook ten grondslag ligt aan het voorliggende rapport, nader toegelicht.

In plaats van een op de meting van de outputgerichte aanpak (prestaties) kan ook gekozen worden voor een aanpak die is gericht op de evaluatie van de outcome (effecten). Nadruk op effectindicatoren in plaats van prestatie-indicatoren treft men bij voorbeeld bij het grotestedenbeleid en bij de operatie *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording* (VBTB) van de rijksoverheid. Centraal bij dit laatste proces zijn vragen als 'hebben we bereikt wat we wilden bereiken?' en 'heeft dit gekost wat we dachten dat het zou kosten?'. Een dergelijke vraagstelling is meer gericht op het bestuurlijke proces dan op het meten van de output die met publieke middelen wordt gerealiseerd.

Het leidt geen twijfel dat de uiteindelijke doelstelling van overheidsbeleid eerder is gericht op effecten dan op het bereiken van een bepaalde output. Het draait uiteindelijk om gezondheid, veiligheid en de vaardigheid en mondigheid van de burgers. Zorg, inzet van de politie of het geven van onderwijs zijn in dit verband eerder middel dan doel.

Een inherent probleem met de meting van effecten is echter dat er veel buiten het beleid en de inzet van publieke middelen gelegen factoren zijn die dit beïnvloeden. Voor de gezondheid van de bevolking zijn leefstijleffecten bijvoorbeeld van zeer groot belang. Een tweede probleem is dat effecten vaak niet als uitgangspunt te hanteren zijn bij de financiering van uitvoerende instanties. Hooguit kan men hierbij streven naar prestatie-indicatoren die zoveel mogelijk zijn gelieerd aan effecten (aantal leerlingen dat diploma behaald, aantallen patiënten dat succesvol is behandeld)

Hierna zal aan de hand van twee cases, het grotestedenbeleid en de politie, worden geïllustreerd op welke andere wijze indicatoren in beleidsprocessen worden toegepast om prestaties te meten. Hier gaat het niet zozeer om het meten van de output als wel om het vaststellen in hoeverre beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd; de daartoe opgestelde indicatoren zijn een mengeling van effect-, prestatie- en procesindicatoren. Om een aantal redenen wordt hier niet ingegaan op het gebruik van kengetallen in het kader van de VBTB. In de eerste plaats zou dit een apart, zeer omvangrijk onderzoek vergen. Ten tweede is de relatie met de gemeentelijke problematiek veel minder direct dan bij het grotestedenbeleid en de prestatiecontracten van de politie.

### 1.2.2 Grotestedenbeleid

Afgezien van de voorlopers als probleemcumulatiegebiedenbeleid en sociale vernieuwing, voert het Rijk al zo'n twaalf jaar beleid dat specifiek geldt voor de grote steden. Aanvankelijk bedoeld om de sociale problematiek in de vier grote steden effectief aan te pakken, vallen nu ruim 30 gemeenten onder het grotestedenbeleid.

Het grotestedenbeleid heeft een culturele verandering ondergaan: aanvankelijk gericht op het nauwgezet analyseren van de problematiek en het ontwerpen van beleid om die aan te pakken, is nu de aandacht geheel gericht op het bereiken van resultaten. De uitvoering van het beleid staat centraal, waarbij via een VBTB-achtige aanpak zicht moet worden verkregen op de resultaten en op de effectiviteit van de overheidsinterventies. Daarin past ook het formuleren van prestatieafspraken alsmede het vaststellen van indicatoren waarmee de resultaten kunnen worden gemeten. Wat dit laatste betreft, is gekozen voor de trits maatschappelijke doelstelling (outcome), output-doelstelling en -indicator.

Het grotestedenbeleid was aanvankelijk onderverdeeld in pijlers (economisch, fysiek, sociaal; later is hier nog veiligheid aan toegevoegd); voor de periode 2005-2009 wordt niet meer gesproken van pijlers, maar van drie Brede Doeluitkeringen (BDU).

Het beheer van de BDU is onder de verantwoordelijkheid van de vakdepartementen gebracht: het ministerie van VROM is verantwoordelijk voor beheer en uitvoering van de BDU fysiek, het ministerie van EZ voor de BDU economie, het ministerie van BZK

voor de BDU sociaal, integratie en veiligheid. In deze laatste komen de middelen samen voor de beleidsterreinen veiligheid, integratie en inburgering, maatschappelijke zorg en onderwijs. Naast de beheersverantwoordelijkheid van de drie genoemde departementen, is BZK ook verantwoordelijk voor de algehele coördinatie van het GSB-stelsel. De ministeries van vws, OCenW, Justitie en szw dragen dus voor hun onderdelen van het grotestedenbeleid geen primaire beheersverantwoordelijkheid.

Aan de instelling van drie geldstromen van Rijk naar gemeenten kleefde het risico van verkokering, zeker ook gezien het feit, dat in het 'pijlertijdperk' overleg tussen steden en Rijk per pijler was georganiseerd. Bij de omvorming van de vier pijlers naar de drie BDU'en vreesden de grote steden het wegvallen van de daaraan gekoppelde overlegstructuur. Het ministerie van BZK heeft toegezegd die te zullen handhaven. Het blijft de vraag in hoeverre daarmee de door velen noodzakelijk gevonden ontschotting c.q. ontkokering gerealiseerd is. Structureel is de verkokering in elk geval bestendig.

In het beleidskader voor 2005-2009 (BZK 2004) zijn vijf outcomedoelstellingen geformuleerd, 25 daarvan afgeleide outputdoelstellingen en 38 outputindicatoren. Daarnaast wordt per thema de mogelijkheid geboden om een doelstelling te formuleren die specifiek betrekking heeft op de situatie in een stad. Het principe van maatwerk is hier richtinggevend. De inhoud van een dergelijke 'open doelstelling' en de benoeming van de bijbehorende meetbare indicator worden in overleg tussen Rijk en de desbetreffende gemeente vastgesteld.

De trits van outcome- en outputdoelstellingen en outputindicatoren is door het Rijk ontwikkeld in samenspraak met de grote steden. De outcomedoelstellingen zijn breed geformuleerd en het bereiken ervan hangt niet alleen af van het grotestedenbeleid; exogene factoren zijn eveneens van invloed. Verwacht wordt wel dat het grotestedenbeleid een bijdrage levert aan de realisering van die doelstellingen.

Het gaat om:

- 1 het verbeteren van de veiligheid en het voorkomen en doen afnemen van criminaliteit;
- 2 het verbeteren van de fysieke en sociale leefomgeving en het bevorderen van duurzaamheid;
- 3 verbeteren en instandhouden van de sociale kwaliteit van de samenleving, door versterking van integratie, participatie en het vergroten van de zelfredzaamheid;
- 4 het (opnieuw) binden van de midden- en hogere inkomens aan de stad;
- 5 het vergroten van de economische groei.

De outputdoelstellingen liggen op het niveau van concrete resultaten; het zijn doelstellingen waarvan wordt aangenomen dat de overheid die zelf in voldoende mate kan realiseren, of ervoor kan zorgen dat andere partijen deze realiseren. Kijken we naar de inhoud van de outputdoelstellingen, dan valt al snel op dat de vierde outcomedoelstelling nauwelijks wordt vertaald in outputdoelstellingen. Waar het gaat om het huisvestingsbeleid komt deze doelstelling nauwelijks meer aan bod, hoogstens indirect. Specifiek voor deze inkomensgroepen geformuleerd beleid is er niet.

De steden hebben zich verplicht om in de convenantperiode de outputdoelstellingen te realiseren, gemeten aan de hand van de overeengekomen outputindicatoren. Onder outputindicator wordt in dit verband verstaan: 'de maat waarmee wordt vastgesteld of en in welke mate de outputdoelstelling geheel of gedeeltelijk is gerealiseerd en geeft de wijze aan waarop de ambitie op de betreffende outputdoelstellingen geformuleerd dient te worden' (BZK 2004).

Voor de volgende beleidsonderdelen zijn outputdoelstellingen geformuleerd en outputindicatoren vastgesteld.

- Veiligheid: 4 outputdoelstellingen, 6 indicatoren;
- Fysiek: 8 outputdoelstellingen, 11 indicatoren;
- Inburgering en integratie: moet nog nader worden uitgewerkt;
- Maatschappelijke zorg: 2 outputdoelstellingen, 2 indicatoren;
- Jeugd en Onderwijs: 2 outputdoelstellingen, 2 indicatoren;
- Economie: 4 outputdoelstellingen, 9 indicatoren.

De indruk zou kunnen bestaan dat het hier om concrete prestatieafspraken gaat, maar dat is maar ten dele het geval. Zo wordt als een outputdoelstelling voor *Veiligheid* geformuleerd: 'Het verminderen van overlast op straat veroorzaakt door personen, mede door de realisatie van een sluitende aanpak van sociale opvang en hulpverlening gericht op overlastgevendende personen'. De bijbehorende outputindicator is: 'Het percentage overlastgevendende dat in maatschappelijke opvang (24 uur per dag beschikbaar in crisissituaties) kan worden geplaatst ten opzichte van het totale aantal geregistreerde overlastgevendende'.

Bij deze formuleringen kan een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste is er in de meeste gemeenten nog geen registratie van overlastgevendende opgezet. Ten tweede is er een dubbelzinnigheid in de omschrijvingen geslopen: gaat het nu om het terugdringen van de overlast op straat, of om de zorg dat de capaciteit van de maatschappelijke opvang voldoende is? Ten derde is de gekozen indicator geen indicator voor de betrokken output het aantal personen dat opgevangen wordt maar een zogenoemde doelbereikingsindicator (Financiën 1994), in dit geval het percentage van de doelgroep dat bereikt wordt. Dit is geen product-, maar een effectindicator, die bijvoorbeeld niet te gebruiken is voor het vaststellen of verdelen van de middelen die nodig zijn om de betreffende taak te verrichten.

Van een andere betekenis is de formulering bij het onderdeel *Maatschappelijke zorg*. Daar is als outputdoelstelling geformuleerd: 'aanpak van overgewicht onder 0-19 jarigen'. De bijbehorende indicator: 'daling van het percentage jongeren (0-19 jaar) met overgewicht'. Het voornaamste instrument waarover de overheid in dit geval beschikt is voorlichting (via de media, scholen of jeugdgezondheidszorg). Aangezien hier niets nader worden gespecificeerd, noch wat betreft de aanpak, noch wat betreft het (streef)percentage 0-19 jarigen met overgewicht, valt over de effectiviteit van het overheidsbeleid op grond hiervan weinig te zeggen.

Weer van een andere orde is de formulering voor het beleidsveld *Jeugd en Onderwijs*. Als outputdoelstelling wordt geschreven: 'geen leerling zonder diploma van school.

Vergroten van ontwikkelingskansen van jeugdigen van 0-23 jaar door a) voorkomen en verminderen van onderwijsachterstanden; b) het vergroten van het aantal jongeren dat een startkwalificatie behaalt'. In verband hiermee worden de volgende output-indicatoren benoemd: 'a) aantal (t.o.v. de doelgroep achterstandsleerlingen) peuters en kleuters dat deelneemt aan voor- en vroegschoolse programma's; b) aantal (t.o.v. de doelgroep voortijdig schoolverlaters) scholieren dat herplaatst is'. Bij een output-doelstelling als *geen leerling zonder diploma van school* is op voorhand niet duidelijk met welke gemeentelijke instrumenten die te realiseren is.

Over het algemeen kan worden opgemerkt dat het verband tussen de outputdoelstellingen en de gekozen outputindicatoren vaak tamelijk indirect is en onder invloed staat van veel interveniërende factoren. Bij de indicatoren lijkt soms nauwelijks rekening te zijn gehouden met de mate waarin gemeenten invloed kunnen uitoefenen. Vaak ontbreekt een expliciete relatie met het gros van de gemeentelijke uitgaven op het betreffende terrein. Ten slotte betreft het vaak indicatoren die door een veelheid van externe factoren worden beïnvloed en is niet zozeer sprake van effectindicatoren als wel van doelbereikingsindicatoren. Dat neemt niet weg dat deze indicatoren en de achterliggende informatie van belang zijn voor een beoordeling van de gemeentelijke prestaties en van de gemeentelijke behoeften op dit terrein.

### 1.2.3 Prestatiecontracten met politie

Hoewel de financiële betrokkenheid van gemeenten bij de politie sinds 1993 beperkt is, wordt op deze plaats kort aandacht besteed aan de prestatiemeting bij de politie, omdat dit weer een andere kijk geeft op het gebruik van prestatie-indicatoren in de bestuurspraktijk.

De minister van BZK heeft op 15 februari 2003 met de politiekorpsen afspraken gemaakt over de prestaties die deze de komende jaren zullen leveren. Het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 (LKNP 2003) is een convenant tussen de politie-ministers en de korpsbeheerders over de te behalen resultaten in deze periode. Worden de afgesproken prestaties gehaald, dan heeft de minister van BZK toegezegd de sterkte van het korps uit te breiden en de normvergoeding te verhogen. Dit landelijk kader wordt per regio ingevuld, waarbij het wel zo is dat de gebruikte prestatie-indicatoren landelijk en regionaal dezelfde zijn; alleen de streefwaarden kunnen regionaal verschillen.

De afspraken die zijn gemaakt vloeien voort uit het veiligheidsprogramma van het kabinet Balkenende I van oktober 2002, 'Naar een veiliger samenleving' (TK 2002). Daarin staan drie hoofddoelstellingen geformuleerd: versterking criminaliteitsbestrijding, intensivering van het toezicht en de handhaving, verbetering van de doelmatigheid. Bij elk van de drie hoofddoelstellingen zijn subdoelen opgesteld waaraan indicatoren zijn toegeschreven, is de nulwaarde voor 2003 gedefinieerd en de streefwaarde voor 2006. Om een voorbeeld te geven van de eerste hoofddoelstelling opsporing: als subdoel is omschreven dat alle aangiften die burgers van misdrijven doen daadwerkelijk in behandeling worden genomen. Als resultaatafspraken is opgetekend dat de politie

in 2006 40.000 meer processen-verbaal (zaken met bekende dader) bij het Openbaar Ministerie aanlevert dan in 2002. In dit verband is ook overeengekomen, dat het percentage burgers dat zegt zeer tevreden te zijn over het laatste politiecontact in 2006 substantieel zal zijn verbeterd. Onder die substantiële verbetering wordt verstaan: het bereiken van de hoogste waarde uit de periode 1993 t/m 2002.

Voorbeeld van de tweede hoofddoelstelling: als subdoel is omschreven dat de politie de bestaande regels strenger handhaaft en burgers aanspreekt op overtreding ervan. De bijbehorende resultaatafspraak is dat het aantal boetes en transacties in 2006 zal zijn toegenomen met 180.000 in vergelijking met 2002.

Tot slot een voorbeeld van de derde hoofddoelstelling: als subdoel is vastgelegd dat de doelmatigheid van het primaire proces met 5% zal verbeteren. De resultaatafspraak is dat korpsen die erin slagen in 2006 een ziekteverzuimpercentage te realiseren dat lager is dan het landelijk gemiddelde streefcijfer van 8%, dat verschil in mindering mogen brengen op de doelmatigheidsdoelstelling van 5%. In 2000 bedroeg het landelijke verzuimpercentage 9,4%.

Ieder korps stelt bovendien een plan van aanpak op waarin het aangeeft hoe die 5% doelmatigheidsverbetering zal worden bereikt. Daarover zijn verder geen prestatieafspraken gemaakt.

Hoewel het steeds meer gebruik wordt in de publieke sector om prestatieafspraken te maken en prestatiesturing toe te passen, zijn er wetenschappers die wijzen op de risico's die hieraan zijn verbonden. Zo kritiseren Van Sluis en Van Thiel (2003) onder meer de fixatie op kengetallen en het zwakke verband tussen prestatieafspraken en gekozen indicatoren. Met name dit laatste is relevant, omdat het gevaar bestaat dat de politie zich vooral richt op het geïndiceerde taakgebied en andere onderdelen verwaarloost. Een ander kritiekpunt is, dat de nadruk in de gemaakte prestatieafspraken gelegd is op criminaliteitsbestrijding, terwijl uit onderzoek sinds de jaren zeventig bekend is, dat zo'n 80% van het dagelijks functioneren van de politie niet met criminaliteitsbestrijding te maken heeft, maar met het aanpakken van problemen, het dempen van conflicten, hulpverlening en bemiddeling, en dergelijke.

Zij wijzen ook op het feit dat de resultaatafspraken overwegend gericht zijn op throughput (bv. ziekteverzuim) en output en niet zozeer op outcome (bv. sociale veiligheid). In beginsel zijn beide auteurs geen tegenstander van prestatiesturing en zien zij ook kansen, zoals een grotere erkenning van de professionaliteit van de politie, minder centralisatie en betere prestaties. Maar de wijze waarop prestatiesturing in dit geval is geoperationaliseerd bergt naar hun opvatting te veel afbreukrisico in zich. Om de effectiviteit van de afspraken te waarborgen en te voorkomen dat er perverse effecten optreden, doen zij een achttal aanbevelingen. Belangrijke elementen daarin zijn de explicitering van de beleidsvoornemens, uitbreiding van het aantal afspraken en het definiëren van meer dan één indicator per afspraak en inbedding van de nieuwe afspraken in bestaande sturingsstrategieën. Een van hun aanbevelingen sluit aan bij de kritiek van het Centraal Planbureau (CPB 2004) op deze vorm van prestatiesturing.



Het CPB pleit voor meer horizontale vormen van verantwoording zoals visitatiecommissies en klantenpanels.

Ook het CPB is van oordeel, dat de gemaakte afspraken betrekking hebben op slechts een klein deel van het gehele takenpakket van de politie. Dat leidt niet alleen tot een tunnelvisie, maar belemmert weging van de kwaliteit van het politiewerk. Het CPB verwacht meer van onderlinge vergelijking van politiekorpsen op een aantal essentiële punten, omdat daarmee een inhoudelijke discussie wordt gevoerd over de uitvoering van taken en de kwaliteit ervan.

Resumerend kan worden vastgesteld, dat de het meten van prestaties van gemeenten op verschillende manieren kan plaatsvinden; directe koppeling aan de beleidsinzet zoals in het grotestedenbeleid en de politie vraagt een mate van precisie die moeilijk past op de werkelijkheid. Bovendien blijft door de selectie van indicatoren een groot deel van de door gemeenten ingezette middelen buiten beeld. Analyses op macroniveau van gemeentelijke prestaties leveren informatie van een geheel andere orde op.

#### 1.2.4 Specifieke informatiebronnen

Tal van databronnen en onderzoeken zijn van belang om een beeld te krijgen van gemeentelijke prestaties. Ten eerste zijn er rapporten van gemeenten zelf, waaronder aan de begroting en rekening gelieerde stukken. Bij veel gemeenten is in de afgelopen 15 jaar energie gestoken in modernisering van managementprocessen, in het meten van prestaties en sturing op output. Toonaangevend is in dit verband naast een aantal pioniersgemeenten (o.a. Tilburg en Delft) het zogenoemde VBI-project (Beleids- en Beheersinstrumentarium) geweest (o.a. Houwaart 1995 en van Helden 1998). Bordewijk en Klaassen (2000) geven een - overigens nogal ontvullend - overzicht van de huidige stand van zaken. Dit overzicht is goed bruikbaar als introductie in de theorie van productmeting en als startpunt voor een literatuurstudie met betrekking tot gemeentelijke toepassingen. Zij concluderen dat het ideaal van een productbegroting, dat wil zeggen een begroting in termen van producten en de bijbehorende kostprijs, nog nergens is verwerkelijk en hebben grote twijfels over de haalbaarheid van een dergelijke aanpak. Zij pleiten er niettemin voor om, zij het op een minder ambitieuze manier, gebruik te maken van kengetallen.

Op pagina 86 van hun rapport presenteren zij een schema voor de relatie tussen homogeniteit en identificeerbaarheid van de output en sturingsprocessen, waaruit blijkt dat outputfinanciering in hun visie alleen mogelijk is bij identificeerbare en homogene output. Een eis van strikte homogeniteit is zeer beperkend, omdat in de praktijk zelden sprake zal zijn van een volstrekt homogene output. Wij vinden dat deze eis te ver gaat. Hoewel de heterogeniteit van producten en kwaliteitsverschillen de nodige complicaties kunnen opleveren, valt daar op verschillende manieren voor te corrigeren: ten eerste via weging van heterogene productcategorieën met hun kosten-aandelen, ten tweede door kwaliteitsborging, bijvoorbeeld via een inspectie of een andere onafhankelijke toezichthouder. De identificeerbaarheid van output is een

fundamenteeler probleem, met name waar het het openbaar bestuur in enge zin betreft. Op dit punt komt paragraaf 2.2 nader terug.

In dit rapport wordt met name gebruik gemaakt van interne rapporten van gemeenten bij de onderdelen burgerzaken (gemeente Almelo) en GGD (Amsterdam en Rotterdam). Hierbij zij aangetekend dat het hier om *gevalsbeschrijvingen* gaat; zowel de GGD Rotterdam als de GG&GD Amsterdam heeft serieus gepoogd zijn taken financieel zo transparant mogelijk te maken en loopt in vergelijking met andere gemeentelijke organen voorop. Opname in dit rapport heeft niet alleen een illustratieve functie, maar ook tot doel tot oordeelsvorming te komen over de gehanteerde systematiek tegen de achtergrond van de in dit rapport gekozen methodiek.

Een bron van informatie die in toenemende mate van belang is, zijn landelijke monitorprojecten en brancherapporten. Het monitoren van ontwikkelingen heeft de afgelopen jaren een hoge vlucht genomen. Uit een overzicht in BZK (2001) blijkt dat bijna alle ministeries monitorgegevens verzamelen en daarbij een beroep doen op gemeenten en provincies. Er werden meer dan 40 monitoren geteld op terreinen zoals leefbaarheid, veiligheid, gezondheid, onderwijs, verkeer, lokale lasten, kinderopvang enz. Daarnaast blijken gemeenten ook zelf monitoren te ontwikkelen en ontwikkelt het Rijk in overleg met de grote steden de GSB-monitor. Hoewel tussen het ministerie van BZK, andere ministeries en de gemeenten afspraken zijn gemaakt om de groei van monitoren in goede banen te leiden en de inhoud te harmoniseren, blijkt in de praktijk de vergelijkbaarheid van al die informatie uiterst lastig zo niet onmogelijk.

Van belang voor dit rapport zijn onder meer de Brancheverslagen van het Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening, de Monitor Maatschappelijke Opvang van het Trimbosinstituut, het Trendrapport jeugdhulpverlening van de Stichting registratie jeugdvoorzieningen de hieraan gelieerde rapporten van het Centraal Informatiepunt Jeugdzorg, de jaarverslagen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de kerncijfers Wet Voorzieningen Gehandicapten (wvg) van het onderzoeksbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, SGBO, de Gemeentelijke armoedemonitor van Cebeon en de Openbaar Vervoermonitor van de Adviesdienst voor Verkeer en Vervoer. Als verzamelpunt van deze en andere informatie fungeert het Centraal Bureau van de Statistiek. Met name de informatie van dit bureau over de gemeentebegrotingen en -rekeningen is van essentieel belang voor dit rapport. Daarnaast is gebruik gemaakt van CBS-gegevens over uiteenlopende onderwerpen als brandweer, leerlingen en hun achtergrondkenmerken, gezondheidszorg, maatschappelijk werk, riolering, cultuur, sport en prijsindices.

Van essentieel belang is ook het toenemende aantal benchmark onderzoeken dat door wisselende groepen van gemeenten over de meest uiteenlopende onderwerpen wordt uitgevoerd. Vaak speelt hierbij een al dan niet commercieel onderzoeksbureau een coördinerende rol. Helaas zijn deze gegevens lang niet altijd openbaar. In twee recente rapporten heeft de Stichting Rekenschap (Fuite 2003a en 2003b) gewezen op

het belang van benchmarking als instrument voor publieke verantwoording en de eis van openbaarheid die hieraan zou kunnen worden gesteld.

Benchmark onderzoeken die voor dit rapport zijn gebruikt zijn die van de sociale diensten en wvG (opgezet door SGB0), de benchmark gemeentelijke dienstverlening van EZ (2002) en de benchmark riolering van Rioned (2003).



## 2 Methodische aspecten van prestatiemeting

### 2.1 Algemene problematiek

Bij een productieproces kan een onderscheid worden gemaakt tussen ingezette middelen (=input), proces (=throughput), product (=output) en effect (*Platform Beleidsanalyse* 1990, Haselbekke et al. 1990). In dit rapport komen vooral de output en de input aan de orde en de verhouding daartussen, de productiviteit.

In de marktsector kan het productievolume worden afgeleid uit de marktwaarde van de betreffende goederen. Tijdreeksen kunnen dan worden gevonden door de opbrengst te defleren, dat wil zeggen te corrigeren voor de prijsontwikkeling. Het CBS levert jaarlijks een groot aantal prijsindexcijfers voor uiteenlopende goederen en diensten.

Omdat de diensten die door de quartaire sector worden geproduceerd doorgaans niet op de vrije markt worden verhandeld, is hun marktwaarde meestal niet bekend. De waarde van de productie kan dan niet in geld worden uitgedrukt. Daarom wordt in de meeste gevallen gebruikgemaakt van fysieke *productindicatoren*. Dit is een verzamelterm, die betrekking heeft op verschillende typen indicatoren, die als directe of indirecte maat voor de productie kunnen gelden. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen:

- 1 prestatie-indicatoren die te maken hebben met de geleverde eindproducten;
- 2 gebruiksindicatoren die te maken hebben met de afnemers van de diensten;
- 3 procesindicatoren die te maken hebben met verrichte werkzaamheden of tussenproducten;
- 4 inputindicatoren die te maken hebben met ingezette middelen;
- 5 normeringsindicatoren die de productie relateren aan een externe norm.

*Prestatie-indicatoren* hebben betrekking op het eindproduct van de dienstverlening. Als zodanig zijn zij het meest geschikt om de doelmatigheid van de dienstverlening te toetsen. Voorbeelden van prestatie-indicatoren zijn het aantal succesvol behandelde patiënten, het aantal behaalde diploma's in het onderwijs of het aantal uitvoeringen bij concerten.

*Gebruiksindicatoren* hebben niet zozeer betrekking op de eigenlijke productie, maar op het aantal afnemers van producten. Daarmee zijn ze bij uitstek geschikt voor analyses en ramingen van de vraag naar diensten. Voorbeelden van gebruiksindicatoren zijn het aantal patiënten in ziekenhuizen, het aantal leerlingen in het onderwijs en het aantal toehoorders bij concerten. Gebruiksindicatoren zijn in veel gevallen redelijk tot goed bruikbaar als maatstaven voor de productie. Als het aantal opnamen in ziekenhuizen of het aantal leerlingen in het onderwijs als maat voor de productie wordt gekozen, wordt impliciet verondersteld dat de genezingskans of het slaagpercentage constant is.

*Procesindicatoren* kunnen betrekking hebben op verrichte taken en daarmee een maat zijn voor de inspanningen van het betrokken personeel. Voorbeelden van *procesindicatoren* zijn het aantal verrichtingen in ziekenhuizen of het aantal gegeven lessen in het onderwijs. In sommige gevallen kunnen *procesindicatoren* gebruikt worden als indicator voor de productie. In het geval van de thuiszorg bijvoorbeeld, kan de productie worden gemeten via het aantal contacturen van het personeel. De impliciete veronderstelling is dan dat het personeel per contactuur een constante hoeveelheid werk verzet.

Voorbeelden van *inputindicatoren* zijn ingezet personeel en ingezette materiële middelen. Bij gebrek aan marktconforme prijzen voor overheidsdiensten waardeert het CBS de output van dergelijke diensten (bv. in het kader van de *Nationale Rekeningen*) op basis van de ingezette middelen. Voor het huidige doel is een dergelijke benadering over het algemeen niet zinvol: de doelmatigheid van uitgaven kan nu eenmaal niet worden getoetst aan de hand van de uitgaven zelf.

*Normeringsindicatoren* zijn in Kuhry en Van der Torre 2001 geïntroduceerd in antwoord op specifieke problemen die optreden bij de meting van het product van voorwaarden-scheppende activiteiten van overheden (zoals de opstelling van regels en wetten, de vervaardiging van beleidsnota's en de ontwikkeling van bestemmingsplannen). Als ruwe benadering voor het productievolume kan in zulke gevallen gebruik worden gemaakt van indicatoren als de omvang van de potentiële doelgroep, het totaal aantal inwoners, de totale landoppervlakte, enzovoort.

Voorzover wel sprake is van (min of meer) kostendekkende prijzen en marktconforme condities en voorzover een adequaat prijsindexcijfer beschikbaar is, kan ook gebruikt worden gemaakt van *waarde-indicatoren*. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen:

- productmeting via *deflering van opbrengsten*. Een toepassing kan worden gevonden op het terrein van de woningexploitatie. Als deflator kan het prijsindexcijfer voor de woninghuur worden gekozen.
- productmeting via *deflering van uitgaven*. Een toepassing vormen de uitgaven voor wegenonderhoud, die kunnen worden gedefleerd met het betreffende prijsindexcijfer.

Het voordeel van *waarde-indicatoren* is dat daarmee beter rekening kan worden gehouden met kwaliteitsverschillen.<sup>1</sup> Een inherent nadeel komt naar voren als producenten onderling worden vergeleken: deze exercitie komt dan neer op een triviale vergelijking van de uitgaven.

De meting van de productie wordt in veel gevallen bemoeilijkt door *heterogeniteit*. Hiervan is sprake als een bepaalde producent meerdere producten of producttypen voortbrengt. Zo kan in de zorg onderscheid worden gemaakt in zorgzwaarte of diagnosecategorie van patiënten, bij de politie in soorten misdrijf, of bij het onderwijs en de arbeidsvoorziening in doelgroepen. Dit loopt op tot meer dan dertig producttypen in het geval van de belastingdienst.

Het is dan noodzakelijk om de productie op één noemer te brengen om een vergelijking met de ingezette middelen mogelijk te maken. In de marktsector is dat geen probleem omdat de afzonderlijke producten kunnen worden gewogen met hun waarde, de marktprijs. Bij de meeste quartaire diensten is dat niet mogelijk en moeten de afzonderlijke productcategorieën gewogen worden opgeteld met behulp van de ingezette middelen (bij voorkeur integrale kosten, soms – bij gebrek aan beter – de personeelsinzet) per product. In theorie kan dus heel goed voor heterogeniteit worden gecorrigeerd. De beperkende randvoorwaarden zijn dat er gedifferentieerde gegevens over de productie beschikbaar moeten zijn en dat er zinvolle veronderstellingen over de onderlinge weegfactoren moeten kunnen worden gemaakt.

De toename van de totale productie van jaar  $t_1$  op jaar  $t_2$  kan op de manier die is vermeld in box 1 worden berekend door de toename van alle afzonderlijke producten te wegen met hun kostenaandeel in een bepaald jaar (bijvoorbeeld in jaar  $t_1$ ).

### Box 1 Berekening samengestelde productie

Indexeer de afzonderlijke productreeksen  $Q_{i,t}$  met de waarde 100 voor alle reeksen in basisjaar  $b$ , waar  $i = 1, \dots, n$  staat voor het volgnummer van het product en  $t = 1, 2, 3, \dots$  voor het jaar. De bijbehorende formule luidt:

$I_{i,t} = 100 Q_{i,t}/Q_{i,b}$ , waar  $I_{i,t}$  staat voor het berekende indexcijfer. Weeg de reeksen vervolgens met hun kostenaandeel  $k_{ib} = K_{ib}/K_b$  in hetzelfde basisjaar  $t_b$ , waarbij  $K_b = (K_{1b} + K_{2b} + \dots + K_{nb})$ . De samengestelde reeks is dan eveneens een geïndexeerde reeks met de waarde 100 in jaar  $b$ :  $I_t = k_{1b} I_{1t} + k_{2b} I_{2t} + \dots + k_{nb} I_{nt}$ .

De productie wordt waargenomen op het niveau van voorzieningen. De presentatie in rapportages vindt echter vaak plaats op het niveau van (sub)clusters en het gemeentelijk niveau in totaliteit. Kosten en ingezette middelen kunnen daarbij worden opgeteld. De geaggregeerde productie kan eveneens worden berekend via weging van de productie van de onderscheiden voorzieningen met de kostenaandelen van deze voorzieningen in een bepaald basisjaar (conform de uitleg in box 1).

## 2.2 Meting van gemeentelijke prestaties

Ondanks problemen die verband houden met heterogeniteit (zie § 2.1) en kwaliteit (zie § 2.4) is de meting van de productie via prestatie- of gebruiksindicatoren nog relatief eenvoudig wanneer sprake is van finale dienstverlening aan burgers. Voorbeelden daarvan zijn onderwijs en zorg. Bij veel activiteiten die vallen onder de noemer ‘openbaar bestuur’ is het nog veel lastiger om te komen tot een adequate en zinvolle

meting van de productie. Dit geldt zowel voor het Rijk als voor de gemeenten: (zie onder meer Haselbekke et al. 1990; De Groot en Goudriaan 1991; Bordewijk en Klaassen 2000, Houwaart 1995; Van Helden 1998).

Net als voor ministeries geldt voor gemeenten dat zij betrokken zijn bij een breed scala aan activiteiten die niet alleen verschillen in taakveld, maar ook in type werkzaamheid. Hier kan aansluiting worden gevonden bij een indeling die in de literatuur over openbare financiën gebruikelijk is, namelijk die in finale, intermediaire en zuiver collectieve dienstverlening. Dit onderscheid heeft consequenties voor de meetbaarheid en de wijze van meting van de productie:

- In het geval van *finale dienstverlening* aan burgers is het vaak betrekkelijk eenvoudig om productindicatoren te definiëren. Gedacht kan worden aan aantallen uitleningen van boeken en andere media, aantallen bezoeken aan zwembaden, het aantal verstrekte uitkeringen of het aantal verstrekte vergunningen. Het betreft over het algemeen prestatie- en gebruiksindicatoren. Ook productmeting via waarde-indicatoren is in sommige gevallen mogelijk. Dit onderwerp is besproken in paragraaf 2.1. De kosten die gerelateerd zijn aan finale dienstverlening kunnen worden aangeduid als *exploitatiekosten*.
- Veel activiteiten van overheden vallen in de categorie *intermediaire dienstverlening*<sup>2</sup>. Het gaat hierbij om het controleren, aansturen, ondersteunen en/of subsidiëren van uitvoerende instanties die eveneens tot de overheid behoren of die grotendeels door de overheid gefinancierd worden zoals scholen, bibliotheken en sociaal-cultureel werk. De hiermee gemoeide kosten worden in het vervolg aangeduid als *aansturingskosten*. In dit soort gevallen is het moeilijk om de feitelijke productie te meten en vervalt men al snel in indicatoren als opgestelde nota's, gevoerd overleg, verzonden brieven en dergelijke (procesindicatoren) of ingezette middelen (input-indicatoren). Bij monitoren op afstand, of het hier nu bestuurders op het niveau van gemeenten of rijksinstanties betreft, kan en moet worden volstaan met veel globalere informatie. In dit rapport worden de kosten van gemeentelijke diensten met een aansturende taak expliciet of impliciet toegerekend aan de finale productie die bij de uitvoeringsorganisaties plaatsvindt (zie bijvoorbeeld De Groot en Goudriaan 1991 en Haring et al. 1995).<sup>3</sup> Een vergelijkbare aanpak is ook geschikt in het geval van ondersteunende activiteiten zoals die van een schoolbegeleidingsdienst of activiteiten die kunnen worden betiteld als overhead (posten in de gemeenterekeningen als 'algemene ondersteuning', 'secretarie' of 'algemeen beheer'). Strikt genomen speelt het probleem van de overhead op alle niveaus. Bij een uitvoeringsorganisatie zoals bijvoorbeeld een school is er bijvoorbeeld een directeur, een conciërge en een administratie.<sup>4</sup> Waar overhead niet expliciet in de gemeenterekening (c.q. gemeentebegroting) is onderscheiden, wordt deze automatisch toegerekend aan de bijbehorende finale (of intermediaire) productie. Waar de overhead wel geëxpliciteerd wordt, zijn er twee equivalente berekeningsmethoden beschikbaar: evenredige omslag van de bedragen over alle bijbehorende kostenposten (correctie



via de uitgavenkant) of berekening van een gewogen productindicator onder verwaarlozing van de overheadcomponent, die vervolgens wel wordt gerelateerd aan het totaal van de betreffende uitgaven (correctie via de productiekant). In dit rapport wordt over het algemeen gebruik gemaakt van de laatstgenoemde methode.

- Voorwaardenscheppende activiteiten van gemeenten zijn op te vatten als zuiver *collectieve* diensten. Het kenmerk hiervan is dat dergelijke diensten niet aan individuele burgers of bedrijven kunnen worden toegerekend (zie bijvoorbeeld Wolfson 1988 en Cornelisse et al. 1994).<sup>5</sup> Een voorbeeld vormt de opstelling van structuurvisies of bestemmingsplannen. De met dergelijke diensten gemoeide apparaatskosten worden in het vervolg aangeduid als *beleidskosten*. In dergelijke gevallen lijkt het op het eerste gezicht niet mogelijk om andere productindicatoren te kiezen dan procesindicatoren (zoals het aantal nota's, de omvang van nota's, het aantal belegde vergaderingen en overlegbijeenkomsten en dergelijke). Hoewel zo'n benadering zinvol kan zijn voor het lijnmanagement, scheidt het alleen maar verwarring op het niveau van bestuurders op afstand. Veel vergaderen en dikke nota's zijn een maat voor de verrichte werkzaamheden en de werkbelasting van het personeel, maar niet noodzakelijkerwijs voor de kwaliteit van de geleverde prestaties. In deze gevallen is de output zelf heterogeen en niet goed te meten.

Een alternatief is het hanteren van inputindicatoren als de tijdbesteding aan bepaalde taken. Hiermee wordt echter het paard achter de wagen gespannen, omdat het dan niet meer mogelijk is om het verband tussen input en output te analyseren. In dit rapport wordt in deze gevallen gebruikgemaakt van normeringsindicatoren (zie §2.1). Met dergelijke indicatoren worden de uitgaven voor een bepaalde taak gerelateerd aan een norm (uitgaven per inwoner, per km<sup>2</sup>, enz.).<sup>6</sup>

Bijlage A geeft een samenvattend overzicht van de productindicatoren die in dit rapport zijn gehanteerd voor de onderscheiden taakvelden. Daarnaast toont deze bijlage de gebruikte indeling van gemeentelijke taken. Deze indeling kan worden opgevat als een synthese tussen de functionele indeling conform de comptabiliteitsvoorschriften (ministerie van Binnenlandse Zaken 1994b) en de indeling die gebruikelijk is bij analyses ten behoeve van de vaststelling en de verdeling van middelen in het kader van het Gemeentefonds. De hiërarchie is gebaseerd op de functionele indeling. De hoofd-functies zijn cursief weergegeven. De clusterindeling ten behoeve van het gemeentefonds is met asteriskken aangegeven.

Bij een aantal taakvelden zijn de inkomsten systematisch hoger dan de uitgaven. Dit betreft een aantal bedrijfsmatige activiteiten (o.a. gemeentelijke grondbedrijven en nutsbedrijven) en financiële transacties (o.a. onroerendezaakbelasting en de post algemene baten en lasten). In bijlagen A en B zijn deze taakvelden aangeduid met \*\*. Deze taakvelden worden in dit rapport behandeld als netto-inkomstenbron. De consequentie daarvan is dat de analyse van de gemeentelijke productie alleen betrekking heeft op de prestaties en uitgaven voor alle andere voorzieningen. Door deze beslissing

blijft 10% tot 15% van de gemeentelijke bruto-uitgaven buiten beschouwing. De belangrijkste ontbrekende rubrieken zijn gemeentelijke grondbedrijven en de post algemene baten en lasten.

In de analyses worden 64 afzonderlijke taakvelden onderscheiden. Omdat voor veel taakvelden meer dan één productindicator wordt gehanteerd, ligt het aantal gehanteerde afzonderlijke productindicatoren rond de 110. Bij 14 taakvelden is gebruikgemaakt van een gebruiksindicator, bij 21 van een prestatie-indicator, bij 12 van een waarde-indicator en bij 13 van een normeringsindicator. In 4 gevallen ging het om overhead of een restpost. Veruit de belangrijkste hiervan was algemene ondersteuning. Uitgedrukt als aandeel van de bruto-uitgaven voor het jaar 2000 ziet het beeld er iets anders uit: koploper zijn dan de prestatie-indicatoren (40%), gevolgd door waarde-indicatoren (25%) en gebruiksindicatoren (16%). Hekkensluiters zijn normerings-indicatoren (14%) en overhead/restposten (5%). Het minst bevredigend zijn de normeringsindicatoren, maar deze beïnvloeden het totaalbeeld slechts in beperkte mate (zoals blijkt uit één van de varianten van de gevoeligheidsanalyse in § 5.2).

Als wegingsjaar voor het berekenen van de samengestelde productie (zie ook box 1) is 1999 gekozen. Keuze van een tussenjaar heeft voordelen boven dat voor een begin- of eindjaar, omdat dat meer representatief is voor de gehele periode. Bovendien zijn er technische problemen met de beginjaren. In enkele gevallen moest de productie voor die jaren worden geschat, terwijl er ook voorzieningen zijn waarvoor de kosten en het productievolume in de eerste jaren op nul stonden (onderwijsachterstandbeleid en schoolbegeleidingsdiensten).

### 2.3 De rol van de uitgaven

In de voorstudie is geconstateerd dat een pure ‘grabbelton’ van productindicatoren onvoldoende houvast levert voor een analyse van de relatie tussen taken en middelen. De uitgaven kunnen hierbij als bindmiddel fungeren en zijn in dit kader om drie redenen van groot belang:

- 1 Uitgaven spelen in het geval van voorzieningen met meerdere producten een rol bij de weging van de afzonderlijke productindicatoren.
- 2 Uitgaven fungeren als gewicht bij de aggregatie van de productie van afzonderlijke voorzieningen tot clustertotalen en tot totalen op landelijk of gemeentelijk niveau.
- 3 Uitgaven zijn voorts van essentieel belang bij de toerekening aan gemeenten van activiteiten die deels worden gefinancierd uit andere dan gemeentelijke middelen.

De punten 1 en 2 zijn al aan de orde geweest in paragraaf 2.1 en in box 1. Punt 3 heeft te maken met een methodische complicatie die het gevolg is van het feit dat in deze analyses niet de dienstverlening zelf centraal staat zoals bij de quartairesectorprojecten van het SCP, maar de rol van gemeenten. Deze complicatie treedt op, in situaties

waarin ook derden (bijvoorbeeld andere overheidslagen) een rol spelen bij de financiering van een voorziening, maar de prestatiegegevens betrekking hebben op alle instellingen ongeacht de gemeentelijke betrokkenheid. Bijvoorbeeld: de prestatiegegevens met betrekking tot musea (aantal bezoekers) hebben betrekking op alle Nederlandse musea, ongeacht of het gemeentelijke, rijks- of privaatrechtelijke instellingen betreft. Aparte bezoekcijfers voor gemeentelijke musea zijn niet beschikbaar. De ontwikkeling van de totale bezoekcijfers van musea kan echter van toepassing worden verklaard op het gemeentelijke segment onder twee voorwaarden.

- 1 Het aandeel van de gemeentelijke instellingen blijft gelijk;
- 2 De gemiddelde bezoekcijfers van gemeentelijke musea volgen het algemene patroon.

Voor afwijkingen van de eerste veronderstelling kan nog worden gecorrigeerd door rekening te houden met (veranderingen in) het aandeel van de uitgaven van gemeenten in de totale exploitatiekosten. Langs deze weg kan ook worden gecorrigeerd voor veranderingen in financieringsstromen (met als meest extreme voorbeelden de beëindiging van gemeentelijke verantwoordelijkheid voor woningexploitatie en verzorgingshuizen en nieuwe verantwoordelijkheden op gebieden als onderwijsachterstandbeleid en schoolbegeleidingsdiensten). Daarom wordt de ontwikkeling van de productindicatoren bij een aantal voorzieningen waarvoor ook andere instanties dan gemeenten verantwoordelijk zijn, gecorrigeerd voor het verloop van het aandeel van de uitgaven van gemeenten in de totale kosten. Stel dat de prestaties van een bepaalde voorziening door de jaren heen een constant niveau houden (indexcijfer 100), maar dat de gemeentelijke financiële betrokkenheid in vier jaar gelijkmatig afneemt van 100% naar 0%, dan is de gecorrigeerde reeks van het productievolume 100, 75, 50, 25, 0.

De gehanteerde rekenregel kan ook als volgt worden omschreven: (de index van) het gemeentelijk productievolume = (de index van) het totale productievolume maal de (index van de) gemeentelijke bruto-uitgaven gedeeld door (de index van de) totale exploitatiekosten.

Een vergelijkbare problematiek treedt op wanneer we de prestaties willen relateren aan de netto-uitgaven van gemeenten, dat wil zeggen aan de (bruto-)uitgaven exclusief specifieke uitkeringen van het Rijk en exclusief bijdragen van burgers of van het bedrijfsleven. Op die manier wordt in beeld gebracht wat gemeenten voor prestaties leveren op basis van hun algemene middelen. Dit betreft de inkomsten uit het gemeentefonds, de netto-opbrengst van de gemeentelijke belastingen en enkele bedrijfsmatige activiteiten, waaronder de gemeentelijke grondbedrijven. In dit geval kan de ontwikkeling van de prestaties worden gecorrigeerd voor het aandeel van de netto-uitgaven van gemeenten in de totale exploitatiekosten van de betrokken voorzieningen.

Zowel in het geval van de netto-uitgaven als in het geval van de bruto-uitgaven kan makkelijk worden aangetoond dat de (index van de) uitgaven per product op het niveau van de elementaire voorzieningen gelijk is aan het quotiënt van de (index van

de) totale exploitatiekosten en (de index van) het totale productievolume (zie box 2). Bij aggregatie van voorzieningen ontstaan wel verschillen als gevolg van een andere weging van de componenten.

**Box 2 Rekenregels die van toepassing zijn als de productie uit meerdere bronnen wordt bekostigd**

Stel dat de productie in jaar  $t$   $P_t$  bedraagt, de totale kosten  $K_t$  en de netto-uitgaven van gemeenten  $N_t$ . De nettoproductie  $P^*_t$  bedraagt dan in het betreffende jaar  $P_t(N_t/K_t)$ . Dit wil zeggen dat een aan de uitgaven evenredig deel van de productie aan gemeenten wordt toegerekend. De netto-uitgaven per nettoproduct  $N_t/P^*_t$  zijn dan gelijk aan  $K_t/P_t$  en dus per definitie gelijk aan de kosten per product. Mutatis mutandis gaat dit ook op voor de bruto-productie.

De methode in box 2 is overigens niet van toepassing voor voorzieningen waar de productie wordt berekend via een waarde-indicator. In dat geval heeft de gemeten productie namelijk expliciet betrekking op het door gemeente bekostigde deel van de totale productie.

In bijlage B wordt een overzicht gegeven van exploitatiekosten, uitgaven en inkomsten voor het jaar 2001. Vergelijkbare gegevens zijn ook gebruikt voor de overige jaren tussen 1996 en 2001. De betreffende tabel laat op het niveau van (sub)clusters en voorzieningen zien wat de bijdrage is van de onderscheiden financieringsbronnen (specifieke uitkeringen van het Rijk, bijdragen van burgers en gemeentelijke middelen in enge zin) aan de totale gemeentelijke uitgaven. Verder maakt de tabel zichtbaar in hoeverre andere overheidslagen of instanties betrokken zijn bij de productie van de betreffende diensten.

Gegevens over de gerealiseerde inkomsten en uitgaven uit de gemeenterekeningen zijn aanmerkelijk bruikbaar dan gegevens uit de gemeentebegrotingen. Voor de jaren 1996-1998 heeft het CBS echter geen rekeningcijfers gepubliceerd. De onderschikbare cijfers zijn niet vrijgegeven, omdat er twijfels zijn over de kwaliteit hiervan.<sup>7</sup> Daarom zijn ten behoeve van deze publicatie de begrotingscijfers voor 1996 tot en met 1999 proportioneel gekoppeld aan de rekeningcijfers voor de periode 1999-2001. Dit impliceert dat de begrotingscijfers voor de jaren 1996 tot en met 1998 per afzonderlijk taakveld zijn gecorrigeerd met een verhoudingsgetal dat gebaseerd is op de verhouding tussen de bedragen in de rekening en de bedragen in de begroting voor het jaar 1999.<sup>8</sup>

## 2.4 Kwantiteit en kwaliteit

De in dit rapport gehanteerde methode om het productievolume via fysieke product-indicatoren in kaart te brengen, heeft zijn beperkingen. Een van de belangrijkste daarvan is dat de kwaliteit van diensten in onvoldoende mate wordt gereflecteerd door de op de meting van kwantiteiten gerichte productindicatoren.

Kwaliteit is een vaag en complex begrip dat te maken heeft met de kenmerken van het product in relatie tot de gestelde eisen. Het is zinvol om een onderscheid te maken tussen:

- objectieve en subjectieve kwaliteitsmaten;
- proceskwaliteit en productkwaliteit.

Bij objectieve maten voor de kwaliteit van diensten kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het percentage treinen dat op tijd rijdt, de gemiddelde opkomsttijd van de brandweer, de doorlooptijd bij het aanvragen van een paspoort of rijbewijs, het percentage uitgevallen lessen, het percentage foutieve beschikkingen, het percentage (gehonoreerde) klachten, enzovoort. Veel relevante aspecten van kwaliteit zijn echter moeilijk meetbaar, zoals de bejegening van patiënten of de correctheid van medische handelingen. Aanvullende informatie kan worden verkregen via subjectieve kwaliteitsoordelen over het product of over het productieproces. Dergelijke oordelen kunnen worden gevraagd aan de gebruiker, een toezichthouder (inspectie) of het personeel.

Naast de kwaliteit van het product kan ook de kwaliteit van het productieproces relevant zijn. Ten eerste kan de kwaliteit van producten indirect worden getoetst door na te gaan of het productieproces aan bepaalde eisen voldoet (adequate opleiding van personeel, volgen van voorgeschreven procedures, maatregelen voor kwaliteitsborging). Ten tweede kunnen aspecten van het productieproces, die niet direct met het eindproduct te maken hebben, toch van groot belang zijn voor de gebruiker. Schone toiletten op scholen of het voldoen aan de eisen voor brandveiligheid behoren niet tot het eigenlijke product van het onderwijs (het verwerven van kennis en het aanleren van vaardigheden), maar zijn desalniettemin 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 duurder 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 (bijvoorbeeld 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. 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 het productievolume te verwerken kunnen zich wreken bij de beoordeling van de effecten van het ter beschikking stellen van extra middelen (of het omgekeerde: bezuinigingen). Voorzover deze impulsen tot uitdrukking komen in aantallen gebruikers of aantallen geleverde producten is er geen probleem. Als ze leiden tot het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden van het personeel zijn de effecten ook traceerbaar. In andere gevallen ontstaat een beeld van oplopende kosten per product, dat een suggestie van verspilling oproept. Op onderdelen is het mogelijk om (vaak tegen aanzienlijke kosten op het terrein van de data-verzameling) verfijningen in productindicatoren te introduceren die in een deel van deze lacune voorzien (bij onderwijs bijvoorbeeld gegevens over schoolresultaten, bij de zorg gegevens over wachtlijsten en genezingskans). Voor een deel hebben dergelijke kostenstijgingen echter ook te maken met een algehele stijging van het welvaartsniveau. Mensen die aangenaam wonen, willen hun laatste jaren niet slijten in een verouderd verzorgingshuis. Scholen gehuisvest in barakken zijn niet meer acceptabel. Uitgaven die daarin voorzien leiden tot een verhoging van de kosten per product, die alleszins verantwoord is.

De in dit rapport uitgevoerde analyses worden gehandicapt door een ‘blinde vlek’ voor bepaalde aspecten van de kwaliteit van de dienstverlening. Het is heel goed mogelijk en zelfs waarschijnlijk 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 naast indicatoren die betrekking hebben op de kwantiteit ook meer kwalitatieve indicatoren te verzamelen. Behalve opiniegegevens kan het daarbij, zoals gezegd, ook gaan om meer objectieve aspecten. Voorzover beschikbaar is dergelijke informatie samengevat in de paragrafen kwaliteit en effectiviteit bij de bespreking van de afzonderlijke taakvelden in hoofdstuk 4. 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 het productievolume worden opgenomen.

In het laatste Sociaal en Cultureel Rapport (SCP 2002b) wordt uitvoerig ingegaan op het begrip kwaliteit en op empirische gegevens over de kwaliteit van quartaire 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 recente bron is de Benchmark Gemeentelijke dienstverlening van EZ (2002). Bij een aantal specifieke benchmarks en monitors

wordt ingegaan op kwalitatieve aspecten (bijvoorbeeld de benchmarks Sociale diensten en WVG van het onderzoeksbureau van de VNG (SGBO), de benchmark riolering van Rioned (2003) en de OV-monitor van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer).





## 3 Ontwikkelingen op macroniveau

### 3.1 Kerncijfers uitgaven en inkomsten

Op basis van de CBS-gegevens over gemeenterekeningen en -begrotingen en de Overzichten specifieke uitkeringen van het ministerie van BZK, kan een beeld worden geschetst van het verloop van uitgaven en inkomsten van gemeenten. Zoals is uitgelegd in paragraaf 2.3 zijn deze gegevens verkregen door de cijfers voor de gemeenterekeningen die beschikbaar zijn vanaf 1999 te 'koppelen' aan cijfers uit de gemeentebegrotingen voor eerdere jaren.

De cijfers over uitgaven en inkomsten in dit rapport hebben betrekking op de zogenoemde lopende rekening. De uitgaven omvatten loonkosten, materiële kosten, kapitaallasten en inkomensoverdrachten. De kapitaallasten zijn opgebouwd uit de rentekosten en afschrijvingen die samenhangen met investeringsuitgaven. Overigens zijn de gegevens met betrekking tot de kapitaallasten niet consistent. Bij bepaalde investeringen, met name op het terrein wegen en water, wordt deels uitgegaan van financiering à fonds perdu, dat wil zeggen dat de investeringskosten in het jaar van oplevering als lopende uitgave zijn geboekt en dat in de volgende jaren niet wordt afgeschreven.

Enkele kerncijfers zijn weergegeven in tabel 3.1. Deze tabel heeft betrekking op de geaggregeerde uitkomsten en inkomsten van gemeenten voor een selectie van 64 taakvelden. Voor een overzicht van deze taakvelden en vergelijkbare gegevens per afzonderlijk taakveld, wordt verwezen naar bijlage B.

Hierbij past de kanttekening dat hiermee niet alle gemeentelijke uitgaven in beeld zijn gebracht. Met name de uitgaven die betrekking hebben op van bedrijfsmatige activiteiten (nutsbedrijven, havenbedrijven en gemeentelijk grondbedrijf) blijven hierbij buiten beschouwing, evenals de uitgaven voor een variëteit aan financiële transacties. Dit betreft begrotingsposten waarvoor de inkomsten systematisch hoger zijn dan de uitgaven. Met deze buiten beschouwing gelaten begrotingsposten was in 2001 8,1 miljard euro aan uitgaven gemoeid (zie bijlage B).

**Tabel 3.1 Gemeentelijke uitgaven en inkomsten**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<i>bruto-uitgaven taakvelden (mln. euro's)</i>	30.006	29.509	29.695	31.050	32.735	34.867
specifieke uitkeringen (als % van bruto-uitgaven)	37,4	34,0	34,1	32,8	31,8	31,9
taakgebonden inkomsten van derden (als % van bruto-uitgaven)	27,2	26,7	25,5	26,0	26,1	26,4
netto-uitgaven (als % van bruto-uitgaven)	35,4	39,3	40,4	41,2	42,0	41,7
<i>netto-uitgaven taakvelden (mln. euro's)</i>	10.614	11.603	12.004	12.781	13.762	14.545
inkomsten uit gemeentefonds (als % van netto-uitgaven)	80,1	80,7	83,0	81,7	83,2	83,9
opbrengst gemeentelijke belastingen (als % van netto-uitgaven)	18,7	17,9	18,7	17,3	17,1	17,2

Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen en Statistiek gemeentebegrotingen); ministerie van BZK (Overzicht specifieke uitkeringen); SCP-bewerking

De gemeentelijke bruto-uitgaven voor de betrokken 64 taakvelden lopen op van 30 miljard euro in 1996 tot 34,9 miljard in 2001. De gemeentelijke netto-uitgaven zijn berekend door van de bruto-uitgaven per taakveld de taakgebonden inkomsten af te trekken. Deze netto-uitgaven lopen op van 10,6 miljard euro in 1996 tot 14,5 miljard euro in 2001. Het verschil tussen de bruto- en netto-uitgaven heeft in hoofdzaak betrekking op de inkomsten uit het gemeentefonds en de gemeentelijke belastingen. Van de laatsten is de onroerendezaakbelasting veruit de belangrijkste.

In het bovenste deel van tabel 3.1 wordt het verschil tussen bruto- en netto-uitgaven uiteengelegd in twee taakgebonden inkomstencomponenten: 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, soms ook te vatten onder de term 'eigen bijdragen'. In het tweede deel van de tabel worden de netto-uitgaven gerelateerd aan een aantal niet-taakgebonden inkomstenbronnen. Dit is mogelijk omdat het saldo van inkomsten en uitgaven in de gemeentebegrotingen vrijwel verwaarloosbaar is.

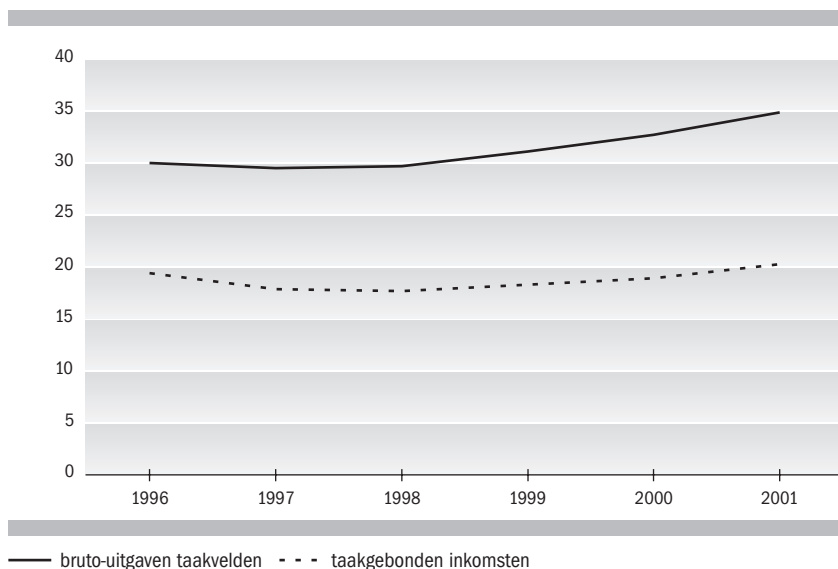
De belangrijkste ontwikkeling die in tabel 3.1 zichtbaar is, betreft de stijging van het aandeel van de netto-uitgaven van 35% naar 42%. Deze ontwikkeling wordt gecompenseerd door een daling van het aandeel van de specifieke uitkeringen van het Rijk van 37% naar 32%.<sup>9</sup> Het aandeel van de taakgebonden inkomsten schommelde in de periode 1996-2001 rond de 26%. Het aandeel van het gemeentefonds in de netto-uitgaven lag de eerste jaren rond de 80% en de laatste twee jaar rond de 84% en dat van de gemeentelijke belastingen daalt van 19% naar 17%.

Voor de daling van het aandeel van de specifieke uitkeringen zijn een aantal verklaringen te noemen. Ten eerste de afbouw van de gemeentelijke betrokkenheid bij in belangrijke mate via specifieke uitkeringen gefinancierde voorzieningen als verzorgingshuizen en verpleeghuizen. Ten tweede de conjuncturele teruggang van het aantal ontvangers van bijstand. Ten derde de overheveling van specifieke uitkeringen naar het gemeentefonds, met als belangrijkste voorbeeld de onderwijshuisvesting.

Overigens is het aandeel van gemeentelijke belastingen volgens sommige bronnen hoger dan hier vermeld (zie bijvoorbeeld de bijlagen van de Miljoenennota's van het ministerie van Financiën over de decentrale overheden). In tegenstelling tot deze benadering worden in dit rapport belastingen als reinigingsrecht en rioolbelasting gerubriceerd als taakgebonden bijdragen van burgers voor geleverde prestaties, conform de gebruikelijke definitie van netto-uitgaven.

Figuur 3.1 geeft enkele kengetallen uit de voorgaande tabel grafisch weer. Het valt op dat de taakgebonden inkomsten van gemeenten in de gehele periode rond de 20 miljard euro liggen. De bruto-uitgaven vertonen een matige stijging (van circa 30 naar circa 35 miljard euro). Dit impliceert dat het verschil van deze twee, de netto-uitgaven, een verhoudingsgewijs snelle groei vertoont (van 10 naar 15 miljard euro).

**Figuur 3.1 Gemeentelijke uitgaven en inkomsten**



Bron: zie tabel 3.1

### 3.2 Analyseresultaten

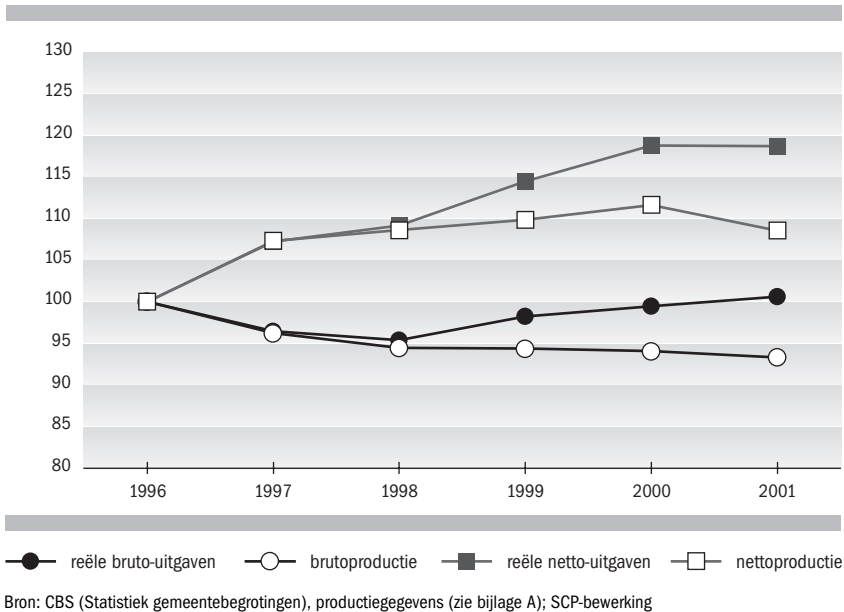
De analyses in dit rapport hebben betrekking op een systematische vergelijking van de ontwikkeling van het productievolume met het verloop van de uitgaven. Hiermee wordt de beoogde relatie gelegd tussen de ontwikkeling van gemeentelijke taken en middelen. Het productievolume wordt, zoals besproken in paragraaf 2.1, gemeten via productindicatoren. Een overzicht van de gehanteerde indicatoren is opgenomen in bijlage A. In hoofdstuk 4 wordt nog gedetailleerd ingegaan op de productindicatoren voor de afzonderlijke taakvelden. In paragraaf 2.1 is ook aangegeven hoe het productievolume voor meerdere taakvelden kan worden geaggregeerd tot één totaalcijfer. Ten behoeve van de vergelijking met het productievolume worden de uitgaven gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling van het bruto binnenlands product. Deze gecorrigeerde uitgaven worden aangeduid als 'reële uitgaven'.

Figuur 3.2 geeft een samenvatting van de geaggregeerde uitkomsten van de bruto- en de netto-analyse. Deze figuur laat zien dat de bruto-uitgaven, gecorrigeerd voor de generieke prijsontwikkeling, per saldo niet zijn gestegen, dit in tegenstelling tot de netto-uitgaven die een gemiddelde reële groei van 3,5% per jaar vertonen. In beide gevallen blijft de ontwikkeling van de productie met 1,5 à 2% per jaar achter bij die van de corresponderende uitgaven. Dit impliceert een stijging van de relatieve kostprijs van gemeentelijke diensten ten opzichte van de gemiddelde prijsstijging van in de Nederland geproduceerde goederen en diensten. De figuur lijkt aan te tonen dat dit

effect vrij gelijkmatig over de jaren verdeeld is. Alleen in het eerste jaar (van 1996 op 1997) lijkt een dergelijk effect niet te zijn opgetreden.

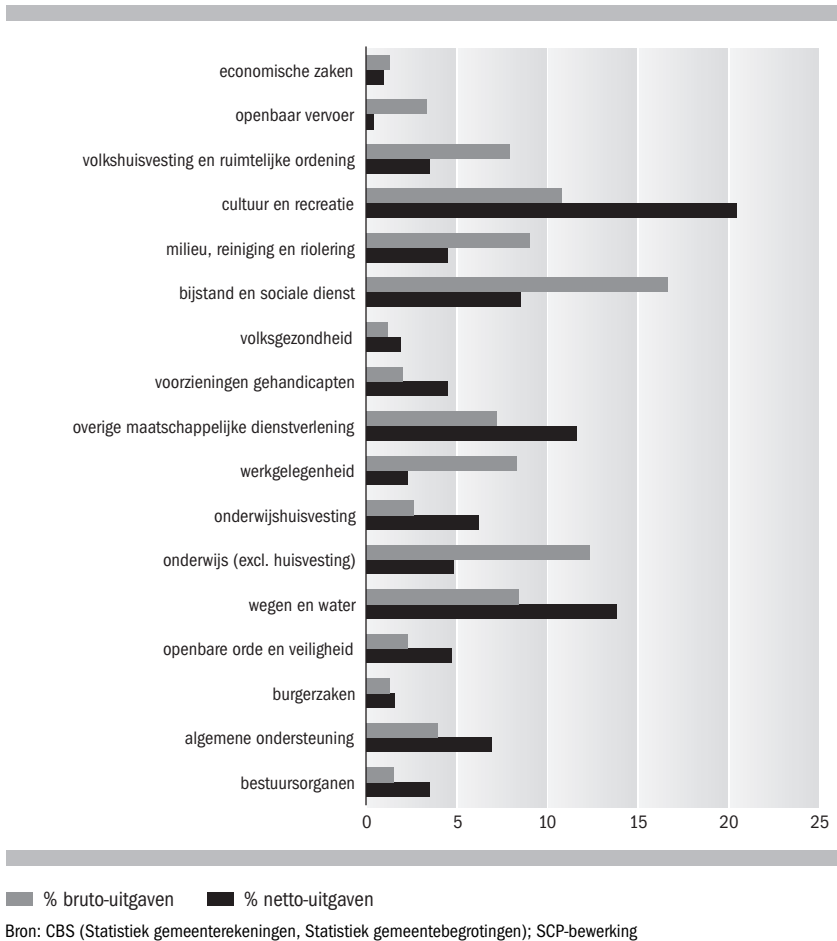
Verder laat figuur 3.2 zien dat de brutoproductie van gemeenten over de gehele periode is gedaald. De nettoproductie groeit, met name in de eerste twee jaar en loopt in 2001 zelfs weer terug.

**Figuur 3.2 Kernuitkomsten bruto- en netto-analyse**



Figuur 3.3 gaat in op het financiële belang van de onderscheiden clusters van taakvelden. Bij de bruto-uitgaven zijn in 2001 bijstand en sociale dienst (17%), onderwijs (12%), cultuur, sport en groen (11%) en werkgelegenheid, wegen/water en volkshuisvesting (ieder 8%) de belangrijkste clusters. Bij de netto-uitgaven liggen de verhoudingen anders en voeren cultuur, sport en groen (20%), wegen/water (14%), overige maatschappelijke dienstverlening (12%), bijstand en sociale dienst (9%), algemene ondersteuning (7%) en onderwijshuisvesting (6%) de lijst aan. In beide gevallen geldt dat 6 van de 16 clusters verantwoordelijk zijn voor circa tweederde van de uitgaven.

**Figuur 3.3 Aandeel van clusters in totale uitgaven 2001**



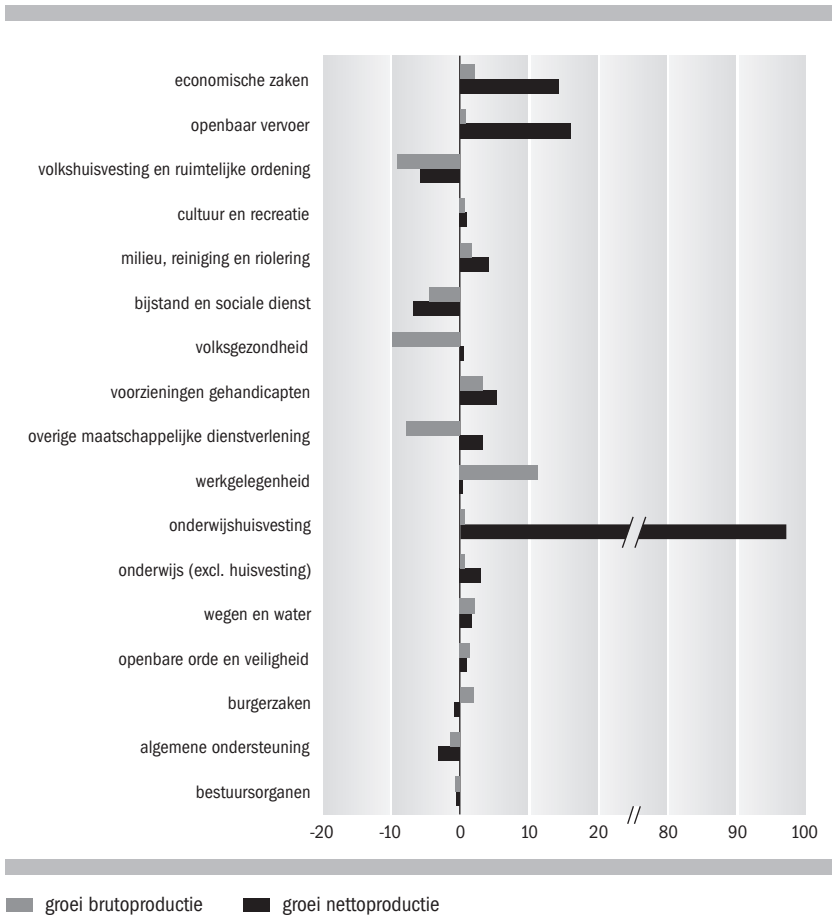
Figuur 3.4 geeft de ontwikkeling van het productievolume op hetzelfde aggregatieniveau weer.

Bij de productie die is geassocieerd met de bruto-uitgaven is het onderdeel werkgelegenheid (en met name de ID/WIW-banen) de snelste groeier met gemiddeld 11% per jaar. Zoals nog zal blijken in paragraaf 4.7 zijn het overigens niet zozeer de aantallen tewerkgestelden als wel de daaraan verbonden reïntegratie-activiteiten die verantwoordelijk zijn voor de toename van de productie. De op één na snelste groei vertonen de voorzieningen voor gehandicapten; met 3% is deze al nauwelijks spectaculair te noemen. Een aantal clusters vertoont een daling van meer dan 5% per jaar. Dit betreft de volksgezondheid (verpleeghuizen), de overige maatschappelijke dienstverlening (bejaardenorden), de volkshuisvesting (woningexploitatie) en bijstand en sociale dienst. In de eerste drie voorbeelden gaat het om voorzieningen waarbij de

gemeentelijke betrokkenheid is afgebouwd of sterk is verminderd. In het laatste geval is de gunstige economische conjunctuur in de betrokken periode (1996-2001) verantwoordelijk voor de daling.

De productie die is geassocieerd met de netto-uitgaven laat een geheel ander beeld zien. Hier zijn onderwijshuisvesting, openbaar vervoer, economische zaken en de voorzieningen voor gehandicapten de snelste groeiers. In alle gevallen, behalve economische zaken, moet de achtergrond worden gezocht in financieringsverschuivingen (overhevelingen naar gemeentefonds of boekhoudkundige verschuivingen) en betreft het geen voorzieningen die op landelijk niveau een snelle groei doormaken. De belangrijkste dalers zijn bijstand/sociale dienst en volkshuisvesting/ruimtelijke ordening. Deze dalingen hebben dezelfde achtergrond als bij de bruto-analyse.

**Figuur 3.4 Gemiddeld jaarlijks groeipercentage van het productievolume 1996-2001**



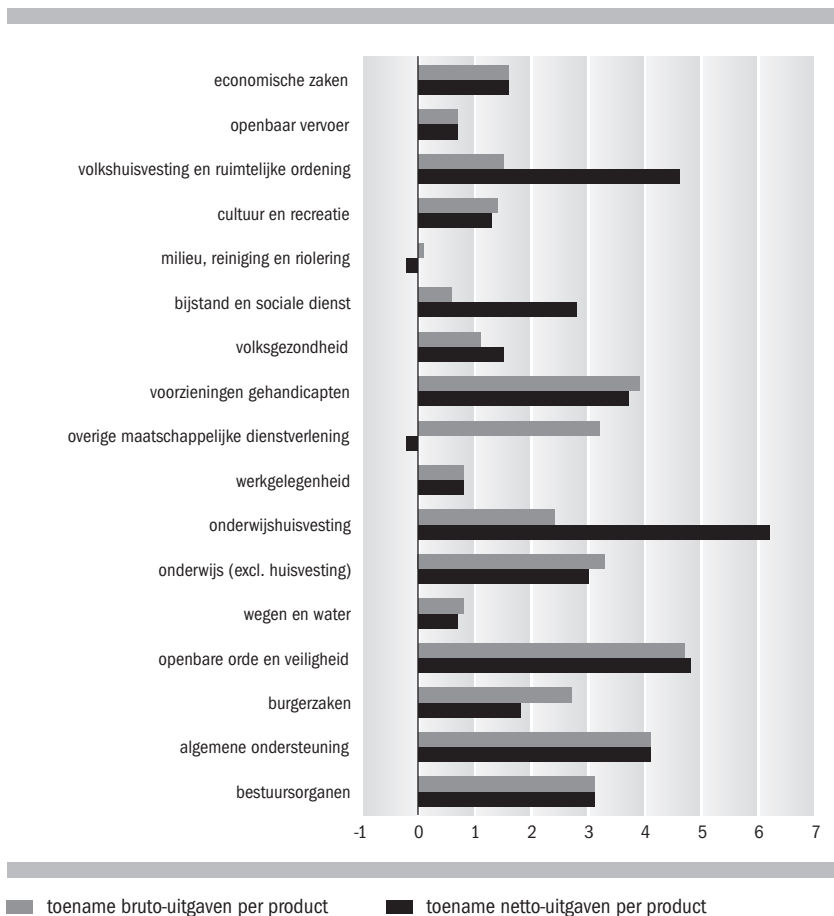
Bron: SCP

Figuur 3.5 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. In vrijwel alle gevallen is sprake van een stijging van de relatieve kostprijs. Hier komt paragraaf 5.5 nog op terug. De enige uitzondering vormt het cluster milieu, reiniging en riolering waar de prijsstijgingen min of meer overeenkomen met die van het BBP en de netto-uitgaven van de overige maatschappelijke dienstverlening. In dit laatste geval (zie § 4.8) bestaat echter gereede twijfel of de uitgaven aan met name de sociale vernieuwing in de beginperiode voldoende worden gedekt door productindicatoren. Een snelle stijging van de reële uitgaven per product treedt op bij openbare orde en veiligheid, algemene ondersteuning, voorzieningen gehandicapten, bestuursorganen, onderwijs. Bij enkele voorzieningen valt een snelle groei van alleen de netto-uitgaven op: bijstand en sociale dienst (groei bijzondere bijstand en uitvoeringskosten), onderwijshuisvesting (stijgende uitgaven per leerling, met name in voortgezet onderwijs), en volkshuisvesting en ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen e.d.)

Over het algemeen spoort de uitkomst voor de bruto-analyse met die van de netto-analyse, conform het gestelde in box 2. Met name in de drie laatstgenoemde cases is dat echter niet het geval. Deze leiden ertoe dat de gemiddelde groei van de netto-uitgaven per product iets sterker is dan die van de bruto-uitgaven per product.

De integrale uitkomsten van de analyse op basis van de bruto-uitgaven zijn weergegeven in bijlage C1, die voor de netto-uitgaven in bijlage C2. In hoofdstuk 4 zal nader worden ingegaan op de ontwikkelingen op de afzonderlijke taakvelden.

**Figuur 3.5 Gemiddeld jaarlijks groeipercentage van de reële uitgaven per product 1996-2001**



Bron: SCP

### 3.3 De effecten van taakmutaties

In paragraaf 3.2 hebben we gezien dat de bruto-uitgaven van gemeenten in de periode 1996-2001, na correctie voor de generieke prijsontwikkeling in de betrokken periode min of meer constant zijn gebleven. Daarentegen vertonen de algemene middelen en de daaruit gefinancierde netto-uitgaven een stijging. Doordat de productie achterblijft bij de ontwikkeling van de reële middelen vertoont de brutoproductie een geleidelijke afname, maar de nettoproductie een gematigde groei. Hoewel dergelijke ontwikkelingen informatie opleveren over de financiële en maatschappelijke rol van gemeenten, leveren zij niet direct uitsluitsel over de vraag of de betrokken voorzieningen op peil zijn gebleven.



De ontwikkeling van gemeentelijke uitgaven en inkomsten wordt namelijk ook beïnvloed door het afstoten van voormalige taken en het verwerven van nieuwe taken. In ruimere zin kan overigens ook worden gesproken van taakmutaties als het marktaandeel van gemeenten op een bepaald terrein significant toe- of afneemt. Een zuiverder beeld van de ontwikkelingen op voorzieningenniveau wordt verkregen door de gemeentelijke uitgaven en de bijbehorende ontwikkeling van het productievolume te corrigeren voor taakmutaties. Dit impliceert dat de betreffende voorzieningen zowel aan de kant van de uitgaven als aan de kant van de productie worden weggelaten. In tabel 3.2a wordt deze correctie toegepast voor de bruto-uitgaven.

**Tabel 3.2a Correctie bruto-uitgaven voor taakmutaties**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	groei <sup>a</sup> 1996-2001
ongecorrigeerde bruto-uitgaven (mld. euro)	30.006	29.509	29.695	31.050	32.735	34.867	3,0
reële ontwikkeling bruto-uitgaven, index	100,0	96,4	95,4	98,2	99,5	100,6	0,1
ontwikkeling productievolume, index	100,0	96,2	94,5	94,4	94,0	93,3	-1,4
ontwikkeling reële uitgaven per product, index	100,0	100,2	101,0	104,1	105,8	107,8	1,5
effect verzorgings- en verpleeghuizen (mln. euro)	-1531	-848	-26	-38	-25	-17	
effect woningexploitatie (mln. euro)	-1883	-1366	-1270	-1185	-1025	-791	
effect overig onderwijs (mln. euro)	-10	-11	-58	-192	-216	-205	
gecorrigeerde bruto-uitgaven (mln. euro)	26.584	27.284	28.341	29.635	31.468	33.853	5,0
reële ontwikkeling gecorr. bruto- uitgaven, index	100,0	100,6	102,8	105,8	107,9	110,3	2,0
ontwikkeling productievolume, index	100,0	100,0	100,7	102,6	102,4	102,9	0,6
ontwikkeling reële uitgaven per product, index	100,0	99,7	99,3	103,0	105,4	108,5	1,4

a Gemiddelde jaarlijkse procentuele groei.

Bron: CBS (Statistiek gemeentebegrotingen), productiegegevens (zie bijlage A); SCP-bewerking

De belangrijkste taakmutaties die van belang zijn voor het verloop van de bruto-uitgaven betreffen de afstoting van de taak met betrekking tot verzorgings- en verpleeghuizen en de afbouw van de gemeentelijke woningexploitatie, die samenhangt met een overdracht van taken aan woningbouwcorporaties. Tot stijgende bruto-uitgaven horen met name de nieuwe taken van gemeenten op het terrein van het onderwijs-achterstandsbeleid en de schoolbegeleiding. Als de bruto-uitgavencijfers worden gecorrigeerd voor de genoemde taakmutaties door de betrokken voorzieningen uit de analyses weg te laten, resulteert een geheel ander beeld en verandert de stijging van de bruto-uitgaven met 0,1% per jaar in een stijging met circa 2,0% per jaar.

De correctie heeft een navenant effect op de ontwikkeling van productievolume, dat ongecorrigeerd met 1,4% per jaar afneemt, maar na correctie voor taakmutaties

met 0,6% per jaar stijgt. De toename van de reële uitgaven per product wordt nauwelijks door de correctie beïnvloed en bedraagt nu 1,4% in plaats van 1,5% per jaar. In tabel 3.2b wordt een vergelijkbaar overzicht gegeven voor de netto-uitgaven.

**Tabel 3.2b Correctie netto-uitgaven voor taakmutaties**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	groeivoet <sup>a</sup> 1996-2001
ongecorrigeerde netto-uitgaven (mln. euro)	10.614	11.603	12.004	12.781	13.762	14.545	6,5
reële ontwikkeling netto-uitgaven, index	100,0	107,2	109,0	114,3	118,2	118,7	3,5
ontwikkeling productievolume, index	100,0	107,3	108,5	109,8	111,2	108,6	1,7
ontwikkeling reële uitgaven per product, index	100,0	99,9	100,4	104,1	106,4	109,3	1,8
effect onderwijshuisvesting (mln. euro)	-20	-713	-758	-804	-869	-907	
effect wet voorzieningen gehandicapten	-367	-488	-573	-589	-586	-654	
gecorrigeerde netto-uitgaven (mln. euro)	10.228	10.402	11.673	11.389	12.307	12.984	4,9
reële ontwikkeling gecorrigeerde netto-uitgaven, index	100,0	99,7	100,6	105,7	109,7	109,9	1,9
ontwikkeling gecorrigeerd productievolume, index	100,0	100,0	101,3	102,7	104,1	101,3	0,3
ontwikkeling reële uitgaven per product, index	100,0	99,7	99,3	103,0	105,4	108,5	1,6

a gemiddelde jaarlijkse procentuele groei.

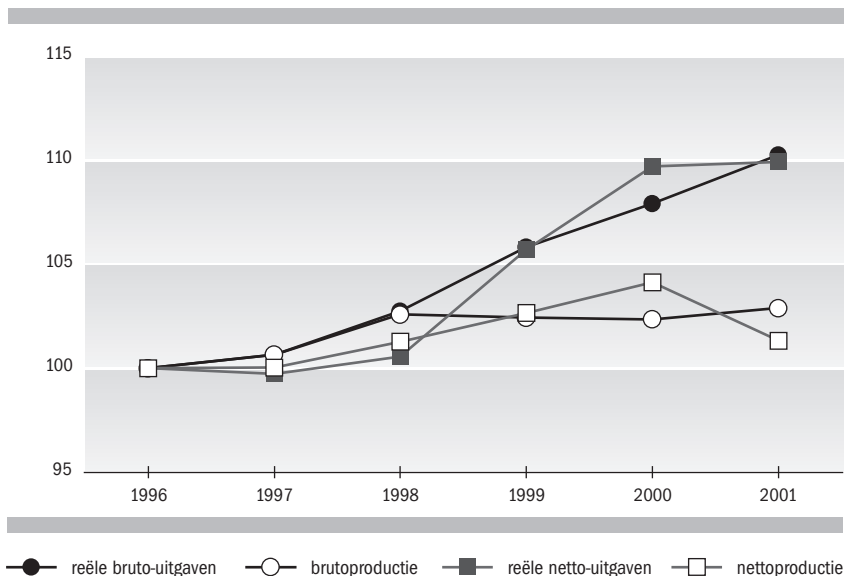
Bron: CBS (Statistiek gemeentebegrotingen), ministerie van BZK (gegevens onderwijshuisvesting), productiecijfers (zie bijlage A); SCP-bewerking

De voornaamste taakmutatie die van invloed is op de netto-uitgaven betreft de overheveling van de onderwijshuisvesting van een specifieke uitkering van het Rijk naar het gemeentefonds (met gelijktijdige verhoging van de omvang van het gemeentefonds). Daarnaast speelt de (iets eerder ingezette, maar geleidelijke) overheveling van voorzieningen in het kader van de wvg een rol. Als hiervoor wordt gecorrigeerd wordt de reële groei van de netto-uitgaven afgezwakt. Na deze correctie groeien de netto-uitgaven met gemiddeld 1,9% in plaats van 3,5% per jaar.<sup>10</sup>

Door deze correcties wordt de groei van het productievolume sterk afgezwakt (0,3% in plaats van 1,7 % per jaar). De toename van de reële uitgaven per product neemt 0,2 procentpunt af tot 1,6% per jaar.

Opvallend is dat de correcties in de tabellen 3.2a en 3.2b leiden tot een verregaande convergentie in de ontwikkeling van de bruto- en netto-uitgaven. Dit wordt ook geïllustreerd door figuur 3.6.

**Figuur 3.6 Kernuitkomsten bruto- en netto-analyse na correctie voor taakmutaties**



Bron: zie tabel 3.2a en 3.2b

Zowel de bruto- als de nettoproductie vertonen na deze correctie voor taakmutaties nog maar een zeer geringe groei. Daarentegen zijn de reële uitgaven met name vanaf 1998 fors gestegen, hetgeen uiteraard impliceert dat ook de reële uitgaven per product in de laatste jaren sterk toenemen. Een vergelijkbare ontwikkeling doet zich overigens ook bij de finale diensten van de quartaire sector voor (Kuhry en Van der Torre 2002). Dit kan in verband worden gebracht met de extra uitgaven van het kabinet Kok II en hangt deels samen met een reële stijging van de personeelskosten, toegenomen kosten van uitbestedingen en kwaliteitsverbetering van de huisvesting van overheidsdiensten. Daarnaast speelt vermoedelijk ook een kwaliteitsverhoging van de diensten zelf hierbij een rol. Dit laatste is echter moeilijk objectief vast te stellen.

Na de correcties voor taakmutaties geeft de ontwikkelingen van het productievolume in principe een beeld van de mate waarin bestaande voorzieningen op peil zijn gebleven. Hier past echter wel een waarschuwend woord. Anders dan bij de beschouwing van het totaal van voorzieningen op landelijk niveau, bestaat bij het beschouwen van het gemeentelijk segment een risico van sluipende taakmutaties door financieringsverschuivingen. Deze zijn in de afgelopen jaren bijvoorbeeld opgetreden bij het openbaar voortgezet onderwijs (afname van de financiële betrokkenheid van gemeenten), openbaar vervoer (waar blijkbaar een omgekeerd proces gaande is) en bij de bijstand (overheveling gemeentefonds naar specifieke uitkering). Deze laatste ontwikkeling is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de geringe groei van de netto-uitgaven en de terugval van de bijbehorende productie van 2000 op 2001. Daarnaast is het ook een

feit dat de teruggang van het aantal bijstandsontvangers die in de periode 1996-2001 is opgetreden als gevolg van conjunctureel effecten, absoluut niet kan worden geïnterpreteerd als 'niet op peil blijven van gemeentelijke voorzieningen'. Correctie voor de laatstgenoemde factor heeft een opwaarts effect van circa 1,0 procentpunt per jaar op de groei van het bruto-productievolume, maar is nauwelijks van invloed op de groei van het netto-productievolume. Ook het effect op de reële uitgaven per product is beperkt. Nader onderzoek is geboden om de impact van dit soort ontwikkelingen helder in beeld te brengen.

## 4 Ontwikkelingen per taakveld

### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk brengt de ontwikkelingen op de afzonderlijke taakvelden in beeld. Per taakveld wordt na een algemene beschrijving van het taakveld ingegaan op aspecten als beleidsmatige ontwikkelingen, productindicatoren, kengetallen voor productie en uitgaven en informatie over de kwaliteit en de effectiviteit van de dienstverlening. Elke beschrijving van het taakveld volgt deze indeling, tenzij geen gegevens beschikbaar zijn om over het desbetreffende onderdeel te rapporteren.

Qua diepgang verschilt de behandeling van de genoemde aspecten sterk tussen taakvelden. Dit ligt vooral aan het verschil in omvang van de taakvelden en de aard van de beschikbare gegevens. Daarnaast spelen echter ook beperkingen in de beschikbare tijd en in de mate waarin de auteurs in de verschillende terreinen zijn ingevoerd een rol. In een volgende editie kan deze onevenwichtigheid wellicht aanzienlijk worden teruggedrongen.

De kengetallen worden grafisch in beeld gebracht en hebben veelal betrekking op de totale kosten van de betreffende voorziening in Nederland, de bruto-uitgaven van gemeenten en de hiermee corresponderende (bruto-)productie. De totale kosten en de uitgaven zijn gedefleerd met het prijsindexcijfer van het BBP. In het algemeen blijft de ontwikkeling van de productie van gemeentelijke diensten achter bij die van de reële uitgaven. Dit impliceert dat de relatieve kostprijs van het betreffende product toeneemt ten opzichte van de gemiddelde prijs van in Nederland geproduceerde goederen en diensten (zie ook figuur 3.5).

De paragrafen over kwaliteit hebben over het algemeen betrekking op een puntmeting. Alhoewel deze zeker een bijdrage leveren aan het beeld van de gemeentelijke prestaties, schieten zij daardoor in analytisch opzicht tekort omdat veranderingen in uitgaven niet kunnen worden gekoppeld aan veranderingen in kwaliteit. Als de huidige monitors en benchmarkings periodiek herhaald worden, ontstaat te zijner tijd wellicht ook een beeld van kwalitatieve veranderingen.

Bij de beleidsmatige paragrafen bestaat een zekere bias in de richting van recent en toekomstig beleid. Hoewel ook dit soort gegevens informatief is met betrekking tot het functioneren van gemeenten, dragen ze eveneens niet direct bij aan het verklaren van de historische ontwikkelingen. In een volgende editie moet een scherper verband worden gelegd tussen beleidsmatige ontwikkelingen en de gepresenteerde kengetallen.

Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat dit rapport deel uit maakt van een reeks en dat gaandeweg zal worden gepoogd om de zeggingskracht van de analyses te verhogen.

Een totaaloverzicht van de productindicatoren en van de kengetallen over productievolume en uitgaven is terug te vinden in de bijlagen A, B en C1.

In dit hoofdstuk wordt verhoudingsgewijs weinig aandacht besteed aan de uitkomsten van de netto-analyse. De redenen hiervoor zijn te vinden in paragraaf 4.17. De detail-uitkomsten van de netto-analyse zijn wel weergegeven in bijlage C2. Bovendien wordt in hoofdstuk 3 en 5 uitgebreid aandacht besteed aan de geaggregeerde uitkomsten van de netto-analyse.

#### 4.2 Bestuursorganen en algemene ondersteuning.

##### *Inleiding*

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

Met de bestuursorganen was in 2001 0,5 miljard euro aan uitgaven gemoeid, met de algemene ondersteuning 1,4 miljard. Dit komt neer op respectievelijk 1,5% en 4% van de totale gemeentelijke bruto-uitgaven.

##### *Beleidsmatige ontwikkelingen*

Op 7 maart 2002 is de Wet Dualisering gemeentebestuur van kracht geworden. Kern van die wet is de ontvlechting van gemeenteraad en college van B&W, onder meer tot uiting komend in het verbod voor een wethouder om ook lid van de gemeenteraad te zijn en de instelling van de functie van raadsgriffier.

Voor de organisatie van het gemeentebestuur heeft de wet de nodige consequenties, te weten:

- uitbreiding van het aantal raadsleden;
- instellen van een griffier;
- ondersteuning raadsfracties;
- instelling van een rekenkamer;
- uitbreiding van taken van de burgemeester;
- invoering recht van onderzoek door gemeenteraad

Vanwege het feit dat wethouders niet meer tegelijk ook lid van de gemeenteraad zijn, zal het aantal raadsleden in vergelijking met de vroegere situatie naar verwachting stijgen. De VNG heeft berekend, dat op grond van de vigerende regeling m.b.t. de vergoeding van onkosten, secundaire kosten en overheadkosten een bedrag is gemoeid van structureel 18 miljoen euro.

De instelling van een griffie en de daartoe behorende ambtelijke ondersteuning laat zich lastiger financieel vertalen. In de kleinere gemeenten, beneden de 50.000 inwoners is het vaak een eenmanspost; naarmate de gemeenteomvang groter is, groeit ook de griffie. Uit het Griffiersonderzoek 2003 blijkt, dat 52% van de griffies over 1 fte of minder beschikt. Uit datzelfde onderzoek is af te leiden dat in 8 van de 21 gemeenten met meer dan 100 000 inwoners de griffie al ruim 7 medewerkers telt. De VNG becijfert de hiermee gemoeide kosten op 28 miljoen euro.

Volgens de Wet Dualisering is iedere gemeente verplicht 'invulling te geven aan de rekenkamerfunctie'. Daarmee wil gezegd zijn, dat het niet verplicht is een lokale rekenkamer op te richten (zoals in Rotterdam). De meeste gemeenten kiezen voor een raadscommissie, in een enkel geval kiest men voor een onafhankelijke rekenkamer. Rekening houdend met de omvang van de gemeente, raamt de VNG de hiermee gemoeide kosten op 13,5 miljoen euro.

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

Het recht van de gemeenteraad om onderzoek in te stellen naar het beleid van het college van B&W of de burgemeester is nieuw. Het is moeilijk te zeggen in welke mate daarvan gebruik zal worden gemaakt. Het hangt af van de omvang en diepgang van het onderzoek, van het al dan niet inschakelen van een extern bureau, en dergelijke. De VNG raamt de kosten op 2,8 miljoen euro.

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

Dit bedrag komt vrijwel exact overeen met een inschatting van de kosten van dualisering door Cebeon (2003), die is gebaseerd op informatie over een steekproef van gemeenten (€4,05 per inwoner).

In de circulaire gemeentefonds van het kabinet van 27 juni 2003 over de kosten van de dualisering is 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 voor een deel, omdat het van mening is dat de wet beoogt de kwaliteit van de lokale democratie te stimuleren en dat daarom een eigen bijdrage van gemeenten gerechtvaardigd is. In 2002 heeft het Rijk de algemene uitkering uit het gemeentefonds verhoogd met 22 miljoen euro, in 2003 is die bijdrage verhoogd tot ruim 33 miljoen euro en in 2006 zal deze verhoging structureel 36 miljoen euro bedragen. De resterende 26 miljoen euro zal derhalve door gemeenten zelf moeten worden bekostigd. De ontwikkeling van de kosten van dualisering zal in het kader van het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds gevolgd worden.

## Indicatoren

Conform de algemene aanpak met betrekking tot overhead (zie §2.3) zou het in de rede liggen om de uitgaven voor bestuursorganen en algemene ondersteuning om te slaan over alle overige taakvelden.<sup>11</sup> In de verdere uitwerking is echter van dit globale uitgangspunt afgeweken.

Voor bestuursorganen is gekozen voor een benadering in termen van normerings-indicatoren, die aansluit bij de bestaande regelgeving voor de omvang van bestuursorganen. Deze regelgeving impliceert het optreden van schaaleffecten, die het gevolg zijn van het feit dat ook in kleinere gemeenten tenminste één burgemeester, enkele wethouders en een minimaal aantal raadsleden moeten worden benoemd. Deze regelgeving is benaderd door de schatting van een vast basisbedrag per gemeente plus een bepaald bedrag per inwoner. Het bedrag op macroniveau kan dan worden verkregen door de vaste voet met het aantal gemeenten te vermenigvuldigen en het totaal aantal inwoners van Nederland met het bedrag per inwoner. De coëfficiënten zijn bepaald met behulp van gegevens over de uitgaven aan bestuursorganen van gemeenten naar grootteklasse volgens de *Statistiek gemeentebegrotingen*.<sup>12</sup> De aldus in normatieve bedragen berekende output kan vervolgens worden vergeleken met de feitelijke reële ontwikkeling van de kosten.

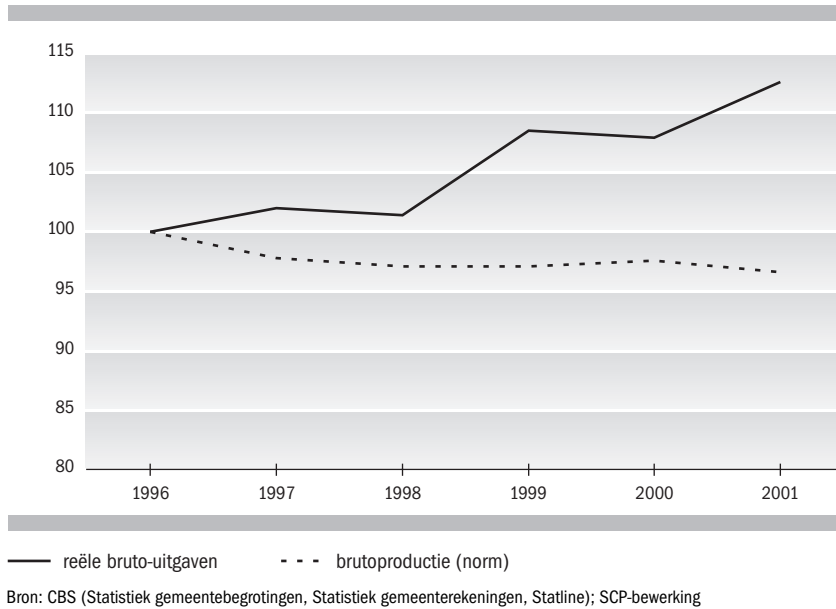
Ook bij algemene ondersteuning is afgeweken van de standaardregel dat overhead als opslagfactor wordt toegerekend aan de betrokken activiteiten. Dit zou impliceren dat alle overige uitgavenbedragen met 4% zouden moeten worden opgehoogd. In plaats daarvan is een numeriek equivalente methode gekozen, waarbij aan het taakveld algemene ondersteuning een ontwikkeling van het productievolume wordt toegerekend die gelijk is aan het gewogen gemiddelde over alle overige taakvelden (volgens de rekenregel toegelicht in box 1). Op die manier worden de uitgaven en de afgeleide productie voor dit taakveld afzonderlijk in beeld gebracht.<sup>13</sup>

## Kengetallen

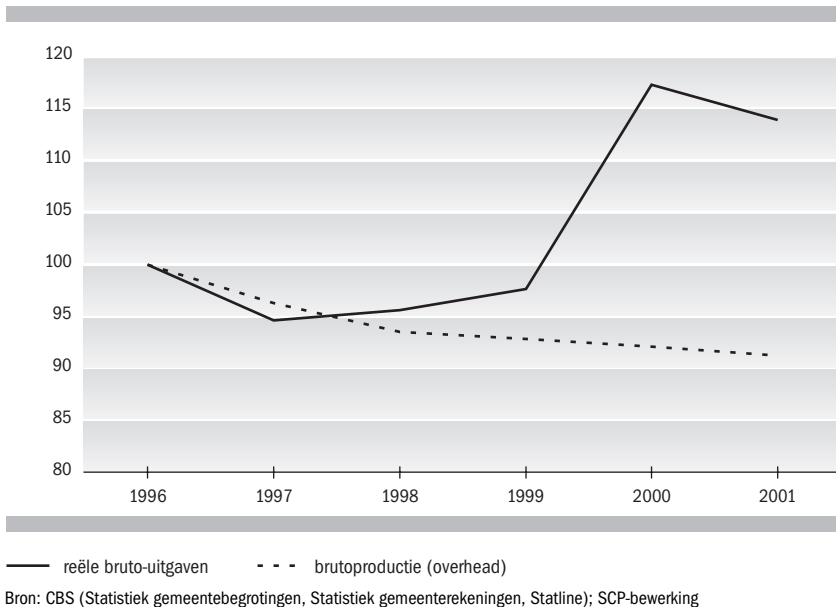
Figuur 4.1 geeft een beeld van de kengetallen voor het taakveld bestuursorganen en figuur 4.2 voor het taakveld algemene ondersteuning.



**Figuur 4.1 Kengetallen voor bestuursorganen**



**Figuur 4.2 Kengetallen voor algemene ondersteuning**



Beide figuren laten een ruwweg vergelijkbaar patroon zien, namelijk een teruglopende productie bij sterk stijgende reële kosten. De productie loopt bij algemene ondersteuning (figuur 4.2) sterker terug dan bij bestuursorganen (figuur 4.1). Bij bestuursorganen heeft de daling van het productievolume te maken met het gestadig teruglopend aantal gemeenten (van 625 in 1996 naar 504 in 2001). Hier weegt de lichte stijging van de omvang van de bevolking niet tegen op. De daling van de productie bij algemene ondersteuning is het gevolg van de teruggang in de brutoproductie van gemeenten. Deze hangt onder meer samen met het afstoten van taken door gemeenten (bij verpleeg- en verzorgingshuizen en woningexploitatie) en met een teruggang van het aantal ontvangers van een bijstandsuitkering.

Er dient hier met klem op te worden gewezen dat de sterke groei van de uitgaven voor algemene ondersteuning van 1999 op 2000 het gevolg zou kunnen zijn van boekhoudkundige of institutionele effecten. Het is soms vrij arbitrair of overhead op een centraal niveau wordt georganiseerd en in rekening gebracht of als algemeen beheer wordt verdisconteerd bij de afzonderlijke taakvelden.<sup>14</sup>

Bij bestuursorganen is geen goede verklaring gevonden voor de oplopende uitgaven. Uitsluitel hierover kan alleen gedetailleerd onderzoek op het niveau van afzonderlijke gemeenten geven. Wel wordt uit de beleidsanalyse duidelijk dat voor de nabije toekomst een verdere toename van de (reële) uitgaven te verwachten is in samenhang met de dualisering van het gemeentebestuur. Overigens is deze toename niet bijzonder hoog tegen de achtergrond van de gestadige stijging in de afgelopen jaren.

### 4.3 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, verhuizingen of de aangifte van huwelijken, geboorten en sterfgevallen. Met het taakveld burgerzaken was in 2001 circa 0,5 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 50% van de uitgaven.

Over de meeste van de betrokken productindicatoren is goede landelijke informatie beschikbaar, maar een probleem vormt de onderlinge weging van deze indicatoren tot een samengestelde productindicator, die kan worden vergeleken met de uitgaven ten behoeve van deze activiteiten. Ten behoeve van de vorige editie van dit rapport is gepoogd om bij enkele gemeenten, onderzoeksbureaus en landelijke organisaties nadere informatie over dit aspect te verkrijgen. Helaas is dat toen niet gelukt door een zekere mate van terughoudendheid om 'bedrijfsgegevens' ter beschikking te stellen aan derden.

Ditmaal is het echter wel gelukt om een 'kijkje achter de schermen' te krijgen, 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 wvG, indicatieorganen ouderen, urgentieverklaringen, huursubsidie, enzovoort. Ten behoeve van dit onderzoek is inzage verleend in het *Werkplan Publiekszaken 2004*. Bij de onderhavige analyses is alleen het onderdeel burgerzaken in enge zin in de beschouwing betrokken.

### Indicatoren

Er wordt onderscheid gemaakt tussen een viertal subproducten, te weten:

- burgerlijke stand, met als indicatoren de aantallen geboorten, huwelijken en sterfgevallen;
- vreemdelingen, met als indicatoren de aanvragen voor naturalisatie en verblijfsvergunningen (vvtv);
- (reis)documenten met als indicatoren verstrekte paspoorten, identiteitskaarten, rijbewijzen en uittreksels van geboorteregister en burgerlijke stand;
- gemeentelijke basisadministratie (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 maakt de gemeente Almelo onderscheid tussen circa 100 afzonderlijke activiteiten, die echter veelal kunnen worden toegerekend aan de bovengenoemde indicatoren (bv. huwelijksaangiften, kennisgeving van huwelijken en voltrekken van huwelijken aan de aantallen huwelijken). Wel is er bij alle subproducten sprake van activiteiten waarbij dit niet mogelijk is en die daarom worden behandeld als overhead (opslagfactor). Hiermee is ongeveer een kwart van de totale kosten gemoeid.

In de nadere uitwerking wordt de deelcategorie (reis)documenten gekoppeld aan de inkomsten van gemeenten, onder de veronderstelling dat deze activiteiten min of meer kostendekkend zijn. Bij de overige activiteiten worden de gemeentelijke inkomsten veronachtzaamd: deze worden daarom gekoppeld aan de netto-uitgaven van gemeenten. De werkelijkheid wijkt iets van dit gestileerde beeld af, maar gezien de geringe omvang van deze afwijkingen kan dit de uitkomsten slechts in beperkte mate beïnvloeden.

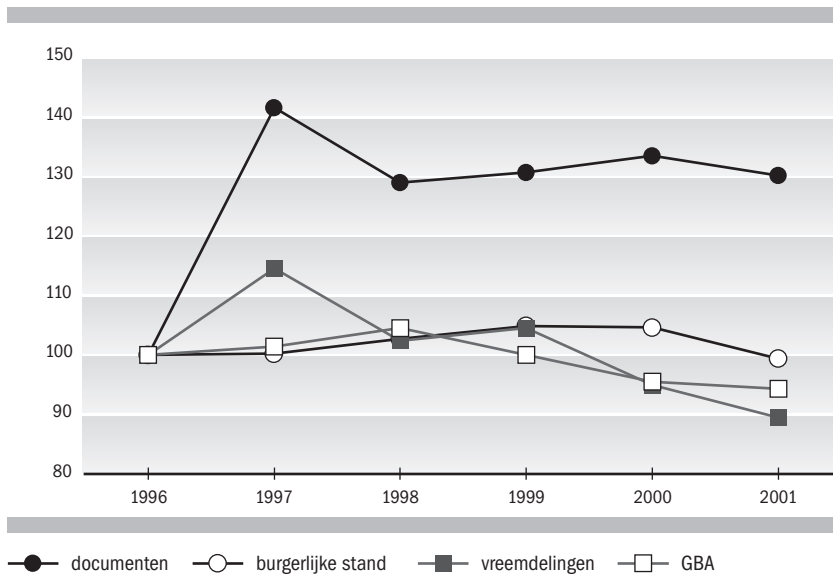
Met nadruk dient hier te worden vermeld dat de gebruikte productiecijfers betrekking hebben op landelijke totaalcijfers. Alleen voor de weging van de producten tot een geaggregeerde productiemaat, is gebruikgemaakt van cijfers die specifiek betrekking hebben op Almelo. Deze cijfers hebben betrekking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

## Kengetallen

Met betrekking tot de verstrekte (reis)documenten zijn in de beschikbare tijdreeksen enkele opvallende fluctuaties waar te nemen. Bij paspoorten en ID-kaarten zijn de aantallen uitgereikte documenten in 1996 relatief laag en die in 1997 juist hoog. Bij rijbewijzen zijn de waarden in 1995 en 1996 veel lager dan die in de daaropvolgende jaren. Deze ontwikkelingen vinden hun weerslag in de lijn die het verloop van de totale uitgifte van documenten in figuur 4.3 weergeeft. Dit soort fluctuaties in aantallen uitgereikte (reis)documenten hangt samen met veranderingen in de geldigheidsduur in voorafgaande jaren. Als de geldigheidsduur van paspoorten bijvoorbeeld van vier tot vijf jaar wordt verlengd in jaar t, zal vier jaar later gedurende één jaar geen behoefte bestaan aan verlenging van paspoorten.

De overige indicatoren worden gekenmerkt door een min of meer gelijkblijvend of zwak dalend verloop. Dit laatste geldt met name voor de mutaties in de GBA, die samenhangen met een teruggang van het aantal verhuizingen met circa 10%.

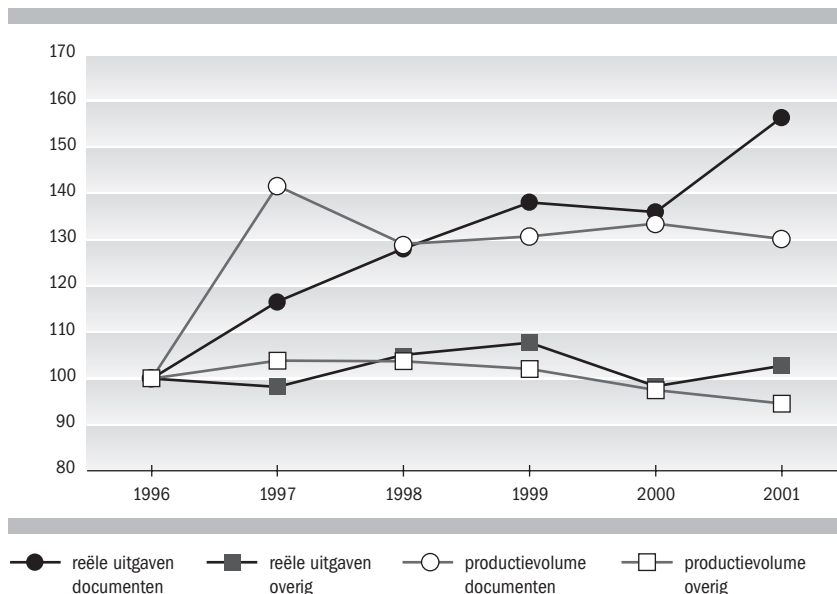
**Figuur 4.3 Productievolume subproducten burgerzaken**



Bron: CBS (Statline), Jaarverslag IND, Begroting BZK, Jaarverslag RDW, gewichten gemeente Almelo

Figuur 4.4 gaat in op de relatie tussen het verloop van de reële kosten en die van het productievolume. Per saldo blijken deze redelijk te sporen, met uitzondering van een piek in het aantal uitgereikte documenten in het jaar 1997, die geen weerslag lijkt te vinden in de kosten. De reden is vermoedelijk dat het verloop van de kosten 1997 op 1999 is gebaseerd op de gemeentebegrotingen, waarin vooraf onvoldoende rekening is gehouden met de feitelijke fluctuaties in de productie.<sup>15</sup>

**Figuur 4.4 Productievolume en reële bruto-uitgaven burgerzaken**



Bron: CBS (Bevolkingsgegevens Statline, Statistiek gemeenterekeningen, Statistiek gemeentebegrotingen), Jaarverslag IND, Begroting BZK, Jaarverslag RDW, gewichten gemeente Almelo; SCP-bewerking

### Kwaliteit

Er is incidenteel landelijk onderzoek beschikbaar over de kwaliteit van het functioneren van de afdelingen burgerzaken. In het *Sociaal en Cultureel Rapport* (SCP 2002b) blijkt dat 64% van de burgers de dienstverlening bij het aanvragen en verlengen van rijbewijzen en paspoorten als goed ervaart en 25% hier zelfs de kwalificatie 'zeer goed' aan geeft. Over het functioneren van de reinigingsdienst bestaat nog meer tevredenheid. Verder valt op dat het oordeel het meest positief is in weinig stedelijke en niet-stedelijke gebieden.

Meer gedetailleerde informatie is beschikbaar in het rapport *Lokaal Loket* (ministerie EZ 2002). Dit is een benchmarkonderzoek onder een twintigtal gemeenten zodat ook conclusies met betrekking tot verschillen tussen gemeenten kunnen worden getrokken.

De informatie heeft betrekking op het aanvragen van rijbewijzen en uittreksels uit het bevolkingsregister in het jaar 2001. Veel gemeenten hebben wachttijden van een kwartier of minder, maar bij een enkele gemeente kan de wachttijd oplopen tot 3 kwartier à een uur. De meeste gemeenten leveren het rijbewijs na een doorlooptijd van 5 tot 10 minuten, maar in een enkel geval kan het document pas de volgende dag worden opgehaald. Bij aanvragen van een uittreksel uit het geboorteregister is de doorlooptijd nog wat korter.

De kosten van rijbewijzen variëren een factor 2 tussen de goedkoopste en duurste gemeente (tussen 20 en 40 euro, gemiddelde 27 euro) Bij uittreksels variëren de kosten tussen 3 en 9 euro en bedraagt het gemiddelde 5 euro.

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

#### 4.4 Openbare orde en veiligheid

##### Inleiding

Het taakveld openbare orde en veiligheid omvat vier subfuncties: brandweer, rampenpreventie, politie en overig lokaal veiligheidsbeleid. Van de 0,8 miljard euro die gemeenten in 2001 uitgaven aan dit taakveld had het leeuwendeel (meer dan 70%) betrekking op het onderdeel brandweer.

De brandweer heeft taken op het terrein van de brandpreventie (voorlichting en controle), brandbestrijding, hulpverlening en rampenpreventie. Laatstgenoemde taak, waarbij ook andere instanties betrokken zijn, wordt hier apart in beschouwing genomen. Vijfzede van het personeel bestaat uit vrijwilligers (CBS 2000).

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

Met betrekking tot de politie is de gemeentelijke betrokkenheid na de invoering van de Politiewet 1993 sterk verminderd. Bij deze reorganisatie is het onderscheid tussen gemeente- en rijkspolitie verdwenen. De politie is nu verdeeld in 25 regio's en in elke regio is het beheer van het politiekorps opgedragen aan het driehoeksoverleg van officier van justitie, de korpschef en de korpsbeheerder (= burgemeester van de centrumgemeente). Zij overleggen regelmatig over de taakuitvoering van de politie. Indien de politie taken verricht ter handhaving van de openbare orde, staat zij onder het gezag van de burgemeester. Gaat het om de handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde, staat zij onder het gezag van de officier van justitie. De regio wordt bestuurd door een college, bestaande uit de burgemeesters van de gemeenten in de regio, de hoofdofficier van justitie; de korpschef neemt deel aan de vergaderingen. Voorzitter is de korpsbeheerder.

De bedragen die thans nog op de gemeenterekening staan onder de noemer 'politie' (in 2001 met 58 miljoen euro slechts een fractie van de totale landelijke uitgaven voor politie van 3,3 miljard euro) hebben vermoedelijk vooral betrekking op het inhuren van politiediensten voor ordebewaring.

## Beleidsmatige ontwikkelingen

In de afgelopen jaren hebben gemeenten in het kader van het lokaal veiligheidsbeleid veel initiatieven ontwikkeld die er vooral op gericht zijn geweest door versterking en verscherping van het toezicht de veiligheid in het publieke domein te vergroten. In uitgaansgebieden, winkelcentra, in metro, tram en bus werden camera's geïnstalleerd, de fysieke controle werd verscherpt middels stadswachten, preventieadviseurs en van toezichthouders met buitengewone opsporingsbevoegdheid (boa's). Wat deze laatste betreft, is een onderscheid mogelijk tussen boa's die in (betaalde) dienst van de gemeente zijn, en zij die via een soort uitzendconstructie werkzaam zijn bij de gemeente. Daarnaast kopen gemeenten soms extra politietoezicht in en huren zij particuliere beveiligingsfunctionarissen in. Tot slot sporen zij burgers aan ook zelf het nodige bij te dragen aan de veiligheid van het publieke domein en nemen burgers vaak zelf het initiatief (*Attentie buurtpreventie, Marokkaans vaderproject*).

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

Op regionaal niveau vindt de allocatie van de middelen plaats. In dit verband is het Convenant Veilig Uitgaan relevant, dat in gemeenten van minimaal 25.000 inwoners kan worden ingezet en waarin afspraken staan tussen gemeenten en horecagelegenheden over bijvoorbeeld sluitingstijden. De Algemene Rekenkamer onderzoekt momenteel de effectiviteit van dit instrument. Voor vrijwel alle gemeenten met tenminste 25.000 inwoners (situatie 2002) die over een uitgaansgebied beschikken, zijn gegevens verzameld over uitgaansgeweld (via de politieregistraties over de periode 1999-2002). Door nu te kijken naar het moment waarop het convenant in werking is getreden en naar andere gemeentelijke kenmerken (zoals de mate van stedelijkheid, sluitingstijden, percentage allochtonen, percentage werklozen), gaat de Rekenkamer de effectiviteit van het convenant na via vergelijking in de tijd.

Gemeenten zijn niet meer in directe zin betrokken bij het politiewerk. Het ministerie van BZK spreekt gemeenten – naast burgers, bedrijven en andere organisaties - nog wel aan op hun rol als partner in het integrale veiligheidsbeleid en heeft in dat kader projectengeld ter beschikking waarop zij een beroep kunnen doen. Publieke (lees: gemeentelijke) en publiek-private initiatieven met betrekking tot de ontwikkeling,

implementatie en communicatie van veiligheidsconcepten (zoals keurmerken, veiligheidseffectrapportages, fietsenregistratiesystemen) komen voor financiële ondersteuning door BZK in aanmerking.

Voor het bevorderen van integraal veiligheidsbeleid op lokaal niveau heeft BZK prestatie-indicatoren opgesteld. Die moeten een rol spelen bij de opstelling van een *Jaarrapportage Veiligheid*, waarin de effecten van het Veiligheidsprogramma worden gemeten, en het uitbrengen van een *Monitor Bedrijven en Instellingen*. Deze hebben hun vertaling op lokaal niveau. BZK heeft ook voor de komende jaren gelden op zijn begroting gereserveerd voor zijn partners in integraal veiligheidsbeleid en voor projecten.

Daarnaast blijft het lokale veiligheidsbeleid gericht op de bevordering van de veiligheid in het publieke domein via cameratoezicht en veiligheidsfunctionarissen.

In het verlengde hiervan ondersteunt BZK ook gemeenten en andere partners bij de uitoefening van hun taken op het gebied van de rampenbestrijding. Zo faciliteert BZK gemeenten bij het communiceren over risico's in de woon- en leefomgeving van burgers. De zogenoemde risicokaart is één van de instrumenten die hiervoor beschikbaar is gesteld.

### *Indicatoren*

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

Voor de brandweer hanteert het SCP traditioneel twee productindicatoren: het aantal gebluste branden en het aantal hulpverleningen. Deze worden ongewogen bij elkaar opgeteld, aangezien niet bekend is in hoeverre de inzet van middelen voor deze producten verschilt. In Haring et al. (1995) wordt dieper ingegaan op problemen bij de meting van de productie van de brandweer. Bij bovengenoemde keuze van indicatoren blijft de preventieve taak van de brandweer noodgedwongen buiten beeld. Als alternatieve maat zou kunnen worden gedacht aan de waarde van de niet door brand verloren gegane goederen als percentage van de totale waarde van goederen in het betrokken gebied.

Het aantal branden (zie bijvoorbeeld CBS 2000) vertoont sterke jaarlijkse fluctuaties, die vermoedelijk samenhangen met klimaatomstandigheden. Het startjaar 1996 wordt toevalligerwijs gekenmerkt door een hoog aantal (circa 55 duizend). Het aantal in het voorafgaande jaar, 1995, was echter gelijk aan het aantal in 2001: 46 duizend per jaar. Wat wel sterk is toegenomen, is het aantal keren dat er loos alarm is geslagen, dit is gestegen van 35 duizend naar 45 duizend. Deze stijging hangt onder meer samen met de toename van het aantal brandmeldinstallaties. Bij veel andere activiteiten zoals het redden van personen, bergen van auto's en bestrijden van wateroverlast en stormschade, is sprake van een vrij vlak of wisselend verloop. Per saldo is sprake van een stijging van 34 naar 40 duizend.

Voor het overig lokaal veiligheidsbeleid, waartoe we hier ook de onderdelen politie en rampenpreventie rekenen, ontbreekt een pasklare indicator: het betreft een groot aantal producten, die bovendien moeilijk te meten zijn. Het is echter evident dat gemeenten zich wat dit onderwerp betreft in een stroomversnelling bevinden en dat

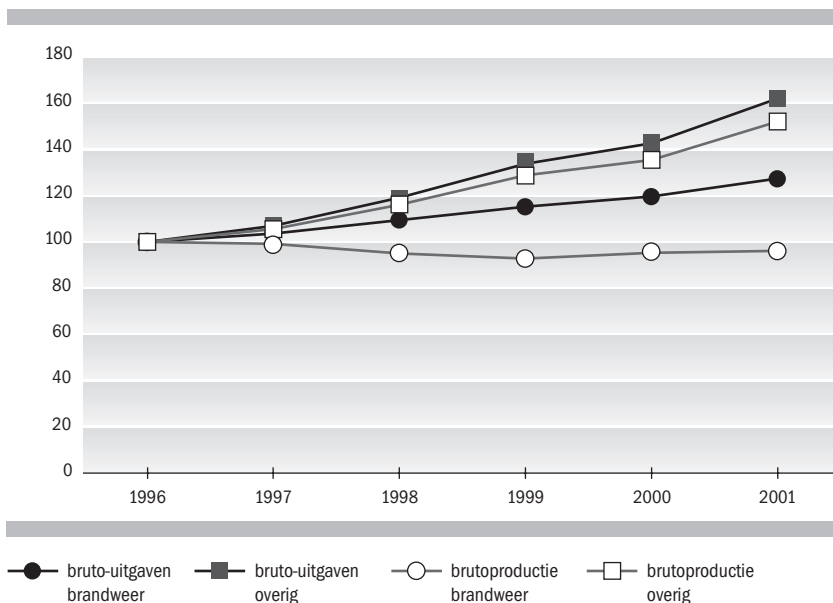


op dit terrein steeds hogere eisen aan gemeenten worden gesteld. Voor dit terrein wordt daarom bij de inschatting van het verloop van de productie uitgegaan van het verloop van de uitgaven, met dien verstande dat voor de deflatie van de uitgaven niet wordt uitgegaan van de prijsontwikkeling van het BBP, 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 1,6% (gebaseerd op Kuhry en Van der Torre 2002, zie ook §5.5).

### Kengetallen

Figuur 4.5 geeft een beeld van deze ontwikkelingen. Zowel de reële bruto-uitgaven voor de brandweer als voor overig lokaal veiligheidsbeleid nemen sterk toe. Tezelfdertijd is de productie van de brandweer echter licht teruggelopen. Dit impliceert een sterke stijging van de relatieve kostprijs de brandweer (met circa 7,5%) per jaar. De stijging van de relatieve kostprijs van het overige lokale veiligheidsbeleid is uiteraard in lijn met de veronderstellingen achter de constructie van de productindicator (1,6%) per jaar. Ter informatie: voor de politie bedraagt de jaarlijkse stijging van de relatieve kostprijs 4,1% (periode 1995-2000, Kuhry en Van der Torre 2002). Tegen die achtergrond zijn de veronderstellingen over de relatieve kostprijs van het overig lokaal veiligheidsbeleid conservatief en is er een grote kans dat het geschetste beeld van de toename van het productievolume voor dit onderdeel te rooskleurig is.

**Figuur 4.5 Kengetallen openbare orde en veiligheid**



Bron: CBS (Gemeenterekeningen, Gemeentebegrotingen, Brandweerstatistiek); SCP-bewerking

### Kwaliteit en effectiviteit

Een maat voor de kwaliteit van de dienstverlening van de brandweer is de tijd die verstrijkt tussen de brandmelding en het tijdstip waarop de brandweer bij het object arriveert. Deze tijdsduur is opgebouwd uit de uitruktijd en de rijtijd. Laatstgenoemde onderdeel is uiteraard gemiddeld hoger in dunbevolkte landelijke gebieden. In 2000 was bij 24,8% van de branden tien minuten of meer verstreken voordat de brandweer arriveerde. In 1995 was dit 22,5%. Tegelijkertijd is het percentage gevallen waarin de opkomsttijd minder dan vijf minuten bedroeg gedaald van 18,3% naar 14,8%. Er lijkt dus sprake te zijn van een verslechtering, die overigens heel goed samen zou kunnen hangen met een exogene factor: de verstopping van het wegennet.

Een maat voor de effectiviteit van de brandweer is de waarde van de goederen die door brand verloren zijn gegaan. Deze is tussen 1995 en 2000 gestegen van 479 naar 723 miljoen euro, een reële stijging van 35%. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat sprake is van aanzienlijke fluctuaties in de jaarlijkse brandschade en dat bij afwegingen over nut en omvang van de brandweer ook het concept beschikbaarheidsnut een rol speelt.

Met betrekking tot het overig lokaal veiligheidsbeleid kunnen diverse kwaliteits- en effectiviteitsmaten worden gehanteerd. Hierbij valt te denken aan het vertrouwen van de bevolking in de politie, gevoelens van onveiligheid bij de bevolking en criminaliteit. Op deze plaats wordt hier alleen ingegaan op globale indicatoren. In het kader van afzonderlijke projecten in specifieke gemeenten zijn uiteraard meer toegespitste evaluatiemethoden beschikbaar. Uit onderzoek op basis van slachtofferenquêtes blijkt dat het aantal delicten in de jaren negentig sterk fluctueert (SCP 2002b). Conclusies over daling of stijging hangen te zeer samen met de keuze van het begin- en eindjaar. Bij het aantal door de politie geregistreerde misdrijven is wel trendmatige ontwikkelingen waar te nemen: een stijging van het aantal geweldsmisdrijven met 35% en een stijging van het aantal overige misdrijven met 10% (SCP, Gegevensbestand Quartaire Sector).

Circa 85% van de burgers vindt dat de misdaad in Nederland een echt probleem is. Ongeveer een zelfde percentage is van mening dat de misdadigheid toeneemt (diverse peiljaren in periode 1995-2000, SCP 2002b) In 2002 vond 71% van de bevolking dat de politie te weinig op straat aanwezig is. Slechts 19% is van mening dat de overheid goed zorgt voor de veiligheid van burgers. Een positief antwoord op de stelling 'de Nederlandse politie is eerlijk en betrouwbaar' gaf 48% van de bevolking, 18% had een negatief beeld. Circa 17% van de bevolking voelt zich buitenshuis onveilig, voor 4% geldt dat ook binnenshuis. Internationaal is Nederland daarmee een middenmoter. Overigens constateert Wittebrood (2001) dat onveiligheidsgevoelens in verschillende landen nauwelijks samenhangen met het criminaliteitsniveau.

## 4.5 Wegen en water

### Inleiding

De volledige omschrijving van het betrokken taakveld luidt Wegen en water. Uit het oorspronkelijke CBS-cluster zijn hier de onderdelen openbaar vervoer en zeehavens verwijderd. Deze worden gerekend tot de bedrijfsmatige activiteiten. Het openbaar vervoer wordt apart aan de orde gesteld in paragraaf 4.15. Zeehavens blijven buiten beschouwing.

Het belangrijkste onderdeel van het taakveld wegen en water heeft betrekking op wegen, straten en pleinen, hier kortweg aangeduid als wegen. Hiermee was in 2001 2,1 miljard euro aan bruto-uitgaven gemoeid. Een complicatie is dat de wijze van boeking van uitgaven aan wegen niet erg transparant is. In principe kennen gemeenten een baten-lastenstelsel waarbij investeringsgoederen op de balans worden opgenomen en op de lopende rekening terug te vinden zijn als rente en afschrijvingen. Investerings in wegen en andere niet-verhandelbare kapitaalgoederen worden echter toch vaak à fonds perdu bekostigd. Op de lopende rekening staan dan zowel de investeringsbedragen als de onderhoudskosten.

Een tweede onderdeel is parkeren (bruto-uitgaven 0,4 miljard euro). Het reguleren van parkeergedrag heeft de laatste jaren in veel gemeenten een hoge vlucht heeft genomen. Daarnaast is er een restgroep van eveneens 0,4 miljard euro die onder meer taken met betrekking tot waterwegen en dijken omvat. Parkeren is het enige van de in dit rapport behandelde taakvelden waarbij de inkomsten de uitgaven overtreffen (met gemiddeld 10%).<sup>16</sup>

### Indicatoren

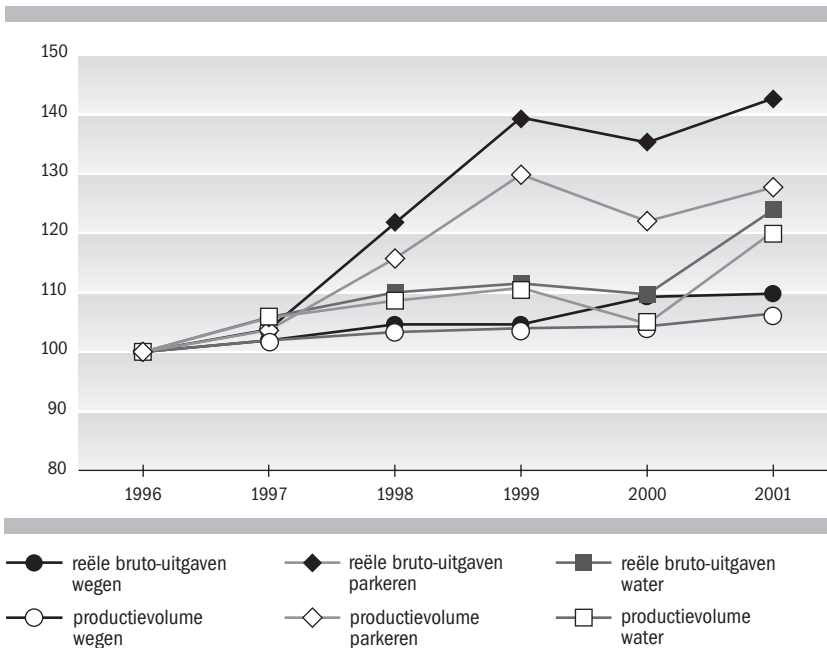
Bij wegen, straten en pleinen zou de productie gemeten kunnen worden via de meters of vierkante meters aangelegde en onderhouden wegen en bij parkeren een fysieke grootheid als het aantal parkeeruren (= aantal malen dat wordt geparkeerd maal de gemiddelde duur). Het eerste type gegevens zegt echter weinig over de omvang van de werkzaamheden, zeker bij onderhoud. Het tweede type is niet voorhanden. Daarom is voor dit taakveld uitgegaan van gedefleerde waardebedragen. Bij wegen is hierbij gebruikgemaakt van de uitgaven gecorrigeerd voor het prijsindexcijfer van wegenonderhoud, bij parkeren van de opbrengsten gecorrigeerd voor het prijsindexcijfer voor parkeren en tolgeld. Bij water is bij gebrek aan beter eveneens gebruikgemaakt van het prijsindexcijfer voor wegenonderhoud.

### Kengetallen

Figuur 4.6 geeft een beeld van de ontwikkeling van de reële bruto-uitgaven en het productievolume voor de beide onderscheiden taakvelden. De figuur illustreert dat de groei van de uitgaven voor wegen gematigd is en dat de prijzen van wegen redelijk in de pas lopen met die van het BBP: als gevolg daarvan vertonen reële uitgaven en productievolume een overeenkomstige groei. Bij het onderdeel water is, vooral in het laatste jaar, sprake van een iets snellere groei. De uitgaven voor parkeren nemen (evenals

de inkomsten) opvallend toe, namelijk met gemiddeld 7% per jaar. Het volume van het (betaald) parkeren zelf neemt met 5% per jaar toe: het verschil (2% per jaar) heeft te maken met een toename van de relatieve kostprijs van het parkeren.<sup>17</sup> Hierbij moet de kantekening worden gemaakt dat parkeren niet echt een ‘melkkoe’ voor gemeenten is: de opbrengsten zijn slechts 10% hoger dan de uitgaven (aan parkeerplaatsen, parkeerautomaten en parkeerwachters). Het nut van al deze activiteiten moet voornamelijk worden gezocht in het voorkomen dat steden ‘dichtslibben’.

**Figuur 4.6 Kengetallen wegen en water**



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

## 4.6 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. Echter, voorzover gemeenten eigen middelen aan het openbaar onderwijs ter beschikking stellen, dienen ze deze ook op vergelijkbare wijze toe te kennen aan het bijzonder onderwijs in hun gemeente. Bovendien is er een aantal algemene taken dat in de loop van de jaren negentig aan gemeenten is toegekend. Dit betreft de verantwoordelijkheid voor het volwassenenonderwijs, de schoolbegeleiding, het onderwijsachterstandsbeleid en de onderwijshuisvesting.

Onderwijshuisvesting is één van de ingezette middelen van scholen. In SCP-analyses is het niet gebruikelijk om de kosten van afzonderlijke 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 ongeveer 750 miljoen euro was gemoeid, een gebeurtenis van groot belang die een aparte monitoring wettigt. Gegevensbronnen zijn hier de onderwijsbegroting, de onderwijsjaarboeken van het CBS en rapportages van *Research voor Beleid* (Lubberman et al. 2001 en 2003).

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 doorgesluisd. Dit fenomeen treedt vooral in het voortgezet onderwijs op en hangt samen met het feit dat het openbaar onderwijs in toenemende mate op 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 en middelen die niet op de gemeenterekening worden verantwoord vallen hier niet onder. Hier is wederom de aanpak uit box 2 van toepassing: van het productievolume van het openbaar onderwijs wordt dat deel aan gemeenten toegerekend dat correspondeert met het gemeentelijk aandeel in de totale kosten van het openbaar onderwijs. Een zelfde benadering wordt overigens gevolgd ten aanzien van het veel kleinere aandeel van gemeenten in het bijzonder onderwijs.

Tot voor kort werd het rijksbeleid gekenmerkt door een geleidelijke overdracht van taken door de rijksoverheid aan gemeenten: de decentralisatie van de middelen voor onderwijshuisvesting, onderwijsachterstandsbeleid en schoolbegeleidingsdiensten. Momenteel lijkt echter een ontwikkeling ingezet te zijn waarbij deze verantwoordelijkheden in toenemende mate aan de schoolbesturen worden overgedragen.

Bij de analyses dient uiteraard rekening te worden gehouden met het bestaan van verschillende schoolsoorten. Met name kan hierbij het gebruikelijke onderscheid worden gemaakt tussen speciaal onderwijs, basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Deze posten worden ook op de gemeentebegroting onderscheiden en bovendien onderverdeeld in een rubriek openbaar en een rubriek bijzonder onderwijs. Daarnaast is er een restpost 'overige baten en lasten van het onderwijs' waarin enkele restcategorieën als volwasseneneducatie, onderwijsachterstandsbeleid, schoolbegeleidingsdiensten en leerlingenvervoer schuilgaan. Daarnaast zijn er ook ongedifferentieerde huisvestings- en overige exploitatiekosten in ondergebracht.<sup>18</sup>

In 2001 waren met het basis-, speciaal en voortgezet onderwijs (inclusief onderwijshuisvesting) circa 5,2 miljard euro aan bruto-uitgaven gemoeid.

### 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 en zijn als zodanig zeker niet op te vatten als het product van het onderwijs. Ze vormen daar echter wel een redelijke benadering voor, temeer daar vrij nauwkeurig omschreven is hoeveel en wat voor lessen leerlingen moeten volgen en aan welke eindtermen ze moeten voldoen.

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. Ten behoeve 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 micro-analyses op schoolniveau (Goudriaan et al. 1989 en Blank 1993) maakt het SCP ook gebruik van dergelijke verfijningen. Om deze aanpak apart voor openbaar en bijzonder onderwijs uit te voeren, is echter een gedetailleerde analyse op schoolniveau nodig die buiten het bestek van dit rapport valt.<sup>19</sup> Dergelijk onderzoek is complex omdat hierbij niet alleen kan worden gekeken naar schoolresultaten, maar ook rekening moet worden gehouden met achtergrondkenmerken van leerlingen. Later zullen onder het kopje 'kwaliteit en effectiviteit' nog wel enkele bevindingen van de inspectie en uit literatuuronderzoek worden samengevat.

Wel kunnen de leerlingen worden gewogen naar achtergrondkenmerken, in het bijzonder de zogenoemde SES-scores in het basisonderwijs, waarbij kinderen van laagopgeleide ouders een gewicht 1,25 krijgen en kinderen die tot culturele minderheden behoren een gewicht 1,0 en enkele andere kleinere groepen een tussenliggend gewicht. Tabel 4.1 geeft een beeld van de leerlingen afkomstig uit culturele minderheden in het basis-, speciaal en voortgezet onderwijs. Dankzij het CBS is een uitsplitsing hiervan naar openbaar en bijzonder onderwijs beschikbaar.

**Tabel 4.1 Leerlingen in het openbaar en bijzonder onderwijs 2001<sup>a</sup>**

	openbaar		bijzonder	
	aantal leerlingen (x 1000)	waarvan culturele minderheden (%)	aantal leerlingen (x 1000)	waarvan culturele minderheden (%)
basisonderwijs	492	19	1058	10
speciaal onderwijs	37	25	94	14
regulier voortgezet onderwijs	195	11	598	5
lwoo/pro	21	28	61	19

a Jaargemiddelde tussen schooljaren 2000/'01 en 2001/'02

Bron: CBS (op verzoek uitgesplitste gegevens)

Bij het basisonderwijs is het aandeel van het openbaar onderwijs iets minder dan de helft, bij het voortgezet onderwijs en het lwoo/pro (het zogenoemde leerwegondersteunende onderwijs en praktijkonderwijs, de opvolgers van het individueel beroeps-

onderwijs en bepaalde categorieën speciaal voortgezet onderwijs) circa eenderde. Het speciaal onderwijs neemt een tussenpositie in. De tabel 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 is het aandeel van culturele minderheden in het openbaar onderwijs bijna twee maal zo hoog.

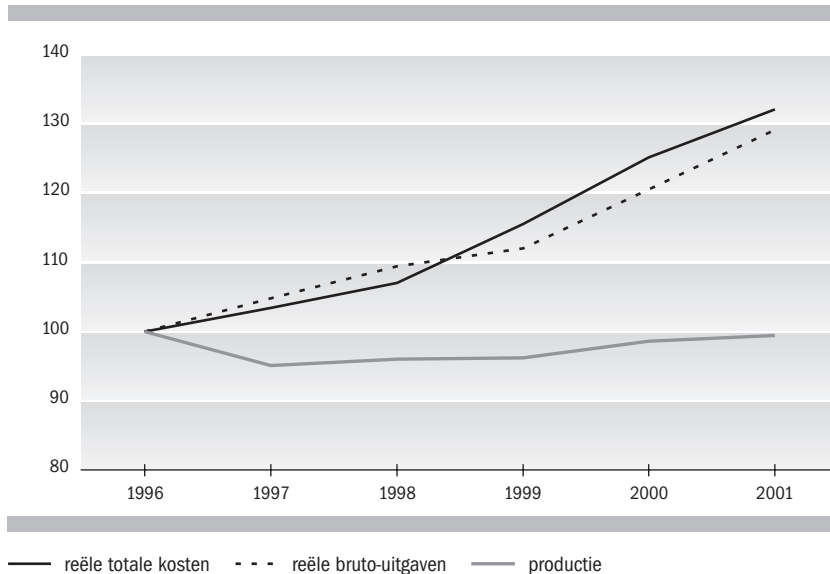
Overigens is alleen bij het basisonderwijs gewerkt met een indicator 'gewogen leerlingen', gebaseerd op de SES-scores. Bij de andere onderwijssoorten is conform de methodiek bij de bekostiging volstaan met verschillen in bekostiging tussen schoolsoorten. Door een differentiatie naar schoolsoorten wordt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

Nogmaals: leerlingen zijn niet het product van het onderwijs, maar hooguit een redelijke benadering daarvoor. Gesteld zou kunnen worden dat scholen of toezichthoudende instanties als gemeenten dan eigenlijk geen invloed kunnen uitoefenen op het via het aantal leerlingen gemeten productievolume. Tot op zekere hoogte is dat juist: hun taak is te voldoen aan de vraag naar onderwijs tegen aanvaardbare kosten. Daarnaast zijn er kwaliteits- en effectiviteitsindicatoren die vaak niet in de productindicator kunnen worden opgenomen, maar die wel als een secundair beoordelingscriterium kunnen worden gehanteerd. Bovendien wordt in de huidige methodiek indirect wel degelijk rekening gehouden met extra uitgaven van gemeenten aangezien daardoor het gemeentelijk aandeel in de totale uitgaven en daarmee in de totale productie toeneemt.

### Kengetallen

Figuur 4.7 gaat in op het verloop van enkele kengetallen voor het basisonderwijs in de jaren 1996-2001. In de beginperiode vertoonden de totale kosten van het basisonderwijs evenals de hiermee corresponderende bruto-uitgaven van gemeenten een geringere stijging dan in het tweede deel van die periode. Vanaf 1998 stijgen de totale kosten sterk, vooral als gevolg van de groeiende rijksuitgaven. Deze ontwikkeling houdt verband met maatregelen als de klassenverkleining in het basisonderwijs en verbeteringen in de salariering van leerkrachten ten tijde van het kabinet Kok II. De ontwikkeling van het productievolume<sup>3</sup> bleef hierbij aanzienlijk achter door een daling van het gemiddeld leerlingengewicht in samenhang met een afname van het aantal 1,25 leerlingen en door een geringe teruggang van het gemeentelijk aandeel in de financiering van het basisonderwijs.

**Figuur 4.7 Kengetallen voor het basisonderwijs<sup>a</sup>**



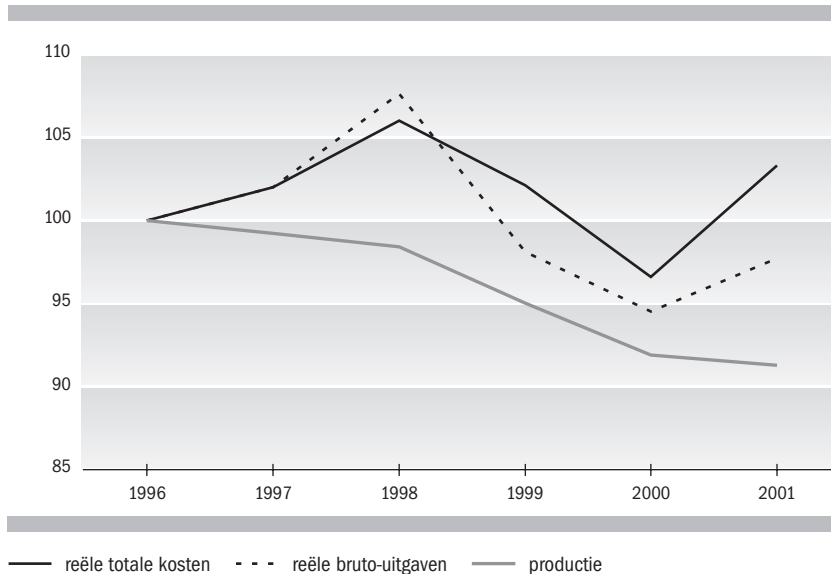
a Exclusief huisvestingskosten

Bron: CBS; SCP-bewerking

Figuur 4.8 laat de ontwikkelingen in het speciaal onderwijs zien. Op de lange termijn is sprake van een stijging, zowel van de kosten als van de aantallen leerlingen. Op de korte termijn wordt de ontwikkeling echter gedomineerd door de geleidelijke overgang van enkele categorieën voortgezet speciaal onderwijs naar het voortgezet onderwijs. Deze verschuiving is vanaf 1999 opgetreden en verklaart de scherpe daling van alle indicatoren in de periode 1998-2000. Het laatste jaar zijn de totale kosten en bruto-uitgaven weer gestegen. Dit heeft te maken met de eerder genoemde extra bestedingen van Kok II.



**Figuur 4.8 Kengetallen voor het speciaal onderwijs<sup>a</sup>**



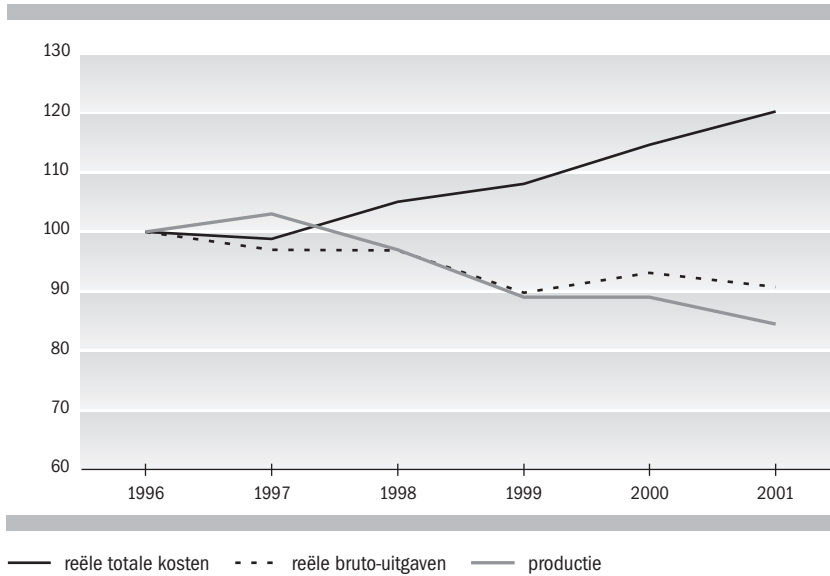
— reële totale kosten    - - - reële bruto-uitgaven    — productie

a Exclusief huisvestingskosten

Bron: CBS; SCP-bewerking

De ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs zijn weergegeven in figuur 4.9. Hier blijft de gemeentelijke bruto-productie iets achter bij de corresponderende bruto-uitgaven van gemeenten. Terwijl de laatste gekenmerkt worden door dalend verloop stijgen de totale kosten van het voortgezet onderwijs met name na 1997 vrij snel. Dit is het gevolg van twee factoren: het stijgende aandeel van het lwoo en pro, dat weer deels kan worden toegeschreven aan de eerdergenoemde overheveling van schoolsoorten van het speciaal naar het voortgezet onderwijs, en de uitgavenstijging onder Kok-II. Het achterblijven van de gemeentelijke bruto-uitgaven bij de totale kosten is vooral een gevolg van het feit, dat openbare scholen in toenemende mate verzelfstandigen met als consequentie dat de rijksbijdragen in sommige gevallen niet meer via de gemeenten maar direct aan de scholen worden uitgekeerd.<sup>20</sup>

**Figuur 4.9 Kengetallen voor het voortgezet onderwijs**

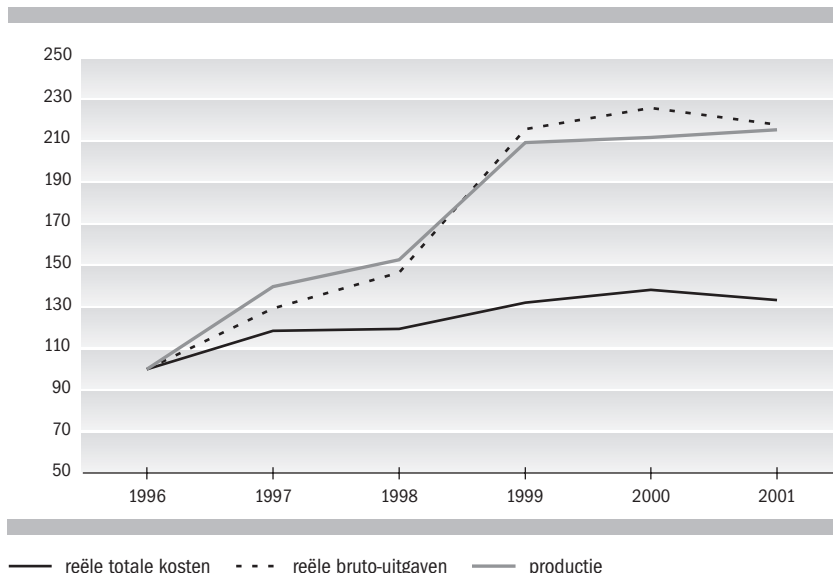


a Exclusief huisvestingskosten

Bron: CBS; SCP-bewerking

Figuur 4.10 gaat in op kengetallen voor het overig onderwijs. Dit betreft de basis-educatie, het algemeen voortgezet avondonderwijs, de onderwijscomponent van de inburgering, maar ook algemene faciliteiten als schoolbegeleiding, onderwijsachterstandbeleid en leerlingenvervoer. Een aantal van deze activiteiten zijn in de loop van de bestreken periode ingevoerd of overgeheveld naar gemeenten. Dit verklaart de sterke toename van de bruto-uitgaven. De bijbehorende productie houdt hiermee redelijke tred.

**Figuur 4.10 Kengetallen voor het overig onderwijs<sup>a</sup>**



a Exclusief huisvestingskosten

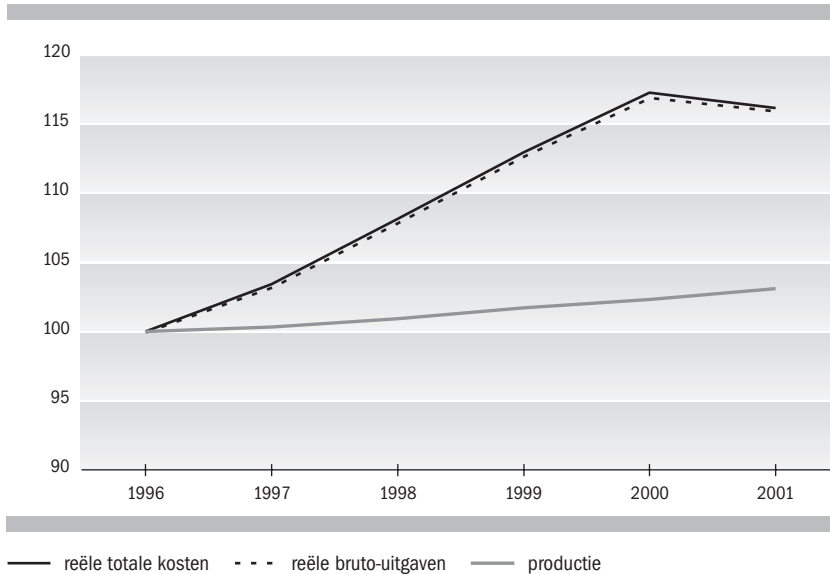
Bron: CBS; SCP-bewerking

Figuur 4.11 tenslotte, gaat in op de ontwikkeling van de uitgaven voor onderwijshuisvesting.

De totale kosten nemen aanvankelijk sneller toe dan de productie. Van 2000 op 2001 is er volgens de beschikbare gegevens een daling van de totale kosten. De bruto-uitgaven lopen in de pas met de totale kosten. In de netto-uitgaven, niet weergegeven in de figuur, is wel een opvallende ontwikkeling te zien: in 1996 en voorafgaande jaren waren deze zeer gering. Vanaf 1997 springen deze naar het niveau van de bruto-uitgaven in verband met de overheveling van de specifieke uitkering onderwijshuisvesting naar het gemeentefonds.

Er lijkt een discrepantie te bestaan tussen de middelen die in 1997 zijn overgeheveld (750 miljoen euro) en de feitelijke uitgaven aan onderwijshuisvesting die in dat jaar naar schatting circa 710 miljoen bedroegen. Volgens rapporten van *Research voor Beleid* (Lubberman et al. 2001 en 2003) wordt dit verschil voornamelijk veroorzaakt door een verschil in boekhoudkundige behandeling van kapitaalgoederen. Bij het ministerie van OCenW werden investeringen in nieuwe schoolgebouwen à fonds perdu geboekt, bij de lasten van de gemeenten treffen we alleen de rente en afschrijvingen, maar in de regel niet de rente en afschrijvingen op objecten die zijn overgenomen van het ministerie.

**Figuur 4.11 Kengetallen voor onderwijshuisvesting<sup>a</sup>**



Bron: ministerie van BZK; Research voor Beleid; SCP-bewerking

### Kwaliteit en effectiviteit

In het *Sociaal en Cultureel Rapport 2002* rapporteert het SCP onder meer over de kwaliteitsoordelen van ouders over de basisschool en de school voor voortgezet onderwijs. Over het algemeen geeft meer dan driekwart van de ouders de predikaten goed tot uitstekend aan de school van hun kinderen. Hoog (meer dan 90%) scoren onderdelen als stimuleren zelfstandigheid, motivatie van het personeel en deskundigheid van het personeel. Minder positief is het oordeel over de beschikbaarheid van computers in het basisonderwijs (69%), onderhoud van de school (circa 70%) en de schoonmaak van het gebouw (48%).

Een jaar eerder is ook gevraagd naar verschillen in kwaliteitsoordelen tussen ouders met kinderen op het openbaar en bijzonder basisonderwijs (SCP *De sociale staat van Nederland 2001*). Hier kwamen geen systematische verschillen in opinie naar voren. Alleen op zogenoemde neutraal-bijzondere scholen was het oordeel iets gunstiger.

In de gehanteerde productindicator, het gewogen aantal leerlingen, komen de resultaten van het onderwijs niet expliciet in beeld. Daarbij gaat het onder meer om aspecten als zittenblijven, overgaan en het behalen van het eindexamen. Volgens Kuhry en Van der Torre (2002) is de effectiviteit van het voortgezet onderwijs in de jaren negentig toegenomen, onder meer doordat het zittenblijven is afgenomen in samenhang met een soepeler verwijzing naar andere schooltypen. Met betrekking tot dit soort aspecten blijkt het bijzonder onderwijs het in de regel iets beter te doen dan het openbaar

onderwijs. De discussie spitst zich vervolgens toe op de vraag of dit ligt aan de scholen of eerder te maken heeft met verschillen in kenmerken van de leerlingenpopulatie (bijvoorbeeld 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, 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.

#### 4.7 Werkgelegenheid

##### *Inleiding en indicatoren*

De gemeentelijke activiteiten op het terrein van werkgelegenheid betreffen twee vormen van dienstverlening, te weten sociale werkplaatsen en gesubsidieerde arbeid. Deze regelingen hebben ieder betrekking op circa 90 duizend werknemers.

Volgens het overzicht *Specifieke Uitkeringen* van het ministerie van BZK ontvangen gemeenten een specifieke uitkering van circa 1,6 miljard euro voor de sociale werkvoorziening, die met name is bestemd voor de bekostiging van de salarissen van de betrokken werknemers. Op de gemeenterekening is slechts circa een derde van dit bedrag terug te vinden: blijkbaar worden de rijksbijdragen door het Rijk veelal direct aan de betrokken organisaties overgemaakt. Dit laatste is vermoedelijk met name het geval waar sociale werkplaatsen als gemeenschappelijke regeling fungeren.

Los van de salariskosten van de werknemers is sprake van exploitatiekosten, te weten de salarissen van het toezichthoudend personeel, de materiële uitgaven, waaronder die voor de grondstoffen die benodigd zijn in het productieproces en de huisvestingslasten. Hiermee is circa 0,8 miljard euro gemoeid. Hiertegenover staan de ongeveer even hoge inkomsten uit de verkoop van de geproduceerde goederen. De financiële rol van gemeenten beperkt zich naast het doorsluizen van (een deel van) de rijksbijdragen tot de dekking van de exploitatietekorten, waarmee jaarlijks bedragen in de orde van 50 miljoen euro zijn gemoeid. De voornaamste informatiebron vormen de brancheverslagen van het Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (NOSW). In totaal was in 2001 circa 0,6 miljard euro aan (bruto-)uitgaven voor de sociale werkvoorziening op de gemeenterekening terug te vinden.

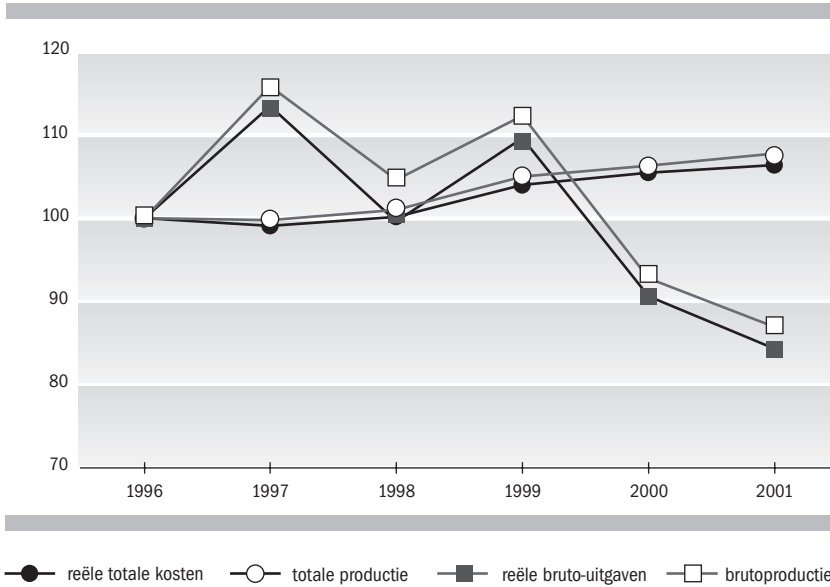
Economisch gezien kunnen sociale werkplaatsen op twee manieren worden geïnterpreteerd, namelijk als een industriële producent die eenvoudige gebruiksgoederen vervaardigt, dan wel als een instelling die is gericht op het verhogen van het welzijn van een bepaalde categorie burgers door ze aangepast werk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

Ook met betrekking tot de WIW- en ID-banen (Wet inschakeling werkzoekenden respectievelijk Instroom-/doorstroombanen; de tweede categorie staat ook bekend als Melkertbanen) is 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.). Een adequate registratie van de verrichte werkzaamheden is echter niet beschikbaar. Daardoor kan dit type banen hier alleen worden behandeld als inkomensoverdrachten aan burgers (naar analogie van bijstandsuitkeringen). Overigens vertonen de reële kosten op dit onderdeel een veel snellere oploep dan het aantal banen. Het blijkt dat de WIW- en ID-banen, die sedert 1998 zijn ingevoerd ongeveer twee maal zo duur zijn als de voordien bestaande jeugdwerkgarantie- en banenpoolregeling. Dit heeft te maken met de aan de WIW- en ID-banen gekoppelde reïntegratiedoelstelling. Om die reden zijn de arbeidsplaatsen volgens laatstgenoemde regelingen in de samengestelde productindicator twee maal zo zwaar gewogen. In 2001 was circa 2,2 miljard euro aan gemeentelijke (bruto-)uitgaven gemoeid met de WIW/ID-banen.

### *Kengetallen*

Figuur 4.12 geeft een beeld van kengetallen met betrekking tot de sociale werkplaatsen. De (reële) totale kosten vertonen een lichte stijging. Dat geldt ook voor de totale 'productie' van sociale werkplaatsen, gemeten via het aantal werknemers. In tegenstelling tot veel andere voorzieningen is bij dit onderdeel geen sprake van stijgende reële kosten per product, maar zelfs van een (geringe) daling. Dit heeft vermoedelijk te maken met het streven om sociale werkplaatsen meer kostendekkend te maken. Het gemeentelijk aandeel in de kosten, vertegenwoordigd door de bruto-uitgaven, vertoont een zekere fluctuatie maar lijkt per saldo af te nemen. De (bruto)productie van gemeenten vertoont een vergelijkbare ontwikkeling.<sup>21</sup>

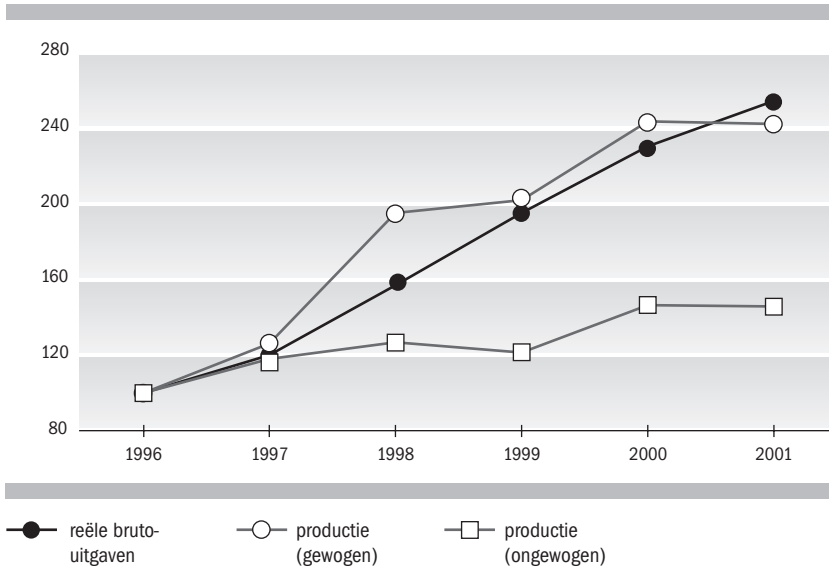
**Figuur 4.12 Kengetallen voor de sociale werkvoorziening**



Bron: Brancheverslag NOSW; SCP-bewerking

Figuur 4.13 geeft een beeld van de kengetallen met betrekking tot de gesubsidieerde arbeid. Opvallend is het verschillen verloop van de gewogen en ongewogen productie. Bij de gewogen productie wordt er rekening mee gehouden dat bij de moderne varianten, dat wil zeggen ongeveer vanaf 1998) naast de lonen van de werknemers ook een ongeveer even hoog bedrag per werknemer wordt besteed aan reïntegratiedoelen: de scholing van de werknemer en actieve begeleiding naar regulier werk. De totale kosten, die gelijk zijn aan de bruto-uitgaven van gemeenten, blijven iets achter bij de toename van de aantallen betrokken werknemers.

**Figuur 4.13 Kengetallen voor gesubsidieerde arbeid**



Bron: Brancheverslag NOSW; SCP-bewerking

### Kanttekeningen

De afgelopen jaren is de sociale werkvoorziening op meer bedrijfsmatige leest geschoeid en wordt meer nadruk gegeven aan een verhoging van de inkomsten door verkoop van de producten. Deze nadruk op efficiency zou gevolgen kunnen hebben voor het aanstellingsbeleid van de sociale werkplaatsen, in de zin dat de voorkeur zou worden gegeven aan meer zelfredzame en productieve medewerkers. Er ontstaat volgens NOSW (2000) dan een toenemende spanning tussen de bedrijfsmatigheid en het sociale karakter van de sociale werkvoorziening. In dit opzicht is overigens sprake van een zeer grote variatie tussen verschillende instellingen. De laatste jaren is weer meer prioriteit aan de aanstelling van ernstig gehandicapten gegeven, waardoor dit aandeel is toegenomen van 2% naar 6% (NOSW 2003).

Nadere analyses van de gesubsidieerde arbeid wijzen uit (zie bijvoorbeeld het Interdepartementaal Beleidsonderzoek *Aan de slag*, 2001) dat de reïntegratiedoelstelling (doorstroom naar betaald werk) niet erg succesvol is. Als men de doelstelling van deze activiteiten veel breder formuleert, kan echter een aanmerkelijk positiever oordeel worden geveld (zie bijvoorbeeld Van der Pennen 2003).

## 4.8 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 verzorgingshuizen.<sup>22</sup> Met name de eerstgenoemde categorie is zeer hetero-



geen en omvat een aantal voorzieningen: algemeen maatschappelijk werk, jeugdhulpverlening, maatschappelijke opvang, zorg voor houders van verblijfsvergunningen, inburgering en de bestrijding van maatschappelijke achterstanden. Sommige van de genoemde voorzieningen, zoals de jeugdhulpverlening, de maatschappelijke opvang en de kinderopvang omvatten op hun beurt weer een aantal afzonderlijke werksoorten.

Met het totaal van de genoemde voorzieningen was in 2001 circa 2,3 miljard euro aan bruto-uitgaven gemoeid. Op sommige onderdelen als kinderopvang en de bestrijding van maatschappelijke achterstanden is sprake van een forse groei van de uitgaven. Dat wordt echter grotendeels gecompenseerd doordat de gemeentelijke rol bij de financiering van verzorgingshuizen vanaf 1996-1997 is beëindigd. Met de verzorgingshuizen was in 1996 nog 1,3 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid en thans nog maar 10 miljoen.

### *Beleidsmatige ontwikkelingen*

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

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

Het Rijk probeert via de Welzijnsnota die vierjaarlijks verschijnt, zijn eigen beleid te concretiseren in de hoop dat andere overheden hun beleid daarop afstemmen. Tevens tracht hij het lokale sociale beleid mogelijk te maken en te ondersteunen. Een voorbeeld daarvan is het jeugdbeleid, één van de prioriteiten in het rijksbeleid.

In het Bestuursakkoord *Nieuwe Stijl* (BANS) 1999 heeft het Rijk afspraken gemaakt met de gemeenten over het te voeren jeugdbeleid. Dat beleid leek enigszins in het slop geraakt, maar uit onderzoek blijkt dat in 1999 60% van de gemeenten enigerlei vorm van jeugdbeleid had geformuleerd. De meeste gemeenten hadden inmiddels weer een redelijk aanbod van (jeugd)voorzieningen, met name waar het gaat om algemene en recreatieve voorzieningen. Uit vervolgonderzoek in 2002 blijkt, dat BANS een goed instrument is om gemeenten tot jeugdbeleid te stimuleren.

In hoeverre gemeenten meer geld besteden aan het jeugdbeleid, met name de 0-4 jarigen, zoals afgesproken in het BANS-jeugd, valt moeilijk vast te stellen. Beweringen van zegliden, dat zulks wel het geval is, zijn cijfermatig niet te onderbouwen. Doorlichting van gemeentelijke begrotingen en rekeningen bleek dermate

ingewikkeld, dat geen betrouwbare tijdreeksen aan bepaalde bestedingscategorieën konden worden gereconstrueerd. Uit onderzoek van KPMG, dat in opdracht van de VNG was verricht, bleek dat gemeenten slechts een deel van de toegezegde bedragen hadden gevoteerd (Kwekkeboom et al. 2002: 35).

In dit verband is het relevant te memoreren, dat op welzijnsterrein tal van subsidie- en uitkeringsregelingen van kracht zijn. Een eerste inventarisatie leerde dat er in 2000 zo'n 25 regelingen van kracht waren. Belangrijkste en meest benutte regelingen zijn die voor peuterspeelzaalwerk, kinderopvang, breedtesport, algemeen maatschappelijk werk, voorschoolse en vroegschoolse educatie, vrijwilligerswerk en maatschappelijke opvang. Uitkeringen worden aan gemeenten verstrekt krachtens artikel 40 van het *Bekostigingsbesluit welzijnsbeleid*, dat weer gebaseerd is op artikel 9 e.v. van de *Welzijnswet*. Daarnaast ontvangen gemeenten uitkeringen krachtens aanverwante regelgeving, zoals de *Wet collectieve preventie*, het onderwijs in allochtone levende talen, het gemeentelijk onderwijsachterstandsbeleid, de *Wet inburgering nieuwkomers*, het *Investeringsbudget stedelijke vernieuwing* e.d.

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

In de periode 1996 tot heden zijn enkele initiatieven te noemen, die erop gericht zijn ontwikkelingen in de welzijnssector in den brede met behulp van indicatoren en kerncijfers te volgen. Die initiatieven kennen een lange historie en gaan terug tot het Platform Welzijns Informatievoorziening (PWI) uit de jaren tachtig van de vorige eeuw. Sinds de oprichting van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) halverwege de jaren negentig is de organisatie en het stroomlijnen van de informatievoorziening op welzijnsterrein daar ondergebracht. Het NIZW is auteur van het *Brancherapport welzijn en sport*.

In de eerste plaats is dat het uit 1999 daterende initiatief van het departement van vws om voor zijn gehele werkterrein zogenoemde brancherapporten te laten opstellen, die passen binnen het VBTB-traject. Het ministerie heeft ervoor gekozen vier rapporten uit te brengen over volksgezondheid (preventie, cure, care en over de GGZ en maatschappelijke zorg) en één over welzijn en sport. In november 2002 verscheen het eerste *Brancherapport Welzijn en Sport* over de jaren 1998 tot en met 2001. Een tweede is in de maak. In dat rapport wordt per jaar voor het gehele werkterrein van het departement, op het niveau van werksoorten en activiteiten, per terrein feiten en cijfers verzameld over het aanbod en de capaciteit van voorzieningen, over het gebruik en de productie, de financiering en de kwaliteit van de voorziening. Het lastige van dit brancherapport is dat de heterogeniteit aan voorzieningen zich vertaalt in ongelijksoortige informatie per werksoort, waardoor onderlinge vergelijking onmogelijk is.

Het tweede initiatief heeft betrekking op lokaal sociaal beleid. Het ministerie van vws publiceerde in 1997 het *Landelijk beleidskader lokaal sociaal beleid*, bedoeld om gemeenten handreikingen te bieden bij het beleidsproces. Eén van de onderdelen van dat beleidsproces is de benoeming van indicatoren waarmee de ontwikkelingen kunnen worden gevolgd, zowel beleidsmatig als maatschappelijk. Het ministerie van vws heeft in 1998 opdracht gegeven aan het onderzoeksbureau van de VNG, SGBO, om een basismodel voor gemeentelijk sociaal beleid te ontwikkelen, waarin naast algemene gegevens over de leefsituatie in een gemeente, voor de sectoren en thema's arbeid, armoede, participatie, leefbaarheid, veiligheid, gezondheid, en onderwijs basisgegevens zijn benoemd. Die basisgegevens zijn feitelijke gegevens over de situatie in een gemeente, soms uitgewerkt in indicatoren. Voorbeeld: bij onderwijs is de kwaliteit van de school een basisgegeven; indicatoren voor die kwaliteit zijn de mate van schoolverzuim en schooluitval, verwijzing naar speciale scholen voor het basisonderwijs, Cito-scores en kwalificaties schoolverlaters.

Ook andere organisaties doen pogingen de prestaties van de welzijnssector inzichtelijker en transparanter te krijgen. Zo hebben de VOG en het NIZW een landelijke systematiek voor de kostprijsberekening ontwikkeld voor welzijnsorganisaties. In dat model wordt ervan uitgegaan dat voor de berekening van de integrale kostprijs van diensten van welzijnsorganisaties gegevens nodig zijn over die diensten en de gebruikers/cliënten, het personeel en de financiën. Het is de bedoeling om een systeem te ontwikkelen dat informatie per dienst oplevert over de gemiddelde kosten per uur, per deelnemer/cliënt, de gemiddelde kosten per uur dienst van een beroepskracht. Instellingen moeten die gegevens in principe opleveren, maar deze informatievoorziening laat nog vaak te wensen over.

### Indicatoren

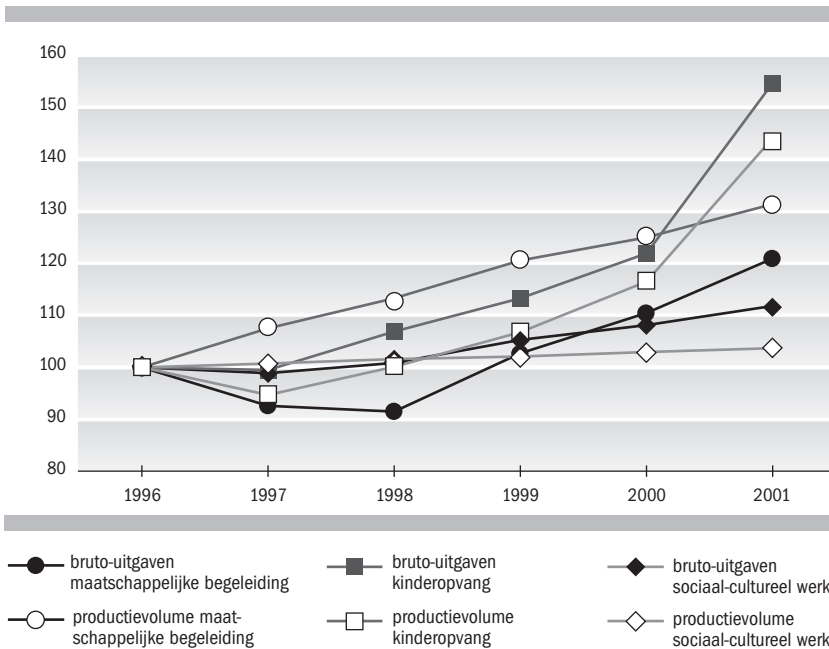
Het voert te ver om hier alle voor de betreffende taakvelden gebruikte productindicatoren aan de orde te stellen. Zie bijlage A voor een meer uitgewerkt overzicht. De gegevens zijn afkomstig van het Gegevensbestand quartaire sector van het SCP, dat op zijn beurt is gebaseerd op CBS-gegevens, brancherapporten en monitors (bijvoorbeeld *Statistiek kindercentra*, *Tendrapport jeugdhulpverlening*, *Monitor maatschappelijke opvang*). De productindicatoren zijn veelsoortig en omvatten naast echte prestatie-indicatoren ook gebruiksindicatoren. Bij verzorgingshuizen is het gebruik gecorrigeerd voor de (sterk toenemende) zorgzwaarte. Met name voor de onderdelen sociaal-cultureel werk (jeugdwerk en club- en buurthuizen) en bestrijding maatschappelijke achterstanden zijn normeringsindicatoren (de omvang van relevante leeftijds- en bevolkingsgroepen) gebruikt.

### Kengetallen

Figuur 4.14 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de bruto-uitgaven en bijbehorende productie voor de drie belangrijkste deelterreinen. Om niet te veel informatie in de figuur op te nemen zijn de verzorgingshuizen weggelaten. De gemeentelijke

betrokkenheid bij deze laatste voorziening is in de jaren 1996-1997 beëindigd (zie ook figuur 4.15). De kinderopvang vertoont de snelste groei: circa 50% in vijf jaar in samenhang met de toename van de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt en stimulerend beleid door overheden. De maatschappelijke begeleiding (voluit 'maatschappelijke begeleiding en advies') vertoont met 30% ook een aanzienlijk groei. Hiervoor zijn met name de onderdelen zorg voor houders van voorlopige verblijfsvergunningen en de maatschappelijke opvang verantwoordelijk. De groei van het sociaal en cultureel werk is veel geringer. In alle gevallen loopt de groei van het productievolume redelijk in de pas met de reële bruto-uitgaven. Bij de meeste taakvelden is sprake van een stijging van de relatieve kostprijs (met gemiddeld 1,5% per jaar). Bij maatschappelijke begeleiding neemt het productievolume – bij wijze van uitzondering – sneller toe dan de reële uitgaven. Mogelijk is dit het gevolg van onvolkomenheden in de beschikbare gegevens. Het is bijvoorbeeld niet geheel duidelijk waar de uitgaven voor sociale vernieuwing in de jaren 1995-1998 in de gemeentebegrotingen terecht zijn gekomen.

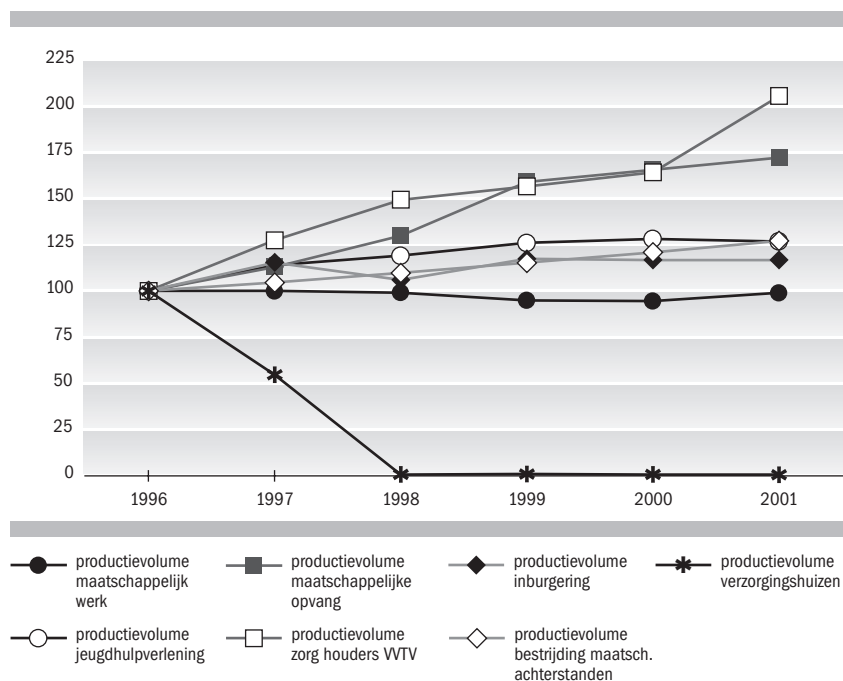
**Figuur 4.14 Bruto-uitgaven en bijbehorende productie voor onderdelen van de maatschappelijke en sociale dienstverlening**



Bron: CBS (gemeenterekeningen, gemeentebegrotingen), diverse statistieken, monitoren en brancheverslagen (zie bijlage A); SCP-bewerking

Figuur 4.15 geeft enige aanvullende informatie over de afzonderlijke voorzieningen achter deze aggregaten. Met uitzondering van de verzorgingshuizen betreft dit onderdelen van het taakveld 'maatschappelijke begeleiding en advies'. De snelste groei (een verdubbeling in vijf jaar) vertoont de zorg voor houders van voorlopige verblijfsvergunningen (vvtv). Ook de maatschappelijke opvang lijkt een snelle groei te vertonen, met de kanttekening dat de cijfers voor de jaren 1996 en 1997 via extrapolatie zijn verkregen en dus zeer onzeker zijn. De jeugdhulpverlening, de inburgering en de bestrijding van maatschappelijke achterstanden vertonen een meer gematigde groei. Bij de laatste categorie is er nauwelijks een empirische basis voor deze constatering: het productievolume is hier geschat via een normeringsindicator: het aantal niet-westerse allochtonen. Overigens spoort het verloop hiervan met de (eveneens globaal ingeschatte) uitgavenontwikkeling. Verder laat figuur 4.15 een nulgroei zien voor maatschappelijk werk en de eerder geschetste snelle daling van de gemeentelijke betrokkenheid bij verzorgingshuizen.

**Figuur 4.15 Productievolume van enkele voorzieningen op het taakveld maatschappelijke en sociale dienstverlening**



Bron: Diverse statistieken, monitoren en brancheverslagen (zie bijlage A); SCP-bewerking

## Kwaliteit

Er bestaat een systeem van (kwaliteits)certificaten voor kinderdagverblijven. Medio 2002, drie jaar na de introductie van certificering, had circa 9% van de instellingen een certificaat behaald. 28% hoopte in de loop van 2002 of 2003 voor certificering in aanmerking te komen. Nog eens 24% werkt op wat langere termijn naar certificering toe (Van Beek 2002).

Voor overige voorzieningen zijn, voorzover de auteurs dat kunnen overzien, geen landelijke kwaliteitsindicatoren beschikbaar.

## 4.9 Voorzieningen gehandicapten

### Inleiding

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

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

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

Met de uitvoering van de wvg was in 2001 0,7 miljard euro aan uitgaven gemoeid.

### Beleidsmatige ontwikkelingen

Bij de start van het tweede kabinet-Balkenende is de overgang van de verantwoordelijkheid voor de wvg van het ministerie van szw naar dat van vws gerealiseerd. De voornaamste reden daarvoor was dat op die manier de samenhang beter zou zijn te bewerkstelligen tussen de wvg, de Welzijnswet, de AWBZ en de Wet maatschappelijke ondersteuning (wmo) die momenteel door het ministerie van vws wordt ontworpen.

De bedoeling van het kabinet is om met deze wmo een wettelijke grondslag te geven voor een stelsel waarin de huidige verantwoordelijkheid voor de wvg en de Welzijnswet en de verantwoordelijkheid voor een vangnet van niet-medische hulpverlening samenkomen.

De planning is dat het kabinet in maart 2004 komt met concrete voorstellen over de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling van de AWBZ en de contouren schetst van de wmo. In het najaar moet er dan een conceptwetstekst liggen; invoering van de wmo is voorzien in 2006.

Wat de wvg betreft, loopt momenteel een monitor naar de uitvoering door gemeenten. De resultaten van deze monitor zullen benut worden bij de gedachtevorming over de toedeling aan gemeenten van verantwoordelijkheden en bevoegdheden die uiteindelijk zijn beslag zal krijgen in de wmo.

### Indicatoren

Een handzame bron hierbij is de publicatie *Kerncijfers Wet voorzieningen gehandicapten 2002* (SGBO 2003b). 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 de vorige editie van dit rapport is de productie gemeten door de uitgavenbedragen te defleren met het prijsindexcijfer van het bruto binnenlands product. De informatie in het genoemde rapport laat echter een meer geavanceerde benadering via fysieke indicatoren toe. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen:

- woonvoorzieningen, onder te verdelen in woningaanpassingen en overig;
- vervoersvoorzieningen, onder te verdelen in individuele voorzieningen in natura en geld en collectieve voorzieningen<sup>23</sup>;
- rolstoelen.

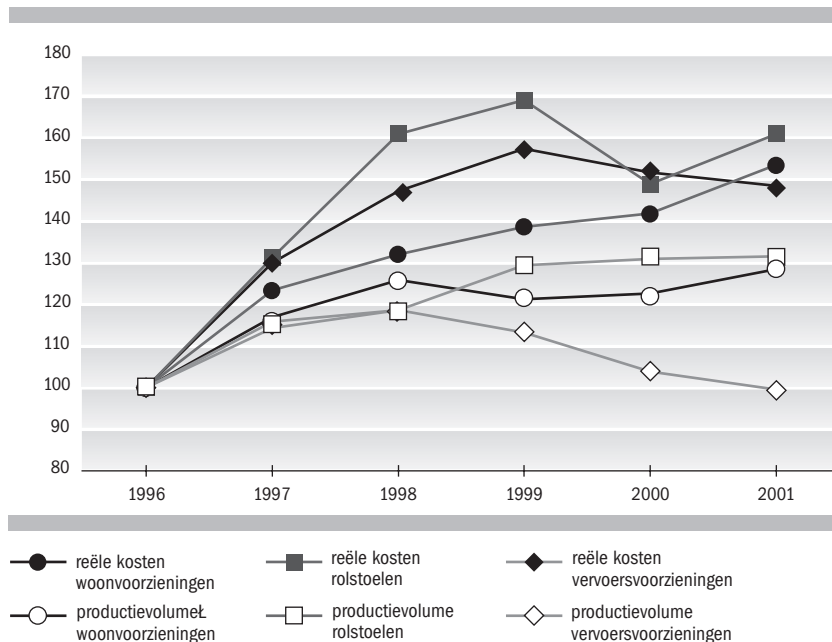
Als indicator voor de lasten van woningvoorzieningen is uitgegaan van de kosten op transactiebasis, voor de overige voorzieningen van de kosten op kasbasis. In het eerstgenoemde geval is uitgegaan van het aantal nieuw toegekende voorzieningen, in het tweede geval van het jaargemiddelde van de in totaal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

### Kengetallen

In totaal is het aantal voorzieningen in de periode 1996-2001 gestegen van 252 duizend naar 315 duizend (+25%). De voor kosten per eenheid gewogen productie is in die periode toegenomen met 17%, wat impliceert dat de goedkopere voorzieningen een iets snellere stijging hebben doorgemaakt dan de duurder. De kosten zijn in dezelfde periode gestegen van 435 miljoen naar 712 miljoen euro. Dit impliceert een reële kostenstijging van 40%. Deze is vooral in de beginperiode opgetreden; vanaf 1998 zijn de reële kosten vrijwel stabiel. De kostenstijging in het begin is een gevolg van het geleidelijk overnemen van taken van derden door gemeenten na de invoering van de wvg in 1994.

Figuur 4.16 geeft een beeld van de ontwikkeling van de reële uitgaven en het voorzieningengebruik voor de drie onderscheiden hoofdcategorieën.

**Figuur 4.16 Kengetallen voor de WVG**



Bron: SGB0 2003b; SCP-bewerking

De van zwarte symbolen voorziene lijnen in figuur 4.16 hebben betrekking op de reële kosten, de van witte symbolen voorziene lijnen op het productievolume. In de beginperiode vertonen alle indicatoren een snelle groei. Daarna vlakt de groei af en zet zich in enkele gevallen zelfs een daling in. Bij woonvoorzieningen blijven de reële kosten achter bij de ontwikkeling van het productievolume. Dit lijkt in strijd te zijn met informatie van SGB0 (2003c), waar wordt gesteld dat de duurdere woonvoorzieningen pas vanaf 2000 onder de werking van de WVG vallen.

De kosten van rolstoelen nemen aanvankelijk vrij snel toe. Het is mogelijk dat deze groei samenhangt met een verbetering van de kwaliteit. Na 1999 treedt weer een vrij scherpe daling van de kosten op waarvan de oorzaak vooralsnog onduidelijk is.

De vervoersvoorzieningen worden gekenmerkt door een zeer forse stijging van de reële kosten per product. Tegelijkertijd treedt bij deze voorziening vanaf 1998 een vrij scherpe daling van het gebruik op. Aan de achterliggende cijfers is te zien, dat deze daling met name betrekking heeft op individuele voorzieningen in geld.

De gegevens uit de SGB0-rapporten sporen voor wat het totaal van de uitgaven aan WVG-voorzieningen goed met de gegevens uit de gemeentebegrotingen zoals die door het ministerie van BZK beschikbaar zijn gesteld. Echter, de SGB0-rapporten bestrijken een groter aantal jaren, het aandeel van de woonvoorzieningen is beduidend hoger en de gemeentelijke inkomsten (zoals eerder vermeld) lager. Besloten is om in de



analyses verder uit te gaan van de SGB0-cijfers voor de uitgaven. De inkomsten worden verder verwaarloosd: ten eerste valt daar gezien de tegenstrijdige informatie moeilijk een slag naar te slaan, ten tweede zijn deze hoe dan ook laag en heeft deze beslissing daarom nauwelijks merkbare effecten op de analyse-uitkomsten.<sup>24</sup>

### *Kwaliteit en effectiviteit*

Uit SGB0 (2003d) blijkt dat van de aanvragen rond de 90% wordt gehonoreerd, een aandeel dat in de loop der tijd vrij constant blijft. De uitvoeringskosten zijn tussen 1996 en 2001 toegenomen van 119 miljoen tot 175 miljoen euro; dit impliceert een afname van het aandeel van de uitvoeringskosten van 27,3% tot 24,6%. Met de toekenning van voorzieningen voor gehandicapten zijn blijkbaar verhoudingsgewijs hoge administratiekosten gemoeid. Uit de Benchmark SGB0 (2002) valt nog nadere informatie af te leiden over de kwaliteit van de uitvoering. Met de aanvraag van vervoersvoorzieningen zijn gemiddeld ruim vier maanden gemoeid, met de aanvraag van rolstoelen vier à vijf maanden; daarbij wordt de helft van de tijd besteed aan het afhandelen van de aanvraag en de andere helft aan de levering van de betrokken voorziening. In 30% tot 40% van de gevallen wordt de aanvraag (in enge zin) niet binnen de in de algemene wet bestuursrecht genoemde termijn van acht weken afgehandeld.

Per 1000 aanvragen worden circa 27 bezwaarschriften en drie beroepszaken afgehandeld. Dit lijkt gering, maar bij de beoordeling van deze cijfers moet in ogenschouw worden genomen dat circa 90% van de aanvragen wordt gehonoreerd.

Tussen de 70% en 90% van de cliënten is (zeer) tevreden over de voorziening. Bij collectief vervoer schommelt de beoordeling rond het rapportcijfer 7.

Omdat het een landelijke samenvatting betreft, valt uit het rapport weinig op te maken over verschillen in kosten per product en kwaliteit tussen gemeenten. De verschillen tussen groepen gemeenten naar grootteklasse zijn niet erg opvallend.

## 4.10 Volksgezondheid

### *Inleiding*

Gemeenten verrichten van oudsher taken op het terrein van de bevordering van gezondheid en ziektepreventie. Een centrale rol hierin spelen de gemeentelijke geneeskundige en gezondheidsdiensten (GGD's). Met deze GGD's was in 2001 circa 0,3 miljard euro aan uitgaven gemoeid. De activiteiten hebben onder meer betrekking op jeugdgezondheidszorg, infectieziektebestrijding en openbare geestelijke gezondheidszorg. De directe betrokkenheid van gemeenten bij de exploitatie van verpleeghuizen is in de jaren 1996-1997 afgebouwd. In 1996 was hiermee nog circa 0,3 miljard euro aan bruto-uitgaven gemoeid. Ten slotte is er een categorie overige gezondheidszorg, die onder meer de ambulancediensten omvat. Met dit taakveld, dat in sommige gemeenten overigens tot de verantwoordelijkheid van de GGD wordt gerekend, was in 2001 0,1 miljard euro gemoeid.

## Beleidsmatige ontwikkelingen

In de uit 1989 stammende Wet collectieve preventie (wcpv), die naar aanleiding van het rapport van de Commissie Versterking Collectieve Preventie in 1996 is aangescherpt en die per 1 januari 2003 wederom is gewijzigd, is de taakverdeling tussen Rijk en gemeenten verduidelijkt. Het Rijk is vooral betrokken bij de organisatie en financiering van de curatieve zorg. Gemeenten richten zich op voorlichting, ziektepreventie en gezondheidsbescherming. Op grond van de wcpv heeft de gemeente een aantal taken uit te voeren, gericht op preventie, het vroegtijdig opsporen en het beperken van de gevolgen van ziekten. De Wet noemt voor gemeenten zes basistaken: het zorgen voor epidemiologisch onderzoek, technische hygiënezorg, openbare geestelijke gezondheidszorg, infectieziektebestrijding, jeugdgezondheidszorg en medisch-milieukundige zorg. Als algemene taak noemt de Wet het bevorderen van 'de totstandkoming en de continuïteit van en de samenhang binnen collectieve preventie alsmede de onderlinge afstemming tussen deze collectieve preventie en de curatieve gezondheidszorg'.

Bekostiging van de wcpv loopt voor het merendeel via het gemeentefonds. Alleen het uniforme deel van de jeugdgezondheidszorg wordt via een specifieke uitkering bekostigd. In 2003 zijn gelden van de Tijdelijke Regeling Vroegsignalering aan het gemeentefonds toegevoegd.

Kenmerkend voor de wcpv is dat het een wet is die gemeenten een grote vrijheid laat om zelf invulling en uitvoering te geven aan het gezondheidsbeleid. Er zijn wel basistaken die iedere gemeente moet uitvoeren, maar daarbinnen en daarbuiten bestaat eigen invulling. De wet schrijft wel voor dat gemeenten eens in de vier jaar een Nota Gemeentelijk Volksgezondheidsbeleid opstellen, te beginnen op 1 juli 2003. Nog lang niet alle gemeenten hebben een dergelijke nota opgesteld; Amsterdam bijvoorbeeld is er net mee klaar en heeft daarin haar beleid voor de jaren 2004-2007 uitgestippeld.

Bedoeling van zo'n vierjarige beleidsnota volksgezondheid is aan te geven welke prioriteiten worden gekozen, welke middelen daarvoor worden ingezet en wat de samenhang in het beleid is, zowel tussen de verschillende onderdelen van het volksgezondheidsbeleid als met andere beleidsterreinen zoals maatschappelijke dienstverlening en welzijn.

In 2001 is tussen de ministeries van vws en BZK, de vng en GGD-Nederland een contract ondertekend waarin afspraken zijn vastgelegd die beogen de openbare gezondheidszorg te verstevigen. Met name was het de bedoeling de relatie te versterken tussen de basistaken die gemeenten in het kader van de wcpv moeten uitvoeren en de kosten en de kwaliteit die daarmee gemoeid zijn. Het waarborgen van het kwaliteitsniveau en de daaraan verbonden kosten bleek een terugkerend discussiepunt tussen betrokken partijen. Afsproken was dat er een systematiek zou worden ontwikkeld voor de kostenberekening. Daartoe zijn enkele modellen ontwikkeld. In het contract zijn afspraken gemaakt die liggen in de sfeer van het invoeren van benchmarkinstrumenten bij alle GGD's en het inzetten van kwaliteitsprojecten voor alle basistaken. Dit laatste is nodig omdat de minister van vws de Kwaliteitswet Zorg van toepassing heeft verklaard op de wcpv. Het contract had een looptijd tot 1 maart 2003.

## Indicatoren

Uit de GGD-Jaarplannen van Amsterdam en Rotterdam kan men zich een beeld vormen van de producten van de GGD. Zo stelt de GG&GD Amsterdam per productgroep ramingen op van activiteiten en resultaten.

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

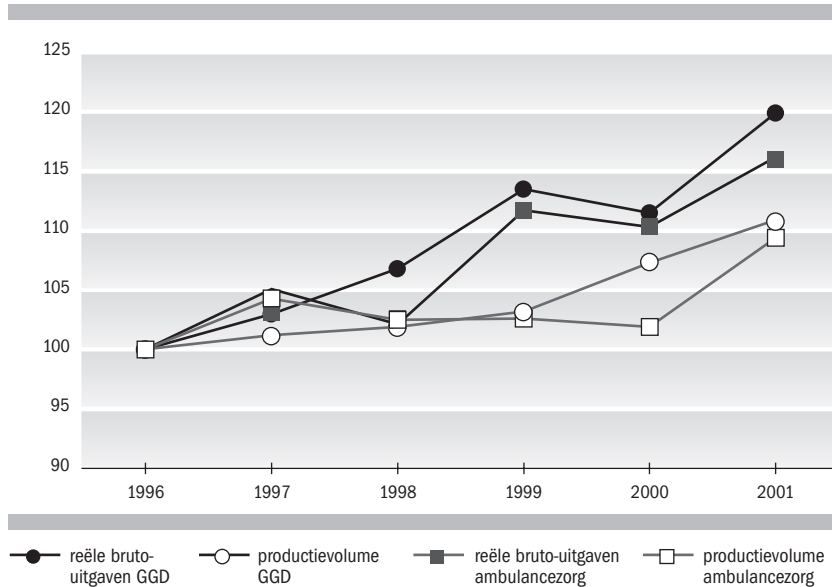
Er wordt ook informatie gegeven over de kostprijs van deze producten. Helaas zijn deze gegevens niet landelijk beschikbaar. Daarom is de productie van de GGD's benaderd via normeringsindicatoren: het aantal kinderen 0-4 (zuigelingen en kleuterzorg), het aantal kinderen 5-17 (schoolarts), de opnames in psychiatrische ziekenhuizen (openbare geestelijke gezondheidszorg) en de aantallen meldingen van infectieziekten. De wegingsfactoren zijn afgeleid uit het jaarplan 2004 van de GG&GD Amsterdam. Daarbij worden de indexcijfers voor de eerstgenoemde en laatstgenoemde indicator veel zwaarder gewogen dan de overige twee (45:15:10:30).<sup>25</sup>

Bij de ambulancezorg worden de kosten van de meldkamer toegerekend aan de ambulancedienst zelf. Als indicator fungeert het aantal ritten. Overigens zijn gemeenten slechts voor een deel verantwoordelijk voor de ambulancezorg. Daarnaast zijn er ook particuliere dienstverleners in deze branche werkzaam. In 2002 werd 40% van het ambulancevervoer door gemeenten verzorgd.

## Kengetallen

Enkele kengetallen voor het taakveld volksgezondheid zijn opgenomen in figuur 4.17. Bij de GGD's blijft de (globaal geraamde) stijging van het productievolume circa 2% per jaar achter bij de stijging van de bruto-uitgaven. Bij de ambulancediensten blijft de stijging van het productievolume ruim 1% per jaar achter bij de bruto-uitgaven. De verpleeghuizen zijn niet in de figuur weergegeven. De gemeentelijke betrokkenheid bij dit taakveld is in de jaren 1996-1997 afgebouwd.

**Figuur 4.17 Kengetallen gezondheidszorg**



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen, Statistiek gemeentebegrotingen, Statistisch Jaarboek); SCP-bewerking

## Kwaliteit

Voorzover bekend zijn er geen landelijke indicatoren beschikbaar. In het jaarplan van de GG&GD Amsterdam 2004 komt wel een enkele kwaliteitsindicator aan de orde: 84% van de kinderen van 0-4 jaar wordt bereikt door de zuigelingen- en kleuterzorg. Het Jaarplan van de GGD Rotterdam 2004 bevat bijvoorbeeld streefcijfers over de gemiddelde aanrijdtijd en de gemiddelde ritduur (7,4 resp. 52 minuten) van ambulances.

### 4.11 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 1996 waren er volgens de Sociale Nota van szw gemiddeld 500 duizend cliënten, in 2001 350 duizend. Door de verslechterende conjunctuur is er de laatste jaren weer sprake van een lichte toename.

Volgens laatstgenoemde bron was in 2001 met de Algemene Bijstandswet 4,3 miljard euro aan bijstandsuitkeringen gemoeid. Daarnaast zijn er nog enkele kleinere regelingen (de zogenoemde IOAW- en IOAZ-uitkeringen) die in 2001 volgens de Sociale Nota 280 miljoen euro beliepen en die grotendeels door het Rijk worden bekostigd.

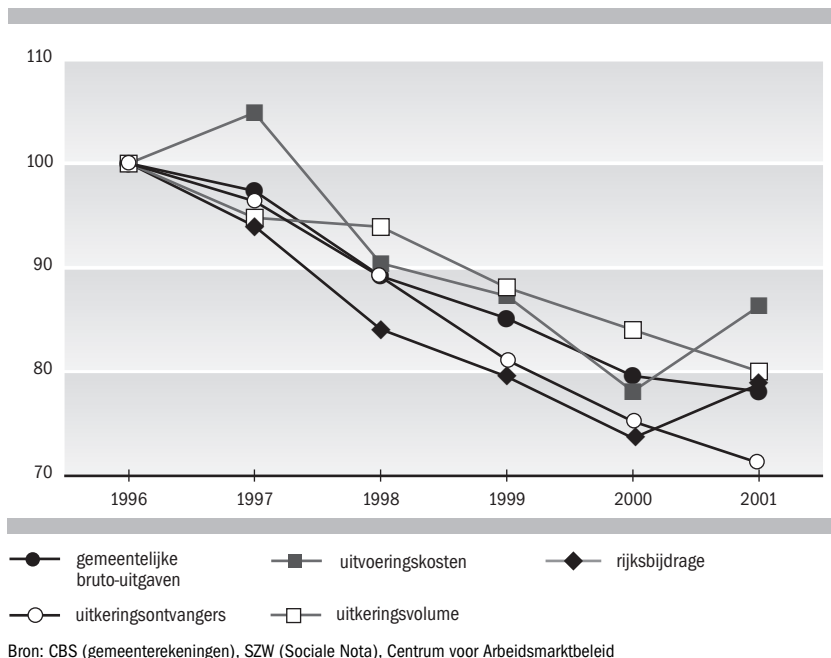
Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor de verlening van bijzondere bijstand en voor andere vormen van gemeentelijk armoedebeleid. Met de bijzondere bijstand was in 2001 circa 210 miljoen euro gemoeid (een gegeven van de CBS-Statline). Daarnaast was er sprake van categoriale verstrekkingen buiten de bijzondere bijstand en schuldhelpverlening (tot een totaal van 95 miljoen euro, zie de Gemeentelijke Armoedemonitor, Deloitte&Touche Bakkenist/Cebeon 2003). Hierbij laten we dan nog 100 miljoen aan kwijtgescholden gemeentelijke heffingen (een soort belastinguitgaven) buiten beschouwing.

Met betrekking tot de uitvoeringskosten spreken een aantal bronnen elkaar tegen: het ministerie van szw komt in de Sociale Nota tot een geschatte 270 miljoen euro aan uitvoeringskosten van de bijstandsuitkering in 2001. 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. Recentere bronnen (Weggemans en Hunderman 2002, SGB0 2002) gaan echter uit van een veelvoud hiervan aan uitvoeringskosten. Op basis van deze informatie, die in eerste instantie betrekking heeft op de personeelssterkte en op personeelskosten, kunnen de uitvoeringskosten in 1996 worden geschat op 920 miljoen euro en in 2001 op 910 miljoen euro. Deze bedragen sporen bijvoorbeeld met het bedrag dat de gemeente Zevenaar volgens een webbericht per cliënt uitgeeft aan uitvoeringskosten: 2100 euro in 2003 tegen een gemiddelde van 2400 voor andere gemeenten van vergelijkbare grootte. Verder is er een forse discrepantie tussen de uitgaven aan de uitvoering van de bijstandswet volgens de gemeenterekening en de informatie van de Sociale Nota. Deze discrepantie kan vrij exact worden verklaard uit het feit dat gemeenten veel hogere uitvoeringskosten maken dan in de Sociale Nota wordt aangenomen. In afwijking van de Sociale Nota en van eerdere reconstructies van het SCP is daarom een verbeterde schatting gemaakt van het verloop van de uitvoeringskosten in de periode 1995-2001. Volgens deze reconstructie is het aandeel van de uitvoeringskosten tussen 1996 en 2001 opgelopen van 15% tot 17%. Deze oloploop kan vermoedelijk worden verklaard uit de intensivering van de fraudebestrijding en van de reïntegratie-inspanningen die gepaard kunnen gaan met kostbare uitbestedingstrajecten.

### Indicatoren en kengetallen

Figuur 4.18 laat de kengetallen voor de sociale diensten zien. De productie van de uitvoeringsorganisatie wordt gemeten via het aantal ontvangers van bijstandsuitkeringen en overige door de gemeentelijke overheid verzorgde uitkeringen (IOAW/IOAZ). De uitkeringen (algemene en bijzondere bijstand) zelf worden gewaardeerd op de koopkracht van de ontvangers. De uitkeringsbedragen worden daarom gedefleerd met het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie. Dit impliceert dat de gevolgen van de netto-netto-koppeling tussen lonen en uitkeringen en de toename van de bijzondere bijstandsuitkeringen worden geïnterpreteerd als volumestijgingen.

**Figuur 4.18 Kengetallen bijstandsverstrekking**



De aantallen uitkeringsontvangers vertonen een dalend verloop, vooral als gevolg van de economische voorspoed, maar mogelijk ook in mindere mate als uitvloeisel van fraudebestrijding en arbeidstoeleiding. De totale reële uitgaven dalen minder snel in samenhang met de stijging van de koopkracht van de uitkeringen, de toename van de bijzondere bijstand en de kosten van fraudebestrijding en werktoeleiding. De gemeentelijke inkomsten blijven eerst achter bij de uitgaven en nemen later weer tot hun oorspronkelijke relatieve niveau toe als gevolg van de maatregel in 1997 om de gemeenten een aandeel van 10% te laten opbrengen van de uitkeringsbedragen en de maatregel in 2001 waarmee dit weer ongedaan werd gemaakt. Deze ingrepen gingen gepaard met een overeenkomstige verhoging, respectievelijk verlaging van de algemene uitkering. De uitvoeringskosten volgen de daling van de uitkeringen 'op afstand'. Op de achtergronden hiervan is al eerder ingegaan.

### Kwaliteit en effectiviteit

In de Benchmark Sociale Diensten is informatie opgenomen over de telefonische bereikbaarheid. In 70% van de gemeenten is de sociale dienst meer dan 24 uur per week bereikbaar, in 35% geldt dat ook voor consulenten. In 88% van de gemeenten kunnen informatiefolders telefonisch worden aangevraagd. Verder is er informatie over klachtafhandeling. In 87% van de gemeenten zouden er minder dan twee klachten zijn per 100 cliënten. Er staan vaak termijnen voor klachtenafhandeling, maar toch bestaat er in 61% van de gemeenten de indruk dat te veel klachten te laat worden afgehandeld.

In 2000 was circa 18% van de cliënten betrokken bij een op uitstroom gericht traject, dat wil zeggen een activiteit op basis van een in overleg met de cliënt opgesteld plan dat is gericht op het vergroten van de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling.

De benchmark geeft ook informatie over drie indicatoren van misbruikbestrijding: het aantal uitgevoerde bijzondere onderzoeken, het aantal geconstateerde misbruikgevallen en het aantal opgelegde boetes. Per 100 cliënten ging het hierbij in het jaar 2000 gemiddeld om twaalf, zes en vijf gevallen. Per geval van misbruik ging het om gemiddeld 4700 euro.

Zoals gezegd bedroegen de uitvoeringskosten van de gemeentelijke sociale diensten in 2001 circa 19% van de totale kosten. Bij de AOW was dit 0,5%, bij de WAO 7%, bij de werkloosheidsfondsen rond de 15% (ministerie van SZW, Sociale Nota 2002). Met name de uitvoeringskosten van de werkloosheidsregelingen wijken dus niet sterk af van die van de gemeentelijke sociale diensten.

#### 4.12 Milieubeheer, reiniging en riolering

##### Inleiding

Met deze milieugerichte taakvelden was in 2001 3,1 miljard euro aan gemeentelijke bruto-uitgaven gemoeid. Hiervan had 1,7 miljard betrekking op de gemeentelijke reinigingsdiensten, 1,0 miljard op de riolering en 0,4 miljard op milieubeheer. Reinigingsdiensten waren in dat jaar voor 92% kostendekkend, de riolering voor 84% en milieubeheer slechts voor 11%. In 1995 was de kostendekkendheid nog beduidend lager: 83% voor reinigingsdiensten en 72% voor de riolering.

##### Indicatoren en kengetallen

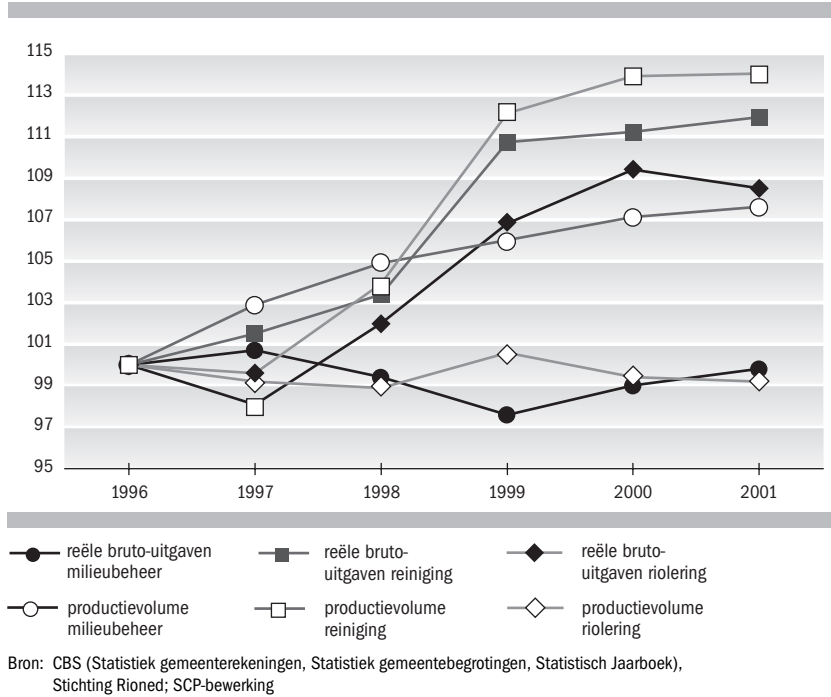
Een indicator voor het productievolume van de gemeentelijke reinigingsdiensten is het opgehaalde afval. Eventueel kan de maat worden verfijnd door rekening te houden met verschillende soorten afval (glas, papier, GFT, huishoudelijk restafval, afval van bedrijven). Hier is gebruikt gemaakt van het totale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

De totale lengte van het rioleringsstelsel in Nederland is 86,5 duizend kilometer met een vervangingswaarde van 46,5 miljard euro (Stichting Rioned 2002). Als indicator is gekozen voor de hoeveelheid afgeleverd drinkwater (1183 miljoen kubieke meters in het jaar 2000). Een betere maat voor de productie is de hoeveelheid gezuiverd afvalwater (1997 miljoen kubieke meters in hetzelfde jaar, een factor 1,7 hoger dan het afgeleverde drinkwater). De riolen voeren namelijk ook regenwater en in de industrie verbruikt rivierwater af. De tijdreeks voor afvalwater is echter onderhevig aan sterke fluctuaties als gevolg van regenval, terwijl de hoeveelheid verontreinigende stoffen niet navenant fluctueert.

Bij milieubeheer hebben de gemeentelijke taken betrekking op beleidsontwikkeling, voorlichting, vergunningverlening en handhaving (zie bijvoorbeeld 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 vijf maal het aantal bedrijfsvestigingen. Daarmee wordt de functie 'wonen' twee maal zo zwaar gewogen als de functie 'werken'.<sup>26</sup> Figuur 4.19 geeft enkele kengetallen voor de betrokken taakvelden.

**Figuur 4.19 Kengetallen milieubeheer, reiniging en riolering**



De reële bruto-uitgaven voor reiniging houden ongeveer gelijke tred met het productievolume; beide zijn met circa 2,5% per jaar gestegen. Bij de bruto-uitgaven voor riolering is sprake van een jaarlijkse reële groei met 1,6%. Hier is de productie echter min of meer constant gebleven. Deze discrepantie heeft mogelijk te maken met een inhaal-slag met betrekking op het onderhoud van rioleringen. Bij milieubeheer zou op grond van de stijging van het aantal woonruimten en bedrijfsvestigingen een toename van de bruto-uitgaven kunnen worden verwacht. De bruto-uitgaven zijn echter in reële zin constant gebleven.

### Kwaliteit

In SCP (2002) wordt informatie gegeven over het oordeel van burgers over de gemeentelijke vuilnisophaal. 90% beoordeelt deze als goed of uitstekend en slechts 2% is uitgesproken ontevreden. In EZ (2002) worden aanvullende gegevens verstrekt over de inzameling van grofvuil. De wachttijd loopt uiteen van enkele dagen tot maximaal een maand. De in rekening gebrachte tarieven variëren afhankelijk van de gemeente en de aard van het grofvuil.



In het afgelopen jaar verscheen een benchmarking rapport over de riolering (Rioned 2003). In dit rapport worden 39 gemeenten vergeleken op basis van een aantal kritische prestatie-indicatoren, waaronder: knelpunten per 100 kilometer riool, kwaliteitsbeeld, lasten per inwoner, milieu-inspanning, organisatievermogen, klachten en reactietijd op klachten. Bij de waardering van het kwaliteitsbeeld wordt gecorrigeerd voor de ouderdom en stelselkenmerken. De referentiewaarde is 1, hetgeen betekent dat het percentage van het rioolstelsel dat aantoonbaar goed is overeenkomt met de verwachtingen. De aldus berekende scores van gemeenten blijken te variëren tussen 0 en 1,5. Gemiddeld zijn er 80 klachten per 10.000 inwoners bij een gemiddelde reactietijd van 1,2 dag.

#### 4.13 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 culturele voorzieningen was in 2001 1,0 miljard, met sportvoorzieningen 0,9 miljard en met groenvoorzieningen 1,5 miljard euro gemoeid. Deze laatste categorie omvat (conform de afbakening in de systematiek van het gemeentefonds) recreatie en natuurbescherming, groene sportvelden en begraafplaatsen.

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

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

Nederland telt bij benadering 7500 sportaccommodaties, 45.000 sportverenigingen, 1,1 miljoen vrijwilligers en ruim 5 miljoen sporters. 86% van de sportverenigingen steunt voor een belangrijk deel op vrijwilligers.

##### *Beleidsmatige ontwikkelingen*

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

Gemeentelijk cultuurbeleid is vooral een zaak van de 30 grote steden: zij geven het meeste geld uit en investeren in nieuwe accommodaties. Zo stelde de toenmalige staatssecretaris Van der Ploeg in 2000 het *Actieplan Cultuurbereik* op: aan dertig gemeenten die geacht werden een alomvattend cultuurbeleid te voeren werd door het ministerie van OCW rechtstreeks geld toegekend.

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

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

Uit de beschikbare gegevens blijkt niet dat er in de afgelopen decennia grote beleidsmatige of maatschappelijke ontwikkelingen zijn geweest die het gemeentelijke kunst- en cultuurbeleid verregaand hebben veranderd. Sinds het einde van de jaren tachtig zijn er duidelijke afspraken gemaakt tussen Rijk, provincies en gemeenten over wie verantwoordelijk is voor wat. Daar zijn de genoemde convenanten en het actieplan aan toegevoegd zonder in die verantwoordelijkheidsverdeling fundamenteel in te grijpen.

De inkomsten van gemeenten op dit terrein zijn bescheiden. Behalve de algemene uitkering uit het gemeentefonds en de eigen bijdragen die gevraagd worden van gebruikers, bezoekers e.d. komen specifieke uitkeringen in beperkte mate voor. Als ze voorkomen, dan gelden ze voor een beperkt aantal gemeenten: de Rijksbijdrage-regeling bevordering beeldende kunst voorziet provincies en 44 gemeenten van middelen, het *Actieplan Cultuurbereik* geldt voor 30 gemeenten.

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

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

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

Was in 1991 nog 60% van de zwembaden en overdekte accommodaties in gemeentelijk beheer, thans is tweederde in beheer bij particuliere exploitanten. Ook bij openluchtaccommodaties groeide dit percentage, maar hier is nog ruim driekwart in gemeentelijk beheer. Globaal gesproken zijn er nu drie vormen van beheer te onderscheiden: gemeentelijke sportvoorzieningen, intern verzelfstandigde voorzieningen en gepri-vatiseerde voorzieningen. In hoeverre deze verzakelijking c.q. privatisering van sportvoorzieningen een positief effect heeft gehad op de gemeentelijke uitgaven is moeilijk te zeggen. In 1990 waren de gemeentelijke uitgaven op een dieptepunt beland (620 miljoen euro), maar sindsdien zijn deze alleen maar gestegen, tot per saldo 930 miljoen euro in het jaar 2001 (SCP 2003: 46).

Gemeenten hebben naast hun verantwoordelijkheid voor accommodaties, in de afgelopen jaren op verschillende manieren de sport ondersteund en activiteiten gestimuleerd. Te denken valt aan specifieke doelgroepen, het ondersteunen van de verenigingen en de daar werkzame vrijwilligers, verschillende sportstimuleringsprojecten, de breedtesport (zie verderop), e.d.

Terwijl het aantal zwembaden (750) en openluchtaccommodaties (ruim 4000) de afgelopen tien jaar vrijwel constant bleef, groeide het aantal overdekte accommodaties van ruim 500 naar 2200. Het gaat hier vooral om multifunctionele accommodaties en tennis- en ijshallen (SCP 2003).

Het gemeentelijk sport- en recreatiebeleid kent drie belangrijke instrumenten: het accommodatiebeleid, het subsidiebeleid en het sportstimuleringsbeleid. Het gemeentelijke budget voor sport gaat voor 80%-90% op aan het realiseren, beheer en onderhoud van sportaccommodaties.

Wat het gemeentelijke sportsubsidiebeleid betreft, is een onderscheid te maken tussen directe en indirecte subsidie. Beide zijn overigens over het algemeen van bescheiden omvang. Voor de directe subsidies hanteren gemeenten subsidieverordeningen waarin onder meer de methode van subsidieberekening is geëxpliciteerd. De verscheidenheid daarin is groot en de grondslag voor subsidie varieert sterk. Soms wordt subsidie ver- trekt ter leniging van het exploitatietekort, soms op basis van het aantal leden, of de geleverde prestaties en soms wordt een vast budget gegeven. De directe subsidie- regelingen vormen zo'n 10%-20% van het totale gemeentelijke sportbudget.

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

Het ministerie van vws heeft in 1998 een beleid ontwikkeld, dat gericht is op het stimuleren van de breedtesport door de lokale sportsector te ondersteunen. Daartoe is een tijdelijke regeling ontworpen die op 1 oktober 1999 in werking is getreden en op 1 oktober 2008 expireert. De regeling staat open voor alle gemeenten met meer

dan 10.000 inwoners (of samenwerkende kleinere gemeenten); zij worden gestimuleerd geld aan te vragen voor een periode van drie tot zes jaar waarbij uitdrukkelijk ook van gemeenten zelf een financiële bijdrage wordt gevraagd. De indruk is dat deze regeling veel gemeenten een beleidsmatige impuls heeft gegeven.

### 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 van de overige sport afgescheiden en opgenomen in het cluster groen.

De productindicatoren voor de taakvelden cultuur en sport, oudheid en groen zijn van matige kwaliteit. 1998 is het laatste jaar waarvoor kengetallen over kosten, inzet van personeel en productie van bibliotheken beschikbaar zijn. Bij zwembaden en muziekscholen en creativiteitscentra is voor het laatst informatie beschikbaar over het jaar 2000. De informatie over musea en podiumkunsten (aantal bezoekers) is vollediger, omdat hier ook belangen van het ministerie van OCenW mee zijn gemeoid. Ontbrekende informatie is via extrapolatie bijgeschat, waarbij gebruik gemaakt is van de discounted first difference methode (zie Kuhry 1998). Verder zijn gedetailleerde gegevens over de ledenaantallen van sportverenigingen beschikbaar uit een onafhankelijke bron, jaarrapportages van NOC/NSF. Bij monumentenzorg is het productievolume geschat door de uitgaven te defleren met het prijsindexcijfer voor woningonderhoud. Zie bijlage A voor verdere details over de keuze van productindicatoren.

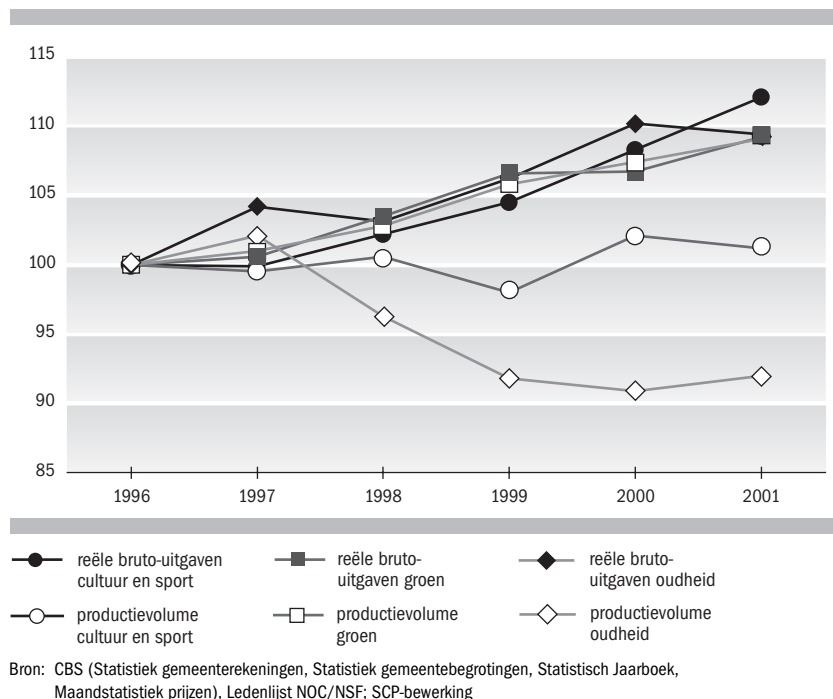
Voor het taakveld groen, dat natuur- en recreatiegebieden, groene sportvelden en begraafplaatsen omvat, komt eens in de circa vijf jaar informatie beschikbaar over de oppervlakte van de betrokken gebieden (CBS bodemstatistiek). We hebben ook inzage gehad in een opstelling van de Gemeente Almelo over activiteiten op het taakveld groen. Hier worden tientallen indicatoren onderscheiden als aantal gesnoeide rozenstruiken en bomen, het aantal gemaaide hectaren grasveld, enzovoort. Dergelijke informatie is landelijk niet aanwezig. Een andere invalshoek zou die van het gebruik kunnen zijn: aantal leden van sportverenigingen die gebruik maken van groene sportvelden (beschikbaar) of aantallen bezoekers aan recreatieparken (niet beschikbaar). Hier is gekozen voor een geheel andere invalshoek, namelijk het defleren van waardebedragen met een relevant prijsindexcijfer. Hierbij zou men dat voor werkzaamheden op het gebied van plantsoenaanleg of -onderhoud willen gebruiken. Dat is echter niet beschikbaar, zodat in plaats daarvan gebruik is gemaakt van het prijsindexcijfer voor wegenonderhoud.

### Kengetallen

Kengetallen voor de betrokken taakvelden zijn opgenomen in figuur 4.20. De reële bruto-uitgaven voor de drie deelreinen vertonen alle een gelijkmatige groei van circa 2% per jaar. Het productievolume bij groen loopt vrijwel gelijk op met de reële bruto-uitgaven.<sup>27</sup>

De brutoproductie op de taakvelden cultuur/sport en oudheid vertoont een vrij vlak, respectievelijk licht teruglopend patroon. Voor deze taakvelden blijft de productie zoals gebruikelijk met ongeveer 2% achter bij de reële uitgaven.

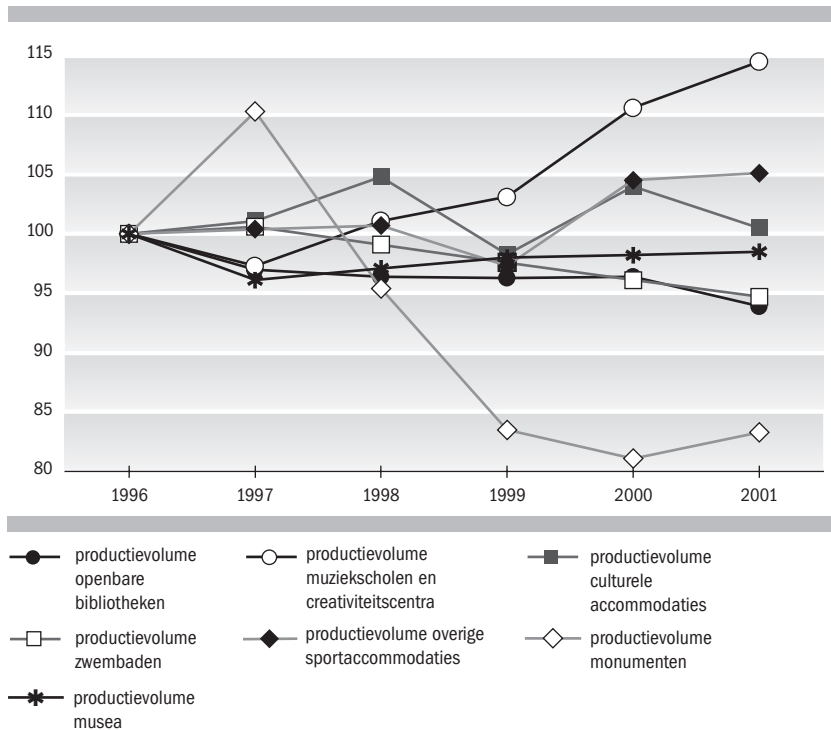
**Figuur 4.20 Kengetallen cultuur en sport, oudheid en groen**



Figuur 4.21 geeft een beeld van het productievolume voor afzonderlijke voorzieningen. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat de gegevens te wensen overlaten en dat in een aantal gevallen productiecijfers voor de laatste jaren via extrapolatie zijn verkregen. Bij een veld als oudheid speelt ook het probleem dat de verdeling van de uitgaven over monumenten en musea globaal moest worden ingeschat, wat consequenties heeft voor de schatting van het productievolume.

Het snelst groeit het gebruik van muziekscholen en creativiteitscentra. Ook het gebruik van sportaccommodaties vertoont een lichte groei. Het bezoek van culturele accommodaties en musea is vrijwel constant gebleven. Een lichte daling vertoont het gebruik van zwembaden en openbare bibliotheken. De gedefleerde uitgaven voor monumentenzorg vertonen een wisselvallig, maar per saldo dalend verloop. Dit laatste is overigens door beperkingen in de beschikbare gegevens niet zeker.

**Figuur 4.21 Productievolume van voorzieningen op het terrein van cultuur/sport en oudheid**



Bron: CBS (Statistisch Jaarboek); Ledenlijst NOC/NSF SCP-bewerking

### Kwaliteit

Merkwaardigerwijs heeft het enige ons bekende gegeven over de kwaliteit van gemeentelijke diensten op het terrein cultuur, sport en groen betrekking op het laatstgenoemde taakveld. In Ecorys (2003) wordt gerapporteerd over het oordeel van de burger over gemeentelijke groenvoorzieningen. 60% tot 80% van de bewoners van de 30 grote steden is tevreden over de groenvoorzieningen in hun woonplaats.

#### 4.14 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing

##### Inleiding

Met de gemeentelijke taken op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing was in 2001 2,8 miljard euro aan bruto-uitgaven gemoed. Deze uitgaven waren min of meer gelijkmatig over vier deelterreinen verdeeld: woning-exploitatie, overige volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing. Het overgrote deel van deze uitgaven is overigens gedekt door rijksbijdragen en inkomsten van derden. Alleen bij de ruimtelijke ordening is sprake van substantiële netto-uitgaven van gemeenten. Van de genoemde terreinen is dat van de overige

volkshuisvesting het meest diffuus. Volgens een werkljst van producten van Cebeon gaat het hierbij onder meer om bouw- en woningtoezicht, woonruimteverdeling, vastgoedregistratie, regulering woonschepen, woonwagenzaken en gemeentegaranties (bij koopwoningen).

### *Beleidsmatige ontwikkelingen*

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

De daarmee afgenomen directe bemoeienis van de rijksoverheid met de volkshuisvesting heeft bij het Rijk wel de behoefte doen ontstaan aan prestatieafspraken op lokaal niveau tussen gemeenten en woningcorporaties. Afspraken die vooral tot doel hadden het handelen van gemeenten en woningcorporaties op elkaar af te stemmen over te leveren kwantitatieve prestaties. Naar het oordeel van de minister gaat het dan niet alleen om herstructurering en nieuwbouw, maar ook over de verkoop van woningen of het huisvesten van specifieke groepen (brief van de minister aan de Tweede Kamer, 2 maart 2004).

Uit onderzoek van het RIGO (Kromhout en Van Grinsven 2004) blijkt, dat er op de onderscheiden negen prestatievelden (zoals bevordering eigen woningbezit, beperken woonlasten, verhoging kwaliteit van de leefomgeving e.d.) verschillende soorten afspraken zijn gemaakt afspraken over het proces, intenties, handelingen, garanties en transacties. RIGO is nagegaan over welk prestatieveld welke afspraak is gemaakt en of die kwantitatief dan wel kwalitatief van aard is. Belangrijkste conclusie voor het jaar 2003 is dat 40% van de corporaties met 36% van de gemeenten prestatieovereenkomsten hebben gesloten. Dat geldt voor driekwart van de 30 grootste gemeenten. De meeste afspraken zijn algemeen van aard en betreffen vooral afspraken over samenwerking en de behandeling van beleidsthema's. Nieuwbouw en herstructurering vormen daarin belangrijke onderwerpen.

### *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. Bij overige volkshuisvesting is het denkbaar om fysieke productindicatoren te hanteren zoals het aantal verordeningen van bouw- en woningtoezicht, het aantal woonvergunningen en het aantal verleende gemeentegaranties. Met uitzondering van de laatste indicator zijn deze gegevens echter niet landelijk beschikbaar. Daarom wordt volstaan met een normeringsindicator, het aantal woonruimten in de sociale sector. Na nader onderzoek bij individuele gemeenten zou het wellicht mogelijk zijn om (naar analogie van burgerzaken en de GGD's) nog enkele verfijningen van de aanpak aan te brengen. Ruimtelijke ordening, waarvan de activiteiten uitmonden in structuur- en bestemmingsplannen, is bij uitstek een voorbeeld van voorwaardescheppend beleid. Ook op dit onderdeel is gebruikgemaakt van een normeringsindicator, het aantal woonruimten (zie Cebeon/vb Groep 1993).

### Kengetallen

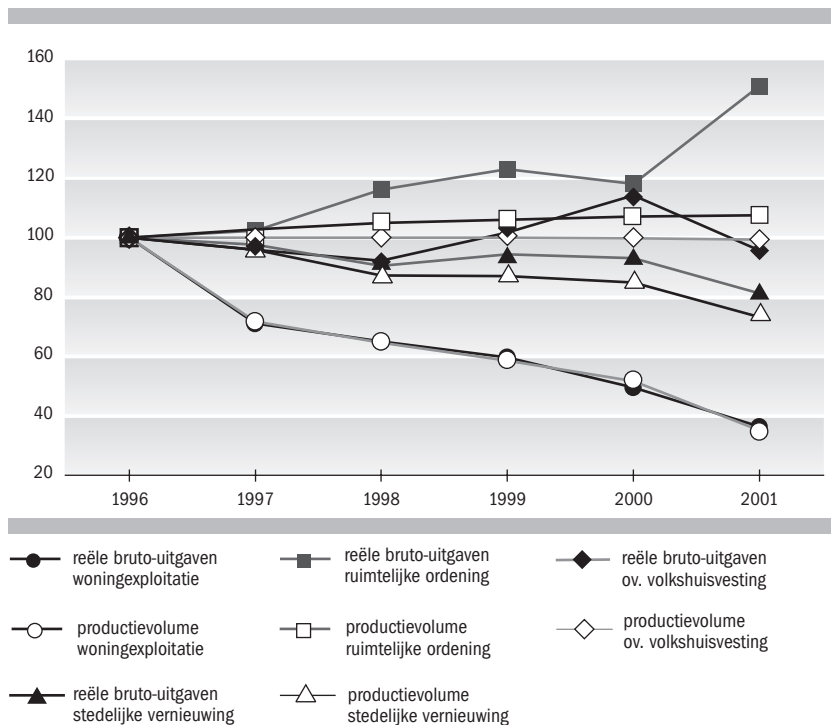
Figuur 4.22 geeft enkele kengetallen voor de vier genoemde taakvelden. In het verlengde van de eerder besproken bruteringsoperatie zijn veel gemeentelijke woonbedrijven verzelfstandigd. Daardoor is de directe betrokkenheid van gemeenten bij het taakveld woningexploitatie in de periode 1996-2001 meer dan gehalveerd (nadat ook van 1995 op 1996 al een halvering was opgetreden). Dit is zowel te zien aan de teruggang van de bruto-uitgaven als aan die van de daarmee corresponderende productie. De stedelijke vernieuwing is in die periode in lichtere mate teruggelopen, terwijl het onderdeel volkshuisvesting een fluctuerend verloop kent. Daarentegen zijn de reële uitgaven voor ruimtelijke ordening met gemiddeld 9% per jaar toegenomen, veel sneller dan de groei van de gekozen normeringsindicator (1,5% per jaar). Er mag worden aangenomen, dat de betrokken middelen niet worden verspild en dat er sprake is van een toenemende kwaliteit van bestemmings- en structuurplannen. De vraag is of er na aanvullend onderzoek een betere productindicator kan worden geconstrueerd.

### Kwaliteit

In het *Jaarboek Grotestedenbeleid 2002* (Ecorys 2003) wordt informatie gegeven over de beoordeling van de woonomgeving. Deze zijn gebaseerd op de bevolkingsonderzoeken leefbaarheid en veiligheid 2001/2002. In de meeste steden wordt een gemiddeld cijfer gegeven tussen 6,8 en 7,4. Bij de perceptie van verloedering is in de periode 1997-2002 over de gehele linie sprake van een lichte verslechtering. Het zal geen verbazing wekken dat met name de G4 hier slecht uit de verf komen.



**Figuur 4.22 Kengetallen volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing**



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen, Statistiek gemeentebegrotingen, Statistisch Jaarboek); SCP-bewerking

#### 4.15 Openbaar vervoer

##### Inleiding

Tot en met 1995 werd bij het stad/streekvervoer een onderscheid gemaakt tussen lokaal vervoer door gemeentelijke vervoerbedrijven, lokaal vervoer op contractbasis en streekvervoer. De zogenoemde BOV-gemeenten waren verantwoordelijk voor het eerste, de BOS-gemeenten voor het tweede en de provincies voor het derde segment. In 1996 werd overgegaan op een andere systematiek van rijksbijdragegerechtigden: provincies (12), (middelgrote) gemeenten (16) en zogenoemde kaderwetgebieden (7). Deze laatste omvatten de grootstedelijke gebieden rond Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en daarnaast Twente, het gebied rond Arnhem en Nijmegen en rond Eindhoven. Deze afbakening spoort slechts ten dele met de eerdere driedeling. Sinds-dien is een proces op gang gekomen van aanbesteding en privatisering van de sector, dat rond 2007 zal zijn afgerond.

In 1996 kwam een einde aan de reguliere informatievoorziening over het stad/streekvervoer door Koninklijk Vervoer Nederland. Sinds 1996 rapporteert ook het CBS nog maar zeer globaal over het stad/streekvervoer. Op basis van bronnen als de ov-monitor

van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer, gegevens uit de Rijksbegroting Verkeer en Waterstaat, de zogenoemde WROOV-plus jaarboeken van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en gegevens van het CBS is informatie beschikbaar over reizigerskilometers, opbrengsten en kwaliteitsindicatoren van het stads/streekvervoer. Vanaf de tweede helft van de jaren negentig is de informatie van het CBS steeds beperkter geworden en het ziet er met name niet naar uit dat informatie met betrekking tot personeel en kosten voor de jaren na 1999 nog beschikbaar zal komen.

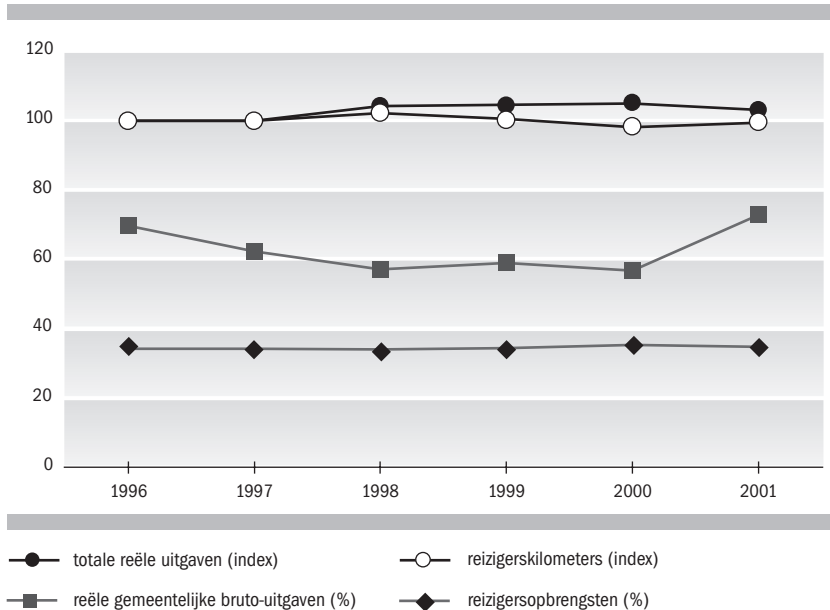
Nog lastiger is het om het gemeentelijk aandeel binnen het stad/streekverkeer te identificeren. Ruwweg lijken zowel de inkomsten en uitgaven van de gemeentelijke rijksbijdragegerechtigden als de kaderwetgebieden op de gemeenterekening te worden verantwoord, maar er treden in deze boekhouding scherpe fluctuaties op (met name een nominale groei van circa 33% van 2000 op 2001, zie figuur 4.23) die geen relatie lijkt te hebben met ontwikkelingen in opbrengsten of reizigerskilometers bij de rijksbijdragegerechtigden. De enig mogelijke verklaring is dat de inkomsten en uitgaven van een of meer kaderwetgebieden in sommige jaren niet en in andere jaren wel op de gemeenterekening worden verantwoord.<sup>28</sup>

Conform de aanpak elders in dit rapport (zie ook box 2, pagina 00) is er voor gekozen om de kosten en reizigerskilometers van het stad/streekvervoer in zijn geheel in kaart te brengen. Vervolgens laten de bruto-uitgaven van gemeenten zien, welk (fluctuerend) deel hiervan in elk afzonderlijk jaar op de gemeenterekening wordt verantwoord. Tenslotte wordt een evenredig deel van het totaal aantal reizigerskilometers als productie aan gemeenten toegerekend.<sup>29</sup> Deze reizigerskilometers vertonen dus een vergelijkbare – door financieringsverschuivingen veroorzaakte – fluctuatie.

### *Indicatoren en kengetallen*

Als productindicator voor het stad/streekvervoer geldt het aantal reizigerskilometers. De informatie hierover is samengevat in figuur 4.23. Daarnaast geeft de figuur het verloop van de totale kosten weer. Deze zijn benaderd via de inkomsten, berekend als de som van rijksbijdragen, de nettobijdragen van lagere overheden en reizigersopbrengsten. De nettobijdragen van gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen zijn overigens verhoudingsgewijs klein (minder dan 5% van het totaal). De kostencijfers zijn omgerekend in reële kosten in prijzen van het jaar 2001 met behulp van het prijsindexcijfer van het BBP.

**Figuur 4.23 Kengetallen stad/streekvervoer**



Bron: CBS (Statistisch jaarboek), ministerie Verkeer en Waterstaat (rijksbegroting, jaarboeken WROOV-plus)

Het aantal reizigerskilometers fluctueert licht en ligt de gehele periode iets boven de 6 miljard. De reële kosten en opbrengsten stijgen eerst licht om daarna weer te dalen tot het beginniveau (rond de 1,5 miljard euro). Hieruit blijkt dat de kostprijs van het openbaar vervoer gelijke tred houdt met het BBP. In dit opzicht wijkt het openbaar vervoer af van andere publieke voorzieningen die worden gekenmerkt door een gestage stijging van de relatieve kostprijs. Het aandeel van de gemeentelijke bruto-uitgaven in de totale uitgaven vertoont een aanzienlijke fluctuatie. In 1996 was dit percentage 71, daalde daarna naar 58 en steeg vervolgens weer naar 76. Deze fluctuaties zijn niet gerelateerd aan veranderingen in productievolume en kosten, maar eerder aan de mate waarin de kosten van bepaalde kaderwetgebieden al dan niet worden verantwoord op de gemeenterekening. Als laatste geeft de figuur het aandeel van de reizigersopbrengsten in de kosten van het stad/streekvervoer. Dit ligt de gehele periode rond de 35%. Recentelijk is de beleidsdoelstelling geformuleerd om dit aandeel op te trekken naar 40%, maar van een dergelijke stijging is in de betrokken periode nog weinig te zien.

### Kwaliteit

Gegevens over de kwaliteit van het stad/streekvervoer kunnen worden ontleend aan de OV-monitor van de Adviesdienst voor Verkeer en Vervoer. De gemiddelde rapportcijfers van burgers voor onderdelen van het stad/streekvervoer varieerden in 2001 tussen 6,1 en 7,3. Het landelijk gemiddelde ligt rond de 6,8. De grote steden worden gekenmerkt

door modale rapportcijfers. Ook de cijfers per aspect liggen meestal in dit bereik. Laag scoren bij de bus de informatie over vertragingen (5-) en de mogelijkheid om consumpties te kopen (6-), waardering bestaat hier voor de sociale veiligheid (7+). Voor de tram en metro worden vergelijkbare cijfers gegeven, zij het dat de score op sociale veiligheid iets lager uitpakt: 7-. De metro scoort hoger op informatie bij vertragingen (6-), maar lager op de reinheid van het voertuig (eveneens 6-). Verder waardeert de klant het prijsniveau van bus, tram en metro op een mager zesje. Voor de aspecten vertragingen en frequentie heeft hij een 6,5 à 7 over.

#### 4.16 Economische zaken

##### *Inleiding*

Economische zaken is een uitermate heterogeen taakveld waaronder volgens de Cebeon-productenlijst (Cebeon 2003) onder meer vallen: economisch beleid, stimulering toerisme, commerciële kredietverlening, markten en standplaatsen, ontwikkeling en exploitatie van bedrijfsterreinen en kantoorlocaties. Tegen de achtergrond van deze veelheid van taken zijn er met dit taakveld betrekkelijk weinig middelen gemoeid (bruto-uitgaven circa 450 miljoen euro in 2001). Hiertegenover staat circa 300 miljoen euro aan inkomsten van derden.

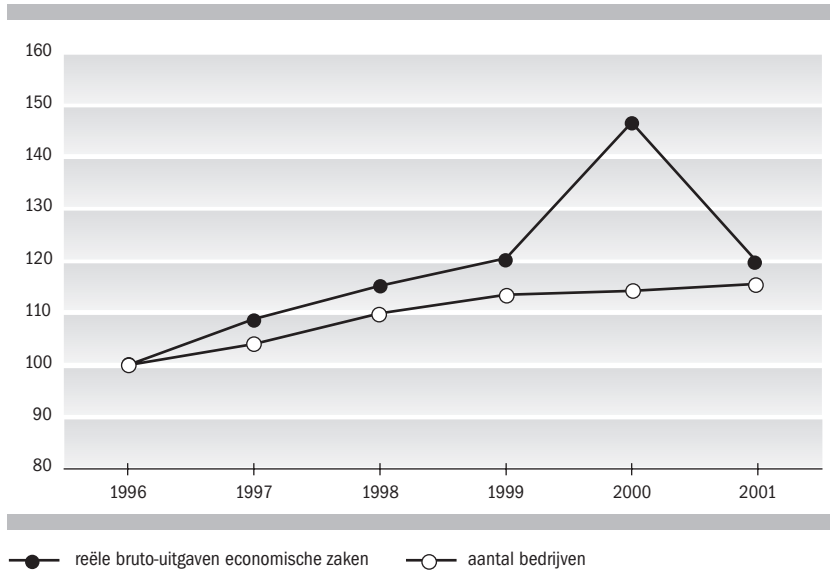
##### *Indicatoren*

Voor deze sector wordt, gezien de veelheid van producten waarvoor geen van alle landelijke gegevens beschikbaar zijn, met uitzondering van de opbrengst van de toeristenbelasting, een normeringsindicator gehanteerd: het aantal bedrijven.

##### *Kengetallen*

De summier cijfers zijn weergegeven in figuur 4.24. De reële bruto-uitgaven groeien met 2% per jaar, het (genormeerde) productievolume met de helft daarvan. De ontwikkeling van het productievolume volgt die van de uitgaven op afstand, met één uitzondering: de uitgaven behaalden in 2000 eenmalig een hoge piekwaarde. De achtergrond van deze fluctuatie is niet bekend.

**Figuur 4.24 Kengetallen economische zaken**



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen, Statistiek gemeentebegrotingen, Statistisch Jaarboek); SCP-bewerking

#### 4.17 Analyse van de netto-uitgaven

De voorgaande paragrafen hebben vooral betrekking op de analyse van de bruto-uitgaven, op de netto-uitgaven wordt niet of nauwelijks ingegaan. De uitkomsten hiervan zijn wel vermeld in bijlage C2.

Het beeld van de netto-uitgaven is op het niveau van de afzonderlijke taakvelden begrijpelijkerwijs minder 'stabiel' dan dat van de bruto-uitgaven. Op het niveau van landelijke voorzieningen zijn mutaties in kosten en voorzieningengebruik meestal betrekkelijk gematigd, hoewel op deze regel ook uitzonderingen bestaan: de snelle groei van de kinderopvang in de afgelopen jaren en de groei van de asielopvang. Bij de bruto-uitgaven 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, waartegenover ook een beperkt aantal nieuwe taakgebieden staan (onderwijsbegeleiding, onderwijsachterstandsbeleid en dergelijke). Bij de netto-uitgaven neemt het aantal complicaties verder toe, omdat sommige specifieke uitkeringen mettertijd zijn vervangen door een verhoging van het gemeentefonds (bv. bij onderwijshuisvesting) of omdat het aandeel van eigen bijdragen van burgers en bedrijven is veranderd. Bij voorzieningen waar de inkomsten min of meer opwegen tegen de uitgaven kan het saldo vrij sterk variëren en wordt als het ware een 'ruis' geïntroduceerd.

In hoofdstuk 3 en 5, die betrekking hebben op de totale productie en uitgaven van gemeenten komt de netto-productie wel even nadrukkelijk in beeld als de bruto-productie. In het tweede geval wordt gekeken naar alle prestaties van gemeenten, in het eerste alleen 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 daarvan kunnen de uitkomsten van deze analyse beduidend anders uitpakken dan die van de analyse op basis van bruto-uitgaven.

De belangstelling voor de netto-analyse 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 prestatie-meting 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 netto-analyse niet noemenswaardig van die voor de bruto-analyse.

Uitgesproken verschilpunten hebben vaak te maken met een verandering van de verhouding tussen bruto- 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 volwassenen-educatie en de kinderopvang.

De bruto-analyse levert vaak een geheel ander beeld op met betrekking tot het verloop van de uitgaven en de productie dan de netto-analyse. Met betrekking tot de relatie tussen deze beide grootheden, de reële uitgaven per product, is echter sprake van 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 § 2.3). Verschillen op het niveau van het totaal en (sub)clusters ontstaan alleen door een afwijkende weging.

## 5 Kanttekeningen bij de uitkomsten

### 5.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is betrekkelijk summier verslag gelegd van de uitkomsten van de uitgevoerde analyses op macroniveau. In hoofdstuk 4 is ingegaan op ontwikkelingen per taakveld. Dit hoofdstuk gaat nader in op de hoofdlijnen van de uitkomsten en plaatst deze in een breder kader.

In paragraaf 5.2 wordt de gevoeligheid van de uitkomsten voor de keuze van alternatieve productindicatoren en het gebruik van rekening- in plaats van begrotingscijfers getest. Paragraaf 5.3 gaat in op de verdeelsleutels van het gemeentefonds en de vraag in hoeverre de daarbij gehanteerde maatstaven een inzicht kunnen bieden in de gewenste of feitelijke ontwikkeling van de gemeentelijke dienstverlening op macroniveau. Paragraaf 5.4 vergelijkt het verloop van de gemeentelijke uitgaven en productie met enkele externe ijkpunten: overeenkomstige gegevens voor de marktsector, voor de quartaire sector als geheel en voor de rijksoverheid. Paragraaf 5.5 gaat in op de verklaring voor de waargenomen stijging van de reële uitgaven per product.

### 5.2 Gevoeligheidsanalyse

De vraag rijst hoe betrouwbaar de in hoofdstuk 3 vermelde uitkomsten over de ontwikkeling van het productievolume en de reële uitgaven per product zijn. Het gaat in deze paragraaf om de robuustheid van de uitkomsten gegeven het globale karakter van de aanpak. Meer concreet kan de onderzoeksvraag worden geformuleerd in hoeverre de uitkomsten worden beïnvloed door onbetrouwbaarheid van de uitgavencijfers en een zekere mate van willekeur bij de keuze van prestatie-indicatoren. Een bekende methode om deze vraag te beantwoorden, staat bekend onder de term 'gevoeligheidsanalyse'. Daarbij wordt nagegaan in hoeverre de uitkomsten worden beïnvloed door onzekerheden in de gebruikte gegevens of door een alternatieve aanpak. Hierbij zijn van belang de keuze tussen rekening- en begrotingscijfers voor de uitgaven en inkomsten, de keuze van productindicatoren en veranderingen in de gehanteerde reken-schema's. In theorie moet de voorkeur gegeven worden aan rekeningcijfers, maar de rekeningcijfers van 1998 en voorgaande jaren zijn door het CBS niet vrijgegeven omdat twijfel bestaat over de juistheid van deze gegevens. Om die reden zijn deze gegevens alleen ten behoeve van de gevoeligheidsanalyses gebruikt. In 2003 was de hoofdvariant gebaseerd op begrotingscijfers, maar dit jaar is overgegaan op een aanpak waarin de begrotingscijfers voor de periode 1995-1998 zijn gekoppeld aan de rekeningcijfers vanaf 1999.

De belangrijkste uitkomsten van de gevoeligheidsanalyse zijn opgenomen in tabel 5.1. Ten behoeve van *Maten voor gemeenten 2003* is vorig jaar al een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd, die nog steeds relevant is en waarvan de uitkomsten eveneens in de tabel zijn opgenomen. Daarnaast zijn uiteraard de uitkomsten van het voorliggende rapport in de beschouwing betrokken. De kengetallen hebben deels betrekking op de periode 1995-2000 om vergelijking met de vorige editie mogelijk te maken.

**Tabel 5.1 Gevoeligheidsanalyse op basis van de gemiddelde jaarlijkse groei 1995-2000**

	begroting of rekening	overige verschillen	productievolume		reële uitgaven per product	
			bruto	netto	bruto	netto
1995-2000						
hoofdvariant 2003	begroting		-3,8	2,1	2,1	1,4
productievariant 2003	begroting	andere productindicatoren	-3,7	2,3	2,1	1,3
rekeningvariant 2003	rekening	verder als hoofdvariant 2003	-3,1	2,3	2,5	1,8
tussenvariant 2004	mix	verder als hoofdvariant 2003	-3,2	2,0	2,2	1,9
hoofdvariant 2004	mix	tal van aanpassingen t.o.v. tussenvariant	-2,2	3,1	1,3	1,2
rekeningvariant 2004	rekening	verder als hoofdvariant 2004	-1,9	2,9	1,4	1,5
1996-2001						
tussenvariant 2004	mix	verder als hoofdvariant 2003	-2,1	1,4	2,2	2,0
hoofdvariant 2004	mix	tal van aanpassingen t.o.v. tussenvariant	-1,4	1,7	1,5	1,8
rekeningvariant 2004	rekening	verder als hoofdvariant 2004	-0,4	2,4	1,5	1,7

NB: De eerste regel van de tabel heeft betrekking op de hoofdvariant zoals die is doorgerekend in *Maten voor gemeenten 2003*.

Bron: CBS (Statistiek gemeentebegrotingen; gegevens over gemeenterekeningen); productiegoegevens (zie bijlage A); SCP-bewerking

In de eerste tabelregel is de hoofdvariant van vorig jaar opgenomen. Daarnaast is in de vorige editie een variant doorgerekend met afwijkende productindicatoren. Met name in die gevallen waarbij sterke twijfel bestond over de validiteit van de indicator is een andere, eveneens verdedigbare, keuze gemaakt. Het betrof met name de taakvelden waarvoor in eerste instantie een normeringsindicator is gekozen. In plaats daarvan is de productie nu gemeten via de betreffende uitgaven die zijn gedefleerd met een geconstrueerd prijsindexcijfer voor quartaire diensten.<sup>39</sup> Het betreft hier bestuursorganen, onderwijsachterstandsbeleid, leerlingenvervoer, bestrijding maatschappelijke achterstanden, buurt- en dorpshuizen, jeugdwerk, GGD's, fysiek milieu, overige volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en economische zaken. Deze variant is vermeld op de tweede tabelregel. Hoewel deze aanpassingen uiteraard afwijkende uitkomsten tot gevolg hadden voor enkele onderdelen – waar de kosten veel sneller groeien dan de normeringsmaatstaven, zoals ruimtelijke ordening en de GGD – was het effect van deze aanpassing op de totale gemeentelijke productie gering: -0,1 procentpunt in de brutovariant, +0,2 procentpunt in de nettovariant.



Tenslotte is in 2003 een variant doorgerekend waarbij is uitgegaan van de rekeningcijfers voor uitgaven en inkomsten in plaats van de begrotingscijfers. Van belang hierbij is dat deze in de rekening aanmerkelijk sneller toenemen dan in de begroting. Deze variant is opgenomen in de derde tabelregel. Zowel in de bruto- als in de nettovariant wijken de resultaten van deze variant betrekkelijk sterk af van de hoofdvariant. De daling van de brutoproductie viel 0,7 procentpunt lager uit en de stijging van de nettoproductie 0,2 procentpunt hoger. Deze verschillen hebben met name te maken met een toename van het aandeel van gemeenten in de financiering van sommige voorzieningen, waardoor ook een groter deel van de totale productie aan gemeenten wordt toegeschreven. De reële uitgaven per product namen in beide varianten circa 0,5 procentpunt sneller toe, hetgeen een direct gevolg is van het gegeven dat de uitgaven in de rekening sneller toenemen dan in de begroting.

De vierde tabelregel van tabel 5.1 heeft betrekking op de zogenoemde tussenvariant 2004. Deze variant onderscheidt zich alleen van de editie 2003 doordat gemengde begrotings- en rekeningcijfers zijn gebruikt: de rekeningcijfers 1999-2001 zijn daarbij gekoppeld aan de begrotingscijfers 1995-1999, waarbij de begrotingscijfers proportioneel zijn aangepast conform het voor 1999 geldende verhoudingsgetal tussen rekening- en begrotingscijfers. Deze tussenvariant lijkt het meest op de rekeningvariant 2003, zij het dat het productievolume in de nettovariant en de reële kosten per product in de brutovariant wat lager uitvallen.<sup>31</sup>

De vijfde tabelregel heeft betrekking op de hoofdvariant 2004. In de loop van de berekeningen voor deze variant zijn een groot aantal wijzigingen doorgevoerd. Bij burgerzaken, volwasseneneducatie, voorzieningen gehandicapten, GGD en ambulancevervoer zijn de productindicatoren ingrijpend verbeterd. Verder zijn bij onderwijs, maatschappelijke begeleiding en advies, bijstand en sociale dienst en openbaar vervoer belangrijke wijzigingen doorgevoerd in de toerekening van uitgaven en inkomsten. De meeste aanpassingen hadden net als bij de vorige editie betrekkelijk weinig effect op de totaaluitkomsten.<sup>32</sup> Met name de andere behandeling van de bijstandsuitkeringen en de andere inschatting van de uitvoeringskosten van de gemeentelijke sociale dienst (zie §4.11) hadden echter wel forse effecten op de uitkomsten. Daardoor valt de geschatte ontwikkeling van het productievolume een procentpunt hoger en de reële uitgaven per product navenant lager uit.

Tot slot is nog een variatie op de hoofdvariant 2004 doorgerekend, waarbij is uitgegaan van rekeningcijfers. Het effect hiervan op de uitkomsten is gematigd.

De laatste drie regels van tabel 5.1 hebben betrekking op de voorgaande drie varianten, waarbij nu is gekeken naar de ontwikkeling 1996-2001 in plaats van 1995-2000. We vergelijken deze drie varianten met de overeenkomstige variant voor het eerste tijdvak. De onderlinge relaties tussen de varianten veranderen namelijk niet wezenlijk.

Verschuivingen van basisjaar kunnen een aanzienlijk effect op de uitkomsten hebben. Ten eerste zijn in de periode 1995-1997 een aantal belangrijke taakmutaties doorgevoerd die zowel gevolgen hebben gehad voor de uitgaven als voor het productievolume. Bij

de verschuiving van het beginjaar van 1995 naar 1996 neemt de groei/daling als gevolg van taakmutaties daardoor af. Daarnaast zijn in dezelfde periode, om onbekende reden, de uitgaven per product nauwelijks toegenomen (zie figuur 3.2): opschuiven van het beginjaar leidt dan tot een verhoging van de kosten per product. Overigens wijst ook de analyse van finale diensten van de quartaire sector (Kuhry en Van der Torre 2002) tot de slotsom dat de reële uitgaven per product in de betreffende periode in toenemende mate zijn gestegen in samenhang met de extra uitgaven van het kabinet Kok II. Dit hangt deels samen met een reële stijging van de personeelskosten, toegenomen kosten van uitbestedingen en kwaliteitsverbetering van de huisvesting van overheidsdiensten. Daarnaast speelt vermoedelijk ook een kwaliteitsverhoging van de diensten zelf hierbij een rol.

Bij het hanteren van het beginjaar 1996 nemen de verschillen in de bruto-analyse tussen de hoofdvariant en de rekeningvariant aanzienlijk toe. Dit houdt verband met de afbouw van de gemeentelijke betrokkenheid bij de verpleeg- en verzorgingshuizen die zich blijkens de rekeningcijfers sneller heeft voltrokken dan in de begrotingen werd voorzien. Bij het hanteren van het beginjaar 1997 zullen de verschillen weer aanmerkelijk kleiner worden.

Welke conclusies zijn nu uit de gevoeligheidsanalyse in tabel 5.1 te trekken?

- Uiteraard is de gevoeligheid op macroniveau voor aanpassingen bij afzonderlijke taakvelden afhankelijk van het effect van de aanpassing op het bewuste taakveld en het gewicht van dat taakveld in het totaal. Daarnaast speelt het een rol dat bij een serie aanpassingen de effecten tegen elkaar kunnen uitmiddelen. Dit verklaart dat veel wijzigingen in productindicatoren en rekenschema's nauwelijks effect op de uitkomsten hebben, maar een aanzienlijke verandering in een belangrijke post als bijstandsuitkeringen wel.
- De gevoeligheidsanalyse in enge zin moet worden beperkt tot een vergelijking die betrekking heeft op dezelfde periode (1995-2000 of 1996-2001). Verschuiving van het beginjaar heeft gevolgen die niets te maken hebben met gevoeligheid in enge zin, maar met veranderingen in de tijd. Dit geldt in het bijzonder voor het productievolume. Bij uitgaven per product zou de gevoeligheid voor de tijdsperiode kleiner moeten zijn.
- De variatie in de groei van het brutoproductievolume voor 1995-2000 is aanzienlijk (tussen -1,9% en -3,8%). In de nettovariant is de bandbreedte wat gematigder (tussen 2,0% en 3,1%). Voor de periode 1996-2001 bedragen deze ranges respectievelijk -0,4% tot -2,1% en 1,4% tot 2,4%. Naast de verschillen tussen begrotings- en rekeningcijfers is ook de gewijzigde analyse van de bijstandsuitkeringen verantwoordelijk voor de verschillen (hogere uitvoeringskosten, uitkeringen zelf gewaardeerd op reële uitgaven).
- De toename van de reële uitgaven per product varieert voor beide tijdvakken gezamenlijk tussen de 1,3% en 2,5% per jaar in de bruto-analyse en tussen 1,2% en 2,0% in de netto-analyse. Zoals op theoretische grond was te verwachten, verschillen de uitkomsten van netto- en brutoanalyse per afzonderlijke variant niet drastisch.

Ook hier hangen de belangrijkste verschillen samen met de keuze van begrotings- versus rekeningcijfers en de veranderingen in de behandeling van de bijstands-uitkeringen.

- Concluderend moet worden gesteld dat de gevoeligheid voor veranderingen in uitgavencijfers, indicatoren en aanpak aanzienlijk is. Van belang hierbij is dat niet alle gevoeligheidsvarianten gelijkwaardig zijn: alleen de hoofdvariant 2004 en de rekeningvariant 2004 moeten op dit moment als volwaardig worden beschouwd. De verschillen tussen deze twee varianten hebben vooral betrekking op het productievolume en zullen automatisch afzwakken naarmate de analyse opschuift uit van de roerige beginjaren 1995 en 1996 naar 1997. Vanaf beginjaar 1999 zal de discrepantie geheel verdwijnen, omdat dan uitsluitend gebruik zal kunnen worden gemaakt van rekeningcijfers.

### 5.3 Verdeelsleutels gemeentefonds

In het model dat door het ministerie van Binnenlandse Zaken is ontwikkeld ten behoeve van de verdeling van het gemeentefonds over individuele gemeenten, wordt gebruikgemaakt van verdeelmaatstaven als aantal inwoners, aantal jongeren, aantal ouderen, aantal (niet-westerse) allochtonen en aantal inwoners met een laag inkomen. Daarnaast figureert in de verdeelmaatstaven ook het aantal woonruimten en het aantal bedrijfsvestigingen, alsmede maten als landoppervlakte, oppervlakte bebouwde kom, lengte waterwegen en oppervlakte binnenwater (zie bijvoorbeeld BZK 2000b). Tenslotte zijn in het stelsel ook een aantal vaste bedragen per gemeente opgenomen. In termen van de in paragraaf 2.1 geïntroduceerde terminologie betreft dit 'normeringsindicatoren'. In enkele gevallen figureren gebruiksindicatoren in de verdeelmaatstaven (leerlingen voortgezet en voortgezet speciaal onderwijs, aantal ontvangers van een bijstandsuitkering). Voor de afzonderlijke clusters zijn aparte verdeelsleutels opgesteld, die echter kunnen worden geaggregeerd tot een totaalsleutel. De indicatoren worden vervolgens vermenigvuldigd met bepaalde normbedragen en met een jaarlijks vast te stellen correctiefactor. In de correctiefactor zijn zowel loon- en prijsbijstellingen als volumegroei verdisconteerd. De grootte van de correctiefactor wordt bepaald op basis van de in de volgende paragraaf besproken normeringssystematiek. Op die manier kunnen de uitkeringen aan de afzonderlijke gemeenten, maar ook de totale omvang van het gemeentefonds worden berekend.

Bij de hantering van deze verdeelsleutels is het niet de bedoeling om prestaties van gemeenten als uitgangspunt te kiezen. Toch kan ook op basis van de gekozen verdeelmaatstaven een tentatieve uitspraak worden gedaan over de ontwikkeling van gemeentelijke taken. In publicaties over het gemeentefonds wordt hierbij gesproken van de ontwikkeling van de grondslag (ook wel aangeduid als areaal). De uitkomst hangt af van de relatieve gewichten van maatstaven als totale bevolking (gemiddelde groei in de periode 1996-2001 0,6% per jaar), woonruimten (groei 1,2% per jaar), aantal

bedrijven (groei 2,6% per jaar), oppervlaktematen (veelal statisch: groei 0% per jaar) en vaste voeten (uiteraard statisch). De gewichten zijn zodanig gekozen, dat de onderlinge verschillen in uitgaven tussen gemeenten zo goed mogelijk worden verklaard.

Voor de periode 1997-2000 blijkt de areaalgroei 0,25% per jaar te bedragen. Dit groeipercentage is aan de lage kant omdat in die periode een sterke daling van het aantal bijstandsuitkeringen plaatsvond. Zonder dit conjuncturele effect zou de areaalgroei 0,75% per jaar hebben bedragen. Dit laatste cijfer sluit goed aan bij het voor de periode 2003-2006 geraamde groeicijfer van 0,9% (BZK 2002).

Het begrip areaalgroei is op te vatten als generalisatie van de demoraming in SCP-rapporten als *De vierde sector* (Kuhry en Van der Torre, 2002). Dit heeft betrekking op dat deel van de historische en toekomstige ontwikkeling van het voorzieningengebruik, dat wordt verklaard door veranderingen in de omvang en de samenstelling van de bevolking. De feitelijke ontwikkelingen in nominale termen kunnen heel anders lopen, niet alleen doordat het productievolume zich anders kan ontwikkelen, maar ook doordat sprake is van specifieke en generieke loon- en prijsbijstellingen. Wel is de areaalgroei een ijkpunt, waarmee de feitelijke volumegroei kan worden vergeleken.

#### 5.4 Ijkkpunten voor volumegroei

Sinds 1995 wordt de nominale ontwikkeling van het gemeentefonds afgeleid van de ontwikkeling van de netto-uitgaven van de rijksoverheid, dat wil zeggen de bruto-uitgaven minus de niet-belastinginkomsten. Voor een deel van de rijksuitgaven (rente, ontwikkelingshulp, rijksbijdrage sociale fondsen, EU-aftochten) en sommige niet-belastinginkomsten als aardgasbaten worden correcties toegepast. De achtergrond is dat deze onderdelen niet of nauwelijks van belang zijn op het gemeentelijke niveau.<sup>33</sup> Daarnaast wordt rekening gehouden met taakverschuivingen bij het Rijk zowel als bij gemeenten (zie voor een toelichting: ministerie van Financiën 2001). De normeringsmethode is bij de twee laatste kabinetsperiodes op onderdelen aangepast. De ontwikkeling van de beschikbare middelen hangt rechtstreeks en de ontwikkeling van de netto-uitgaven hangt indirect samen met deze normeringssystematiek.

De in dit rapport ontwikkelde methodiek is comparatief van aard. Deze brengt de ontwikkeling van het productievolume door de jaren heen in beeld. Op zich zegt dit nog weinig over de bestuurlijke vraag of de dienstverlening toereikend is en 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 1995-2000 vergeleken met overeenkomstige kengetallen voor de rijksoverheid en de quartaire sector als geheel (tabel 5.2).<sup>34</sup>

**Tabel 5.2 Gemiddeld jaarlijks groeipercentage op macroniveau, 1995-2000**

	<b>nominale groei uitgaven/ kosten</b>	<b>reële groei uitgaven/ kosten<sup>a</sup></b>	<b>productie- volume</b>	<b>relatieve kostprijs<sup>b</sup></b>
bedrijfstak algemeen bestuur, onderdeel Rijk <sup>c</sup>	6,3	4,1	–	–
marktsector <sup>d</sup>	6,0	3,8	4,1	–0,3
finale diensten quartaire sector <sup>d</sup>	5,4	3,2	1,1	2,1
netto-uitgaven gemeenten <sup>e</sup>	4,6	2,4	1,2	1,2
bruto-uitgaven gemeenten <sup>e</sup>	4,3	2,2	0,9	1,3
bedrijfstak algemeen bestuur, onderdeel gemeenten <sup>d</sup>	3,9	1,8	–	–

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

b Een andere term voor de reële uitgaven/kosten per product.

c Nationale rekeningen 2000, gedetailleerde input-outputtabel.

d Kuhry en Van der Torre (2002).

e Gebaseerd op de hoofdvariant in dit rapport, gecorrigeerd voor taakmutaties.<sup>35</sup>

Bron: CBS en SCP

In termen van reële (en nominale) kosten c.q. uitgaven stijgt de ‘bedrijfstak’ rijksoverheid, zoals opgenomen in de Nationale Rekeningen van het CBS, het sterkst. Voor een goed begrip: het betreft hier niet de rijksuitgaven in het algemeen, maar alleen die ten behoeve van de dienstverlening (voorzover die niet wordt gerekend tot andere bedrijfstakken als onderwijs of defensie). Naast openbaar bestuur en infrastructuur valt hieronder bijvoorbeeld ook politie en justitie. Echter, overdrachtsuitgaven in het kader van de sociale zekerheid blijven buiten beschouwing.

Op de tweede plaats komt de marktsector, die in deze periode van voorspoedige economische conjunctuur een aanzienlijke groei heeft doorgemaakt. Op de derde plaats komt de finale dienstverlening door quartaire sector conform de SCP-definitie; deze omvat onderwijs, zorg, politie en justitie, finale taken van de rijksoverheid, cultuur en recreatie en openbaar bestuur.

Op de vijfde plaats volgen de netto- en bruto-uitgaven van gemeenten. Hierbij is gecorrigeerd voor taakmutaties als de afbouw van de gemeentelijke betrokkenheid bij woningexploitatie, verzorgingshuizen en verpleeghuizen en de overheveling naar het gemeentefonds van de onderwijshuisvesting en de voorzieningen gehandicapten. Hekkensluiter is de ‘bedrijfstak’ gemeentelijke dienstverlening, zoals opgenomen in de Nationale Rekeningen van het CBS. Het contrast met de bedrijfstak algemeen bestuur, onderdeel Rijk, is frappant. Het verschil met de overeenkomstige cijfers voor het Rijk is mede te toe te schrijven aan het feit dat de netto-uitgaven van het Rijk een aantal onderdelen omvatten die niet tot de bedrijfstak openbaar bestuur worden gerekend, maar wel een sterk dalende tendens vertonen: de uitkeringen in het kader van de sociale voorzieningen en de defensie-uitgaven. Deze discrepantie zal alleen maar worden versterkt door het recente besluit om de (dalende) rente-uitgaven van het Rijk in de normering te betrekken.

Voor een aantal door het SCP geanalyseerde categorieën kan de nominale kostenontwikkeling worden ontbonden in twee componenten: productievolume en reële kosten/uitgaven per product. Deze laatste grootte kan ook worden geïnterpreteerd als de relatieve kostprijs van de betreffende diensten in vergelijking met de gemiddelde prijs van het binnenlands product. Dan blijkt de groei van het productievolume voor de marktsector veruit het grootst (4,1%). De totale voor taakverschuivingen gecorrigeerde productie van gemeenten vertoont een stijging van 1,2% (nettovariant), respectievelijk 0,9% (brutovariant).

Overigens is het zo dat de stijging van de met de netto-uitgaven bekostigde productie van gemeenten het sterkst is in de beginperiode. In de laatste jaren is er geen sprake van groei, zodat de gemeentelijke productie geen tred lijkt te houden met de bevolkingsgroei en de in de vorige paragraaf besproken arealgroei.

### 5.5 De verklaring voor de stijging van de reële uitgaven per product

De reële uitgaven per product kunnen worden berekend door de reële uitgaven te delen door het productievolume. Bij de berekening van de reële kosten wordt gebruik gemaakt 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 dat van het gemiddelde binnenlandse product.

De analyse op basis van bruto-uitgaven wijst in de richting van een gemiddelde stijging van de relatieve kostprijs met 1,5% per jaar en die van de netto-uitgaven op een overeenkomstige stijging met 1,8% per jaar. Voor de periode 1995-2001 geldt overigens beduidend lagere schatting (zie tabel 5.2). Voor dezelfde periode is voor de finale diensten in de quartaire sector als geheel (zie tabel 5.2) een groei gevonden van de reële kosten per product met 2,1% per jaar. Uit de cijfers blijkt dat deze groei met name in de periode 1998-2000 is versneld als gevolg van de intensiveringen van het kabinet Kok II. Uit een decompositie van de kostenontwikkeling blijkt dat deze toename bij de onderzochte quartaire diensten kan worden toegeschreven aan de reële stijging van de contractlonen, een hoge incidentele loonstijging (circa 1% per jaar, onder meer een 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 (rond 1% per jaar in de marktsector, in de buurt van 0% in de quartaire sector). Een en ander kan ten dele worden verklaard met de zogenoemde 'wet van Baumol' (zie box 3).

### Box 3 De wet van Baumol

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

- Ten eerste is de toename van de arbeidsproductiviteit bij veel arbeidsintensieve diensten aanmerkelijk geringer dan bij het productieproces van agrarische en industriële goederen die zich lenen voor mechanisering en dat van diensten die zich lenen voor automatisering. Het gaat dan bijvoorbeeld om leerkrachten, verplegend en verzorgend personeel, uitvoerende kunstenaars, maar ook om kappers en schoenmakers.
- Ten tweede leidt de stijging van de arbeidsproductiviteit in de marktsector tot reële loonsverhogingen. Toch moeten de lonen in de quartaire sector 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 in de quartaire sector te laag worden zal het op den duur moeilijk worden om bekwaam personeel te werven en vast te houden.

Door deze loonontwikkeling, die slechts ten dele wordt gecompenseerd door een stijging van de productiviteit, vertoont de relatieve kostprijs van quartaire diensten (maar ook van vergelijkbare commerciële diensten zoals de eerder genoemde kappers en schoenmakers) een neiging om toe te nemen.

Op basis van dit soort effecten moet de stijging van de reële uitgaven per product zoals die bij gemeenten wordt aangetroffen (circa 1,5 % per jaar), als normaal worden beschouwd voor overheidsdiensten.

Bij een poging tot een verdere toespitsing van deze these voor de gemeentelijke casus wrekt zich het ontbreken van consistente personeelsgegevens en van gegevens naar kostensoort voor het gemeentelijke niveau. Als een poging wordt gedaan om uit de verschillende puzzelstukjes (de analyses in dit rapport<sup>36</sup> en gegevens uit de Nationale Rekeningen) een coherent beeld te scheppen, dan blijken er toch grote verschillen te schuilen achter de op het oog vrij sterke convergentie tussen de kengetallen voor de quartaire sector en die voor gemeenten: ten eerste is het aandeel van de personeelskosten bij gemeenten slechts rond de 38% tegen 62% bij de quartaire sector.<sup>37</sup> Ten tweede is de groei van het personeelsvolume veel geringer (0,4% per jaar bij gemeenten tegen 1,0% voor de quartaire sector). Een overeenkomst is de hoogte van de incidentele looncomponent (1,2% voor gemeenten, 1,0% voor de quartaire sector). Maar er zijn twee zeer grote verschillen: het aandeel van de afschrijvingen is bij gemeenten veel hoger (infrastructuur) en het aandeel van de materiële uitgaven ondergaat een zeer sterke groei. Verder is bij gemeenten in tegenstelling tot de quartaire sector sprake van een aanzienlijke arbeidsproductiviteitswinst (0,8% per jaar), waarvan het positieve effect op de kosten per product echter teniet wordt gedaan door een sterke stijging van de kapitaallasten, materiële lasten en uitbestedingskosten.





## 6 Samenvatting en slotbeschouwing

### 6.1 Samenvatting

In aansluiting op een in 2001 gepubliceerde voorstudie (Kuhry en Van der Torre 2001) heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het SCP verzocht om een nadere studie uit te voeren naar de mogelijkheid om de transparantie van gemeentelijke uitgaven te vergroten via een koppeling van deze uitgaven aan gemeentelijke prestaties. De voorstudie is destijds opgestart in het kader van het Plan van Aanpak Transparantie in de financiële verhouding. Essentieel was dat de analyse het totaal van gemeentelijke activiteiten zou moeten omvatten.

In het vooronderzoek is een inventarisatie opgesteld van beschikbare gemeentelijke prestatiegegevens en financiële gegevens. Verder is ingegaan op de wijze waarop productindicatoren in samenhang met gegevens over de uitgaven zouden kunnen worden gebruikt bij een analyse van de relatie tussen de ontwikkeling van de gemeentelijke taken en middelen. In het vervolgrapport, *Maten voor gemeenten 2003* (Kuhry 2003), is de in het vooronderzoek geschetste aanpak voor de eerste keer integraal toegepast voor het totale veld van gemeentelijke activiteiten.

In het voorliggende rapport, *Maten voor gemeenten 2004*, wordt nadrukkelijker ingegaan op ontwikkelingen op de afzonderlijke taakvelden, waarbij naast kwantitatieve ook kwalitatieve en beleidsmatige aspecten aan de orde worden gesteld. Verder is de aanpak bij een aantal onderdelen (burgerzaken, voortgezet onderwijs, volwasseneneducatie, wet voorzieningen gehandicapten, GGD's, sociale dienst en openbaar vervoer) aanmerkelijk verbeterd. Dit rapport moet worden gezien als een volgende stap op een meerjarig pad om het inzicht in de relatie tussen gemeentelijke prestaties en middelen te vergroten.

In de in dit rapport gevolgde benadering wordt nadruk gelegd op prestaties (output), dit in tegenstelling tot de monitoring in het kader van het grotestedenbeleid, waar de nadruk meer op effecten (outcome) ligt.

In de afgelopen vijftien jaar hebben veel gemeenten zich al veel moeite getroost om uiteenlopende vormen van productbegrotingen en contractmanagement te ontwikkelen. Voor het monitoren van gemeentelijke prestaties op landelijk niveau is het nut hiervan maar betrekkelijk vanwege het gebrek aan onderlinge afstemming tussen gemeenten en vanwege de verregaande mate van detaillering, die eerder aansluit bij doelstellingen van operationeel management dan bij globale monitoring. Bovendien zijn de gemeenten en de commerciële bureaus die de gemeenten assisteren bij het ontwikkelen van prestatiegerichte begrotingen, terughoudend in het openbaar maken van de achterliggende informatie.

Van diensten die door de overheid en non-profitinstellingen worden geproduceerd, is de marktwaarde meestal niet bekend. De waarde van de productie kan daarom niet in geld worden uitgedrukt. Daarom wordt in deze gevallen gebruikgemaakt van fysieke productindicatoren. De belangrijkste daarvan zijn: 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 het productievolume bepaald worden door waarde-indicatoren. Hierbij wordt de productie bepaald door deflering van waardebedragen met een voor het betreffende product geldend prijsindexcijfer.

De meeste van deze indicatoren (met name de prestatie- en gebruiksindicatoren en de aanpak via deflering) worden gebruikt voor het meten van de productie van finale dienstverlening aan burgers. Soms is echter sprake van aansturende of ondersteunende werkzaamheden of van overhead (intermediaire dienstverlening). In die gevallen kan de productie indirect worden ingeschat via de prestaties van de aangestuurde of ondersteunde processen. Tenslotte verrichten gemeenten ook zuiver collectieve diensten die niet direct kunnen worden toegerekend aan afnemers. In die gevallen wordt veelal gebruikgemaakt van normeringsindicatoren.

In de analyses worden 64 afzonderlijke taakvelden onderscheiden. Omdat voor veel taakvelden meer dan één productindicator wordt gehanteerd, ligt het aantal gehanteerde afzonderlijke productindicatoren rond de 110. Bij veertien taakvelden is gebruik gemaakt van een gebruiksindicator, bij 21 van een prestatie-indicator, bij 12 van een waarde-indicator en bij 13 van een normeringsindicator. In 4 gevallen ging het om overhead of een restpost. Veruit de belangrijkste hiervan was algemene ondersteuning. Uitgedrukt als aandeel van de bruto-uitgaven voor het jaar 2000 ziet het beeld er iets anders uit: koploper zijn dan de prestatie-indicatoren (40%), gevolgd door waarde-indicatoren (25%) en gebruiksindicatoren (16%). Hekkenluiters zijn normeringsindicatoren (14%) en overhead/restposten (5%). Het minst bevredigend zijn de normeringsindicatoren, maar deze beïnvloeden het totaalbeeld slechts in beperkte mate (zoals blijkt uit één van de varianten van de gevoeligheidsanalyse in §5.2).

Twee methodische aspecten spelen een grote rol bij de nadere uitwerking van het analyseschema.

- 1 De wijze van aggregatie van deelindicatoren door weging met de uitgaven per product. 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 kosten.

Er zijn twee afzonderlijke analyses uitgevoerd naar de relatie tussen gemeentelijke prestaties en uitgaven. De eerste heeft betrekking op de totale uitgaven van gemeenten (in dit rapport aangeduid als bruto-uitgaven) en de daarvoor geleverde productie. De tweede heeft betrekking op de netto-uitgaven; dat wil zeggen de bruto-uitgaven min de taakgebonden inkomsten, en geeft daarmee een beeld van de productie die tot stand is gekomen met de algemene (niet via taakgebonden inkomsten verkregen) middelen van gemeenten. In dit laatste geval blijven de (deel)taken gefinancierd uit specifieke uitkeringen van het Rijk en uit taakgebonden bijdragen van burgers en bedrijven buiten beschouwing.

In beide analyses blijven taakvelden die fungeren als netto-inkomstenbron (dat wil zeggen dat de bruto-uitgaven lager zijn dan de inkomsten, oftewel dat de netto-uitgaven negatief zijn) buiten beschouwing. Dit betreft taakvelden als gemeentelijke belastingen, gemeentefonds, financiële transacties, nutsbedrijven en gemeentelijke grondbedrijven.

Op macroniveau nemen de bruto-uitgaven in de periode 1996-2001 met 3% per jaar toe. Gecorrigeerd voor inflatie is sprake van een lichte stijging met 0,1% per jaar. Daarmee blijven de bruto-uitgaven van gemeenten ver achter bij het bruto binnenlands-product, dat in de betrokken periode een reële (dat wil zeggen voor inflatie gecorrigeerde groei) vertoonde van 3,4% per jaar. Het economisch belang van gemeenten lijkt volgens deze maatstaf dus terug te lopen. Deze teruggang hangt vooral samen met de verzelfstandiging van gemeentelijke taken (gemeentelijke woningbedrijven, gemeentelijke verzorgingshuizen en verpleeghuizen, maar ook sluipenderwijs bij het openbaar onderwijs). Een bijkomende factor is de daling van de bijstandsuitgaven als gevolg van de toenmalige gunstige conjunctuur.

In termen van netto-uitgaven neemt het belang van gemeenten in de betreffende periode echter toe (reële groei 3,5% per jaar), dat wil zeggen een fractie hoger dan de reële groei van het BBP. Omdat de netto-uitgaven het terrein vormen waar de zeggenschap van gemeenten het grootst is, kan deze uitkomst juist worden opgevat als een indicatie voor een toenemend belang van de rol van gemeenten.

De ontwikkeling van het productievolume blijft systematisch achter bij de groei van de reële uitgaven. Volgens de bruto-analyse daalt het productievolume met gemiddeld 1,4% per jaar. Om een beeld te krijgen van de mate waarin gemeentelijke voorzieningen op peil zijn gebleven moet dit beeld worden gecorrigeerd voor taakmutaties: afgestoten en toegevoegde taken. De belangrijkste in de periode 1996-2001 afgestoten taken zijn: woningbedrijven, verzorgingshuizen en verpleeghuizen. Tot de nieuwe taken behoren het onderwijsachterstandbeleid en de onderwijsbegeleiding. Na correcties voor deze taakmutaties bedraagt de gemiddelde jaarlijkse stijging van het productievolume in de brutovariant 0,6% per jaar.

Dit beeld moet overigens nog worden gecorrigeerd voor het effect van de daling van de bijstandsuitkeringen. Als dit conjuncturele effect, dat absoluut niet kan worden geïnterpreteerd als een daling van het peil van gemeentelijke voorzieningen, buiten beschouwing wordt gelaten, is de groei van het bruto-productievolume nog een procentpunt hoger (namelijk 1,6% per jaar).

De analyse van de netto-uitgaven laat een geheel ander beeld zien. De netto-uitgaven vertonen geen nulgroei, maar een reële stijging van 3,5% per jaar. De bijbehorende nettoproductie vertoont geen daling, maar een stijging van 1,7% per jaar. Deze stijging is echter grotendeels toe te schrijven aan de overheveling van nieuwe taken naar gemeenten: dit betreft de decentralisatie van de zeggenschap over de onderwijshuisvesting (de beëindiging van de specifieke uitkering in ruil voor een verhoging van het gemeentefonds) en de introductie van de Wet Voorzieningen Gehandicapten. Na correctie voor deze taakmutaties resteert een minimale groei van het productievolume met gemiddeld 0,3% per jaar. Deze uitkomst wordt nauwelijks beïnvloed door de daling van de bijstandsuitkeringen, die vooral doorwerkt in de brutovariant. Daarmee blijft de ontwikkeling van de (gecorrigeerde) nettoproductie achter bij die van de bevolking (0,6% per jaar). Dit roept de vraag op of de betreffende voorzieningen wel op peil zijn gebleven.

Per definitie zijn de reële uitgaven voor een bepaald taakveld gelijk aan het productievolume maal de reële uitgaven per product. Omdat de ontwikkeling van de reële uitgaven per product aangeeft in hoeverre een product duurder of goedkoper wordt ten opzichte van het gemiddelde binnenlandse product, kan in dit verband ook worden gesproken van de *relatieve kostprijs* van het betreffende product. Met betrekking tot dit aspect zijn de verschillen tussen de uitkomsten van de bruto- en netto-analyse betrekkelijk klein. Er kan worden aangetoond dat de ontwikkelingen van de reële bruto- en netto-uitgaven van gemeenten per product op het niveau van de elementaire (d.w.z. niet-geaggregeerde) taakvelden per definitie aan elkaar gelijk zijn. De optredende verschillen zijn uitsluitend een gevolg van een verschillende weging van de elementaire taakvelden (zie box 2 voor een nadere toelichting). Voorzover de door gemeenten gefinancierde productie maar een deel omvat van de totale productie voor het betreffende taakveld, zijn de gemeentelijke reële uitgaven per product ook gelijk aan de totale kosten per product. Deze zijn derhalve een stabiel, niet door verandering in de financieringsstructuur beïnvloed element in de analyse.

De relatieve kostprijs voor het totaal van de gemeentelijke diensten wordt slechts in beperkte mate beïnvloed door de correcties voor taakmutaties en verschilt ook nauwelijks tussen de varianten (gemiddelde stijging 1,8 % volgens de netto-analyse en 1,5 % volgens de bruto-analyse).

Hoofdstuk 4 gaat in op de ontwikkelingen op de afzonderlijke taakvelden. Daarbij wordt aandacht besteed aan algemene karakteristieken, beleidsmatige ontwikkelingen, de keuze van productindicatoren, kengetallen over productievolume en reële uitgaven, alsmede informatie over de kwaliteit en effectiviteit. Als gevolg van verschillen in omvang en complexiteit van de behandelde taakvelden en in de beschikbaarheid van gegevens, verschilt de omvang en diepgang van de analyses aanzienlijk. De meeste informatie is beschikbaar over burgerzaken, onderwijs, werkgelegenheid, maatschappelijke en sociale dienstverlening, voorzieningen gehandicapten, bijstand en sociale

dienst, en cultuur, sport en groen. Zeer summier is de informatie op terreinen die te rekenen zijn tot het openbaar bestuur in enge zin: bestuurszaken, algemene ondersteuning en economische zaken. De toegevoegde waarde van het rapport lijkt wat de deelanalyses betreft het hoogst bij de taakvelden die voorkomen in het eerste lijstje. Daarnaast zijn ook noemenswaardige vorderingen geboekt op het onderdeel openbaar vervoer. Enkele opmerkelijke uitkomsten.

- De uitgaven aan gesubsidieerde arbeid per baan zijn verdubbeld in 1998;
- De uitvoeringskosten van bijstandsuitkeringen zijn twee keer zo hoog als het ministerie van SZW in de Sociale Nota vermeldt;
- Het openbaar bestuur in enge zin, waartoe onderdelen als bestuurszaken, algemene ondersteuning en ruimtelijke ordening zijn te rekenen, wordt gekenmerkt door een forse groei van de kosten die niet direct valt te relateren aan een groei van zichtbare taken.

De gevoeligheidsanalyse laat een redelijk grote variatie in uitkomsten zien. Bij deze analyses is het effect nagegaan van verandering in gehanteerde productindicatoren, het gebruik van rekening- versus begrotingscijfers voor de uitgaven en aanpassingen in het rekenschema. De meeste wijzigingen hebben een betrekkelijk gering effect. Dit blijkt onder meer uit een variant waarbij de zwakste schakels in de analyse – de normeringsindicatoren – zijn vervangen door geconstrueerde waarde-indicatoren. Een grondige herziening van de aanpak bij het taakveld bijstand en sociale dienst heeft echter wel degelijk geleid tot een forse verandering in uitkomsten. Ook zijn de uitkomsten gevoelig voor het hanteren van begrotingscijfers, rekeningcijfers, of een mix daarvan. Dit is ook te verwachten gezien de enorme verschillen tussen de betrokken cijferopstellingen. In theorie zijn rekeningcijfers uiteraard te prefereren, maar het CBS heeft de rekeninggegevens van voor 1999 wegens twijfels over de kwaliteit van slechts onder voorbehoud ter beschikking gesteld.

De voor taakmutaties gecorrigeerde groei van het productievolume van de gemeentelijke dienstverlening blijft in de periode 1995-2000 ver achter bij die van de marktsector. Dat geldt in het bijzonder voor de nettoproductie, die vooral de laatste jaren nauwelijks toeneemt. De ontwikkeling van de relatieve kostprijs van gemeentelijke diensten houdt met 1,3% het midden tussen die in de marktsector (-0,3%) en de quartaire sector (2,1%). Hierbij moet overigens de kanttekening worden gemaakt dat de groei van de gemeentelijke dienstverlening tegen het eind van de genoemde periode stagneert en dat de kosten per product navenant toenemen (1,4 tot 1,6% voor 1996-2001). Zowel bij gemeenten als bij de finale diensten in de quartaire sector is dus sprake van een aanzienlijke toename van de reële uitgaven per product. Echter, de verklaring voor de toename van de netto-uitgaven per product verschilt aanmerkelijk. Bij gemeenten is het aandeel van de personeelskosten slechts 38% van de totale uitgaven, tegen 62% in de quartaire sector. Is de verhoging van de relatieve kostprijs bij de finale diensten van de quartaire sector vooral gelegen in de contractloonstijging, een hoge incidentele

looncomponent en een lage toename van de arbeidsproductiviteit, dan speelt bij de gemeentelijke dienstverlening naast een betrekkelijk hoge incidentele looncomponent (1,2% per jaar) en een aanzienlijke toename van de arbeidsproductiviteit vooral een sterke toename van de inzet van kapitaallasten, materiële middelen en uitbestedingskosten.

## 6.2 Mogelijkheden tot verbetering van de onderzoeksaanpak

Bij de analyse van de mogelijkheden tot verbetering van de onderzoeksaanpak is een bescheiden uitgangspunt gekozen. Het is onwaarschijnlijk dat in het kader van dit project kan worden overgegaan tot dataverzameling voor een groot aantal clusters bij alle (of een representatieve steekproef van) afzonderlijke gemeenten. Daarmee is zeer veel geld en menskracht gemoeid en zou ook een sterke betrokkenheid en een zware inspanning op het niveau van afzonderlijke gemeenten noodzakelijk zijn.

Er moet worden volstaan met het gebruik van bestaande of in de planning voorziene informatie, waarbij op termijn wellicht enige marginale stroomlijning of kleinere aanvullingen en verbeteringen kunnen worden nagestreefd. Hierbij staat de haalbaarheid voorop. Mogelijke verbeteringen kunnen worden ingedeeld in drie categorieën.

- 1 In het algemeen is het zinvol om de hier gepresenteerde keuze van prestatie-indicatoren door te spreken met bij de betreffende taakvelden betrokken gemeentelijke deskundigen. Anders dan de eerder georganiseerde expertmeetings gaat het hierbij om de details, niet om de hoofdlijnen. Het is met name van belang om een beter inzicht te krijgen in de taken die vallen onder uitgavenrubrieken als werkgelegenheid, maatschappelijke begeleiding en advies, fysiek milieu (milieubeheer), overige volkshuisvesting, stedelijke vernieuwing en economische zaken. Overigens kan hier inmiddels dankbaar gebruik worden gemaakt van de inventarisatie van gemeentelijke producten die is uitgevoerd door Cebeon (2003).
- 2 Verbetering en aanvulling van bestaande bronnen met betrekking tot prestatie-indicatoren.

Het VBTB-initiatief van de rijksoverheid<sup>38</sup> en de daarmee samenhangende opkomst van brancherapporten leidt al tot aanzienlijke autonome verbeteringen. Zo zijn er sinds kort kwalitatief goede gegevens over de jeugdhulpverlening en de maatschappelijke opvang. Naar verluidt zullen op korte termijn ook prestatiegegevens voor de GGD's beschikbaar komen. Ook heeft het CBS een begin gemaakt met het rapporteren van prestatiegegevens voor sociaal en cultureel werk. Daarentegen dreigen bestaande informatiestromen over openbaar vervoer en cultuur, sport en recreatie op te drogen.

Tevens kan het inzicht in de problematiek taakvelden worden vergroot met behulp van diepte-analyses op deelreinen, bijvoorbeeld een benchmarkanalyse onder een aantal gemeenten. In dit rapport is dankbaar gebruikgemaakt van benchmarks van sociale diensten en de Wet – Voorzieningen Gehandicapten en verwante initiatieven

als de OV-monitor. Langs deze weg kan ook de keuze van prestatie-indicatoren worden verbeterd. Een voorwaarde hierbij is wel dat de verfijnde indicatoren ook op landelijk niveau beschikbaar moeten zijn of komen.

- 3 Verbetering van uitgaven- en inkomstengegevens. Een belangrijke verbetering op dit terrein is inmiddels al gerealiseerd. Met ingang van het begrotingsjaar 1999 levert het CBS via Statlinegegevens aan over de gemeenterekeningen uitgesplitst naar functie. Dergelijke gegevens zijn ondershands al vanaf 1995 beschikbaar, maar mogen vooralsnog niet worden gepubliceerd aangezien het CBS twijfels heeft over de betrouwbaarheid. Het is inmiddels twijfelachtig of deze gegevens ooit zullen worden vrijgegeven. Anders dan vorig jaar, toen voor de hoofdanalyse werd uitgegaan van de begrotingscijfers voor de gehele periode, is nu een cijferopstelling gebruikt waarbij de begrotingscijfers voor de periode 1996-1998 zijn gekoppeld aan de rekeningcijfers voor 1999-2001. De gevoeligheidsanalyse in paragraaf 5.3 geeft aan dat substitutie van de begrotingscijfers door de corresponderende rekeningcijfers nog maar een beperkt effect op de (macro-)uitkomsten heeft.

Op diverse terreinen zou het ook zinvol kunnen zijn als een nadere uitsplitsing van de gegevens uit de gemeentebegrotingen zouden kunnen worden aangeleverd. Dit betreft bijvoorbeeld rubrieken als 'overige baten en lasten van het onderwijs', 'maatschappelijke begeleiding en advies' en 'sociaal-cultureel werk'. Overigens heeft AEF in opdracht van het ministerie van BZK al een onderzoek gestart naar de mogelijkheid om te komen tot verbeteringen in de levering van begrotings- en rekeningcijfers door gemeenten (AEF 2004).

Onlangs zijn de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften gewijzigd (ministerie van BZK 2003). Met ingang van het rekeningjaar 2004 gaan gemeenten net als voor 1995 weer gegevens per functie en kostensoort (loonkosten, materiële kosten, kapitaallasten en overdrachten aan organisaties en burgers) verstrekken.<sup>39</sup> Hierdoor kan diepgang van de analyses aanmerkelijk toe nemen langs de lijnen geschetst in paragraaf 5.5.

### 6.3 Slotbeschouwing

In dit rapport is een inschatting gemaakt van de jaarlijkse ontwikkelingen in het productievolume en de relatieve kostprijs van gemeentelijke diensten in de periode 1996-2001. Voor de tweede maal is hiermee de gehele gemeentelijke productie in beeld gebracht. Sinds de vorige rapportage zijn tal van verbeteringen doorgevoerd. Daarnaast zijn de ontwikkelingen op de afzonderlijke taakvelden ook nadrukkelijker in beeld gebracht en is aandacht besteed aan beleidsmatige en kwalitatieve aspecten.

Op sommige lezers zullen met name de analyses per taakveld de indruk wekken dat hier sprake is van een minutieuze behandeling van de gemeentelijke dienstverlening. Dit is echter maar zeer betrekkelijk. Het blijft bij een globale kenschets van de gemeentelijke dienstverlening op basis van enkele kernindicatoren. Bij beleidssectoren als bestuurszaken, algemene ondersteuning, ruimtelijke ordening en economische

zaken, blijven de analyses erg aan de oppervlakte omdat voor deze terreinen bij gebrek aan meetbare prestatie-indicatoren vaak een beroep moet worden gedaan op globale normeringsindicatoren zoals het aantal inwoners of het aantal bedrijven als maat voor de productie. Bij 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 hierbij ook waarde-indicatoren, gebaseerd op met een adequate prijsindex gedefleerde opbrengsten of uitgaven, goede diensten. Echter, ook hier beperkt de benadering zich tot hoofdlijnen en staat daarmee in contrast met gemeentelijke jaarplannen en jaarverslagen over taakvelden waarin vaak tientallen indicatoren voorkomen in plaats van één tot tien zoals in het voorliggende rapport. Wel moet worden gesteld dat een dergelijke precisie over het algemeen niet ten goede komt aan het inzicht op hoofdlijnen. Een aanzet om op basis van de veelheid van detailinformatie op onderdelen te komen tot een beleidsmatig hanteerbaar beeld op hoofdlijnen lijkt in dergelijke rapporten vaak te ontbreken. Dit komt doordat het integratiekader onvoldoende is uitgewerkt: vaak bestaat geen inzicht in de kosten per product en de notie dat door aggregatie van deelproducten inzicht kan worden verkregen op het niveau van taakvelden lijkt geen gemeengoed te zijn.

Volgens de auteurs heeft een geïntegreerde aanpak zoals die in het voorliggende rapport is gevolgd, een grotere signaleringswaarde dan een grabbelton van losse informatie. Daarbij komt nog dat de veelheid aan informatie in rapporten van afzonderlijke gemeenten niet kan worden verzameld op landelijk niveau: de betreffende rapporten zijn namelijk in de regel verre van uniform wat betreft opzet en verschillen naar aard en definitie van de gehanteerde indicatoren.

Een zwak punt van de in dit rapport uitgevoerde analyses is dat een gerichtheid op meetbare output onvoldoende recht doet aan kwalitatieve aspecten. Aan de meting van het productievolume en inzet van middelen is om die reden waar mogelijk ook een signalement van de kwalitatieve aspecten van de dienstverlening toegevoegd. Dan gaat het om indicatoren voor de kwaliteit of effectiviteit van specifieke vormen van dienstverlening, gebaseerd op procesmatige kenmerken, productkenmerken of het subjectieve oordeel van burgers.

Dit beeld kan nog verder worden aangevuld met meer op de meting van integrale effecten georiënteerde indicatoren, zoals die in het grotestedenbeleid (veiligheidsgevoelens van burgers, vestigingsklimaat voor bedrijven, gezondheidsindicatoren voor burgers). Dit soort indicatoren zegt veel over de steden en hun bewoners, maar zijn maar ten dele te relateren aan gemeentelijk beleid, en aan de daarbij ingezette middelen. Met ander woorden: een dergelijke invalshoek heeft zondermeer een eigen informatieve waarde, maar valt niet goed in passen in de huidige opzet.



Benchmarking (vergelijkende studies tussen gemeenten die zich in de regel beperken tot afzonderlijke taakvelden) vormen een geheel andere methode om kennis te verwerven over gemeentelijke voorzieningen. Dit vereist een actieve betrokkenheid van een groep van gemeenten die bereid moet zijn om ten behoeve van dit doel uniforme informatie te verzamelen. Benchmarking biedt de mogelijkheid om op geselecteerde onderdelen 'de diepte' in te gaan. Bovendien kan alleen een diepgaande vergelijking van processen en hun resultaten concrete handvatten opleveren voor verbetering van de organisatie van de dienstverlening. Door benchmarking kunnen gemeenten van elkaar leren. De resultaten hiervan kunnen, zoals dit rapport al op een aantal onderdelen laat zien, ook worden gebruikt om een macro-analyse kwalitatief op een hoger niveau te tillen. Een eis daarbij is uiteraard dat de gegevens van de benchmarking (op hoofdlijnen) openbaar worden gemaakt. Verder zijn de uitkomsten op macroniveau bruikbaar naarmate meer gemeenten deelnemen en het daardoor beter mogelijk wordt om de uitkomsten via herweging op te hogen tot een landelijk totaal.

De in dit rapport ontwikkelde aanpak moet vooral worden gezien als een signaleringsinstrument. Waar verschillen blijken op te treden tussen de ontwikkeling van taken en middelen die niet redelijkerwijs zijn te verklaren als effect van productiviteitsontwikkelingen of loon- en prijsbijstellingen, is nader onderzoek vereist. Dergelijke discrepanties komen aan het licht via de berekening van de reële uitgaven per product. 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 naast de uitkomsten van globale monitoring van het hier geschetste type daarom ook gedegen kennis van de betrokken taakvelden, kwalitatieve overwegingen en de resultaten van beschikbare dieptestudies worden betrokken. Nuttig kunnen in dit verband ondermeer indicaties zijn met betrekking tot beleidswijzigingen, wijzigingen in regelgeving, informatie over capaciteitsknelpunten (wachtlijsten) en additionele indicatoren voor de kwaliteit en effectiviteit van de betrokken diensten. In het voorliggende rapport is een aanzet gegeven om ook aan dit soort onderwerpen aandacht te besteden.

De centrale vraag van dit rapport heeft betrekking op de vraag welke diensten er worden verleend voor de middelen die gemeenten ter beschikking staan. Bij de bruto-uitgaven van gemeenten en de daarmee gelieerde productie worden alle gemeentelijke diensten in de beschouwing betrokken. Dit betreft voor een deel diensten die gemeenten uitvoeren op basis van specifieke rijksbijdragen. In dat geval houdt het rijk de eindverantwoordelijkheid. De gemeentelijke autonomie is het grootst met betrekking tot de diensten die (hoofdzakelijk) uit vrij besteedbare middelen van gemeenten worden gefinancierd. Dit is het domein van de netto-uitgaven van gemeenten en de daarmee corresponderende dienstverlening. Ook hierbij valt nog een onderscheid te maken tussen uitvoeringsinstanties, die al dan niet op afstand van de gemeente zijn geplaatst, en de activiteiten van het gemeentelijk apparaat in enge zin. In het eerste geval gaat

het vaak om concrete diensten aan afnemers, in het tweede geval meer om beleidsvoorbereiding en politieke aansturing. Voorbeelden van het laatste soort activiteiten zijn de taakvelden bestuursorganen, algemene ondersteuning en ruimtelijke ordening. Met deze drie onderdelen is circa 7 procent van de bruto-uitgaven en 18 procent van de netto-uitgaven van gemeenten gemoeid. Het valt op dat nu juist op deze terreinen sprake is van een verhoudingsgewijs sterke groei van de reële uitgaven (met circa 5 procent per jaar).

In de stukken die betrekking hebben op het *Plan van Aanpak Transparantie* (zie § 1.1) wordt de verwachting uitgesproken dat het in beeld brengen van gemeentelijke prestaties van belang zou kunnen zijn voor de bestuurlijke beoordeling van de uitkomst van de normeringssystematiek (de rekenregels die worden gehanteerd bij de bepaling van de omvang van de gemeentelijke uitkering). Elders in dit *Plan van Aanpak* wordt de hoop uitgesproken dat dit type analyses inzicht zal kunnen bieden in 'de ontwikkeling van gemeentelijke behoeften'.

De ongecorrigeerde uitkomsten van de bruto- en netto-analyse geven een beeld van de ontwikkeling van de gemeentelijke productie, maar geven geen antwoord op de vraag of hiermee is voldaan aan de vraag van burgers. De belangrijkste verstoring factor zijn taakmutaties: het afstoten van voormalige taken en de acquisitie van nieuwe taken. Als de consequenties van taakmutaties, dalende bijstandsuitkeringen en financieringsverschuivingen buiten beschouwing worden gelaten, resulteert een beeld van sterk stijgende reële middelen, maar slechts een matige tot geringe stijging van het productievolume. De aldus gecorrigeerde brutoproductie kent een groei van 1,6% per jaar, de netto-productie van 0,3% per jaar. Verantwoordelijk voor de discrepantie tussen de groei van de productie en die van het productievolume is de (met 1,5% à 2%) toenemende relatieve kostprijs van gemeentelijke diensten.

Met name door de keuze om bijstandsuitkeringen te waarderen op hun koopkracht en niet op het aantal betrokken uitkeringsontvangers, maar vooral ook door het inzicht dat de dalende uitgaven aan bijstandsuitkeringen niet moeten worden geïnterpreteerd als een problematische daling van de gemeentelijke productie, moet het beeld van een stagnerende gemeentelijke productie voor de periode 1996-2001, dat leek voort te vloeien uit de analyses in *Maten voor gemeenten 2003*, beduidend worden herzien. Met name voor de bruto-uitgaven lijkt van een dergelijke krapte geen sprake. Dit beeld spoort ook met analyses die uitwijzen dat gemeenten de laatste jaren een aardige financiële reserve hebben opgebouwd (Allers en Gerritsen 2003). In de nettovariant weegt zwaar dat een forse groei heeft plaatsgevonden van beleidsmatige onderdelen als bestuursorganen, algemene ondersteuning en ruimtelijke ordening. In termen van kostensoorten valt daarbij met name een groei te constateren van de materiële kosten, uitbestedingen en kapitaallasten. Bij dit alles is de uit eigen middelen bekostigde gemeentelijke dienstverlening aan burgers wellicht enigszins onder druk komen te staan. Door de huidige bezuinigingen op collectieve uitgaven in het algemeen en

bepaalde aanpassingen in de systematiek van de berekening van de omvang van het gemeentefonds in het bijzonder, doemt er een niet al te rooskleurig beeld op van de gemeentelijke dienstverlening in de komende jaren.

Hierbij past overigens de kanttekening dat de in dit rapport geïntroduceerde methode comparatief van aard is. Hij is geschikt om ontwikkelingen in de tijd te analyseren en om verschillen in ontwikkelingstempo te signaleren tussen gemeenten en andere entiteiten (zoals de marktsector, het Rijk en de finale diensten van de quartaire sector). Over het niveau van de dienstverlening als zodanig kan echter louter op basis van deze methodiek geen harde uitspraak worden gedaan.



## Noten

- 1 Om een voorbeeld te noemen, het aantal vierkante meters park is wel een erg grove maatstaf voor de inspanningen van gemeenten op het terrein recreatie. Parken kunnen fraai aangelegd zijn, dan wel verregaand verwaarloosd. De gedeelde uitgaven geven in zo'n geval een beter inzicht in de inspanningen van gemeenten.
- 2 Zie De Groot en Goudriaan (1991) voor een nadere uitwerking van het onderscheid tussen finale en intermediaire dienstverlening. De VNG (VNG 1993) gebruikt hiervoor overigens de termen 'externe producten' en 'interne producten'.
- 3 Wel kan er al naar gelang van de aard van de werkzaamheden gekozen worden voor een productindicator die afwijkt van die bij de finale productie, bijvoorbeeld het aantal instellingen dat wordt aangestuurd of de totale kosten die zijn gemoeid met de finale productie.
- 4 Er is namelijk een grote mate van keuzevrijheid om dergelijke overhead bij een centrale beheersinstantie onder te brengen dan wel te decentraliseren naar de bijbehorende uitvoerende diensten. Bij verzelfstandigingsprocessen speelt de decentralisatie van overhead een belangrijke rol.
- 5 Kenmerken van zuiver collectieve goederen (en diensten) zijn dat deze niet-rivaliserend en niet-exclusief zijn. De eerstgenoemde eigenschap impliceert dat het gebruik van het betreffende goed door de één niet het gebruik door een ander in de weg staat. De tweede dat het gebruik van het betreffende goed door derden niet uitgesloten kan worden dan wel dat er sprake is van externe effecten voor niet-afnemers. Voorbeelden van collectieve goederen zijn dijken, straten en bestemmingsplannen.
- 6 Een kengetal als kosten per inwoner is, ondanks het feit dat de feitelijke productie buiten beeld blijft, in een aantal opzichten vergelijkbaar met een kengetal als kosten per product. De kosten kunnen namelijk worden ontbonden in een prijs- en een volumecomponent en er is een aanknopingspunt voor het ramen van toekomstige kosten.
- 7 Deze cijfers zijn daarom alleen gebruikt bij de gevoeligheidsanalyses in paragraaf 5.2. De vraag daarbij is of het hanteren van deze alternatieve cijfers veel uit zou maken.
- 8 Het is heel goed denkbaar dat de ongeautoriseerde cijfers van het CBS betrouwbaarder zijn dan de aldus verkregen reconstructie. Zolang het CBS deze gegevens echter niet publiceert, staat ons geen andere weg open. Naarmate er voor meer jaren rekeningcijfers beschikbaar komen, wordt het ook minder acceptabel om de analyse op begrotingscijfers te baseren, zoals in de vorige editie van *Maten voor gemeenten* nog het geval was.
- 9 Deze cijfers vallen anders uit dan in de vorige editie, omdat de cijfers uit de Overzichten Specifieke Uitkeringen van het ministerie van BZK ditmaal zijn gecorrigeerd voor posten die de facto niet bij de baten van gemeenten conform de gemeenterekeningen vermeld staan. Dit betreft met name uitkeringen die het Rijk rechtstreeks overmaakt aan sociale werkplaatsen en aan openbare scholen- (gemeenschappen).
- 10 Het is op het eerste gezicht misschien merkwaardig dat in tabel 3.2a en 3.2b andere taakmutaties worden opgevoerd. Echter, de in tabel 3.2a opgevoerde taakmutaties hebben nauwelijks effect op de netto-uitgaven omdat het taken betreft die hetzij worden gefinancierd uit specifieke uitkeringen hetzij grotendeels

worden bekostigd uit eigen bijdragen van burgers. En de netto-uitgave voor onderwijshuisvesting was na 1997 ongeveer net zo hoog als de specifieke uitkering in de daaraan voorafgaande jaren.

- 11 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.
- 12 De geschatte parameterwaarden hebben betrekking op het jaar 1995 en bedragen 170.000 euro per gemeente en 16 euro per inwoner.
- 13 Ook bij de netto-analyse is de bruto-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.
- 14 Als men zich hierin verder zou willen verdiepen, zou men moeten nagaan bij welke gemeenten de mutaties zijn opgetreden en vervolgens navragen (als het antwoord zich niet al vanzelf opdringt) wat de achterliggende oorzaak is. Een en ander veronderstelt wel medewerking van het CBS en toestemming van de betrokken gemeenten.
- 15 Op zich zou het niet volgen van fluctuaties in de productie ook kunnen samenhangen met rigiditeiten in de aanpassing van de personeelssterkte aan wisselende taken. Bij (reis)documenten zou echter ook het effect van gederfde leges zichtbaar moeten zijn. In de voorlopige rekeningcijfers van het CBS die we hier helaas niet mogen gebruiken is het niveau van 1997 ongeveer gelijk aan dat van 1998.
- 16 Dit is weliswaar ook het geval bij bedrijfsmatige onderdelen als gemeentelijke grondbedrijven, havenbedrijven en nutsbedrijven, maar deze worden in dit rapport verder buiten beschouwing gelaten. Dit zadelt ons wel op met een methodologisch probleem, omdat diverse berekeningen niet uitvoerbaar zijn wanneer de netto-uitgaven negatief zijn. Daarom is het (kleine) positieve saldo van het onderdeel parkeren bij de berekeningen overgeheveld naar het onderdeel wegen.
- 17 Ook in 2002 is, gelijktijdig met de invoering van de euro weer een sterke prijsstijging gerealiseerd van ruim 8%. In 2003 is de prijsontwikkeling echter zeer gematigd te noemen.
- 18 Een deel van deze restpost is pro rata verdeeld over de resterende onderwijs-categorieën.
- 19 Hiervoor zouden gegevens voor afzonderlijke scholen voor een reeks van jaren beschikbaar moeten worden gesteld; als al aan deze voorwaarde zou kunnen worden voldaan zou minimaal een arbeidsjaar met de analyse van deze cijfers zijn gemoeid.
- 20 Reeds in de vorige editie van dit rapport is gemeld dat de specifieke uitkeringen die volgens de Overzichten Specifieke Uitkeringen van het ministerie van BZK aan gemeenten worden verstrekt voor het openbaar voortgezet onderwijs in afnemende mate op de gemeentebegroting worden verantwoord. In de hier gevolgde systematiek, waar de centrale vraag is wat gemeenten voor prestaties leveren voor de beschikbare middelen, verdwijnt dan ook de corresponderende productie uit beeld.
- 21 Gegeven het verloop van de totale kosten, de bruto-uitgaven en de totale productie is dit niet verassend, aangezien conform de methodiek in box 2 een aan de bruto-uitgaven evenredig deel van de totale productie aan gemeenten wordt toegerekend.

- 22 In de indelingen in de bijlage wordt ook het taakveld werkgelegenheid tot dit cluster gerekend. Vanwege de relatieve omvang en de afwijkende problematiek is dit hier apart behandeld.
- 23 Hieronder vallen: aanpassingen eigen auto, taxikosten, collectieve busvoorzieningen voor gehandicapten etc.
- 24 Dit heeft tot gevolg dat deze inkomsten aan andere posten worden toegerekend, namelijk maatschappelijke dienstverlening en overige volkshuisvesting.
- 25 Bij gebruik van de cijfers van een grote stad als Amsterdam moet natuurlijk worden gevreesd voor de representativiteit van de uitkomsten. Dit telt hier nog veel sterker dan bij het gebruik van gegevens over burgerzaken uit Almelo, omdat daar a) landelijke prestatiegegevens bekend waren en b) alleen de relatieve inzet van middelen per product voor de uitkomsten van belang is. De essentie van de aanpak in dit rapport is dat geen genoegen wordt genomen met 'nee' als antwoord. Waar een gegeven ontbreekt, wordt dit hoe dan ook geconstrueerd. Wel zijn de cijfers voor Amsterdam handmatig aangepast, waarbij het gewicht van de openbare geestelijke gezondheidszorg is gehalveerd en het restant is toegevoegd aan de jeugdgezondheidszorg. Het wachten is op landelijke representatieve cijfers van GGD-Nederland.
- 26 Het aantal woonruimten (6,5 miljoen) is namelijk in 2001 circa acht maal zo hoog als het aantal bedrijfsvestigingen (780 duizend). De weegfactor 5 is overigens ontleend aan de weging die wordt gebruikt bij de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds (BZK 2002b).
- 27 Dit is een gevolg van het feit dat het volume is verkregen door deflating van de bruto-uitgaven en doordat de deflator (het prijsindexcijfer voor wegenonderhoud) vrijwel identiek is aan het prijsindexcijfer van het BBP.
- 28 In principe kan dit worden nagetrokken door de rekeningen van de betrokken gemeenten te raadplegen. Daarvan is wegens tijdsgebrek vooralsnog afgezien.
- 29 Eventueel zou als referentiekader niet het totaal van het stad/streekvervoer, maar alleen de som gemeenten en kaderwetgebieden kunnen worden gekozen. Op die manier zouden de provinciale uitgaven buiten beschouwing blijven. Hoewel deze aanpak in theorie te prefereren is, is daar vooralsnog niet voor gekozen vanwege de extra eisen die dit aan de gegevensverzameling stelt.
- 30 Het betreft een geconstrueerd prijsindexcijfer waarbij op de prijsontwikkeling van het BBP een stijging van de relatieve kostprijs met 1,3 procent per jaar is gesuperponeerd. Deze correctie is gebaseerd op eerdere SCP-analyses (Kuhry en Van der Torre 2002). Zie voorts paragraaf 5.5.
- 31 Bij het tot stand komen van deze variant bleek dat de uitkomsten in bijzondere gevallen nog al gevoelig kunnen zijn voor de wijze van koppeling van begrotingsaanrekeningcijfers. Proportionele koppeling leidt bij verpleeg- en verzorgingshuizen tot nogal onvoorspelbare uitkomsten omdat de waarden in de eerste jaren hoog zijn, maar in het koppeljaar vrijwel 0. Daarom is in deze twee gevallen gebruik gemaakt van schakeling: de begrotingscijfers 1995-1998 zijn geplakt aan de rekeningcijfers 1999-2001.
- 32 Ook in de vorige editie is, van de allereerste preliminaire oplevering van uitkomsten tot de gepubliceerde versie van de hoofdvariant, een groot aantal wijzigingen doorgevoerd. Deze hadden onder meer betrekking op de rubricering van subfuncties, de keuze van prestatie-indicatoren, de specificatie van de totale kosten van voorzieningen (ongeacht de financier) en de toerekening van restposten. In de loop van deze berekening traden enige fluctuaties in uitkomsten op, maar het totaalbeeld werd op geen enkel moment wezenlijk aangetast. In

- termen van gemiddelde jaarlijkse groeipercentages, zowel van het volume als van de reële uitgaven per product, waren de verschillen tussen de eerste uitkomst en het eindresultaat hooguit 0,2 procentpunt.
- 33 De normeringssystematiek is ontwikkeld in het rapport *Gekoppeld en gewogen*, ministerie van Binnenlandse Zaken, 1994a. In dit rapport wordt een variant waarin de volumekoppeling is gebaseerd op vergelijkbare uitgavenpakketten van de hand gewezen omdat dit uitgangspunt niet op zinvolle wijze te operationaliseren was. Bij de correcties die werden toegepast bij de gekozen variant, koppeling aan nettorijsuitgaven, is echter wel degelijk het argument van relevantie voor de lagere overheden gehanteerd (zie p. 33-37 van genoemd rapport).
- 34 Hier is niet gekozen voor de periode 1996-2001 omdat de cijfers met betrekking tot de quartaire sector nog niet zijn geactualiseerd.
- 35 De cijfers sporen overigens niet met die in tabel 3.2a en 3.2b, omdat ze betrekking hebben op de periode 1995-2000 in plaats van 1996-2001.
- 36 Met name een aparte variant waarin is gepoogd om door eliminatie van de overige bedrijfstakken uit de analyse op basis van de bruto-uitgaven een reconstructie te maken van een bedrijfstak gemeentelijke overheid. Qua uitkomsten sluit deze variant vrij nauw aan bij de nettovariant (op twee na laatste regel uit tabel 5.3). Het CBS komt in de Nationale rekening tot een afwijkende uitkomst (laatste regel van tabel 5.3) o.a. gekenmerkt door een lagere nominale groei. Dit ligt vermoedelijk aan een hogere inschatting van de afschrijvingen conform de recente revisie van de Nationale rekeningen.
- 37 Het verschil tussen gemeenten en finale diensten quartaire sector is hier overigens nogal zwaar aangezet: In het cijfer voor quartaire diensten zijn de afschrijvingen maar ten dele verwerkt. Gecorrigeerd voor de ontbrekende afschrijvingen daalt het percentage van 62 nog enige procentpunten. Als omgekeerd de afschrijvingen zouden worden geëlimineerd uit het percentage voor gemeenten stijgt dat tot circa 50 procent: De gemeentelijke uitgavencijfers worden namelijk gekenmerkt door een hoog aandeel van kapitaaluitgaven (en dus van afschrijvingen).
- 38 Dit initiatief is gericht op een verbetering van het informatiegehalte van de rijksbegrotingscyclus. VBTB is de afkorting voor 'van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording'.
- 39 Gegevens naar kostensoort worden op macroniveau vermeld in de Nationale Rekeningen, maar zijn per taakveld voor het laatst verzameld voor het jaar 1994 (CBS 1995).



## Bijlage A Taakvelden en productindicatoren

code	taakveld	productindicator(en)	bron
<i>a</i>	<i>algemeen bestuur</i>		
- a1	bestuursorganen*	gewogen normeringsindicator: vaste voet x aantal gemeenten + bedrag x aantal inwoners (totale productie gemeenten)	CBS (o.a. Statistiek gemeentebegrotingen)
- a2	algemene ondersteuning*		
- a3	burgerzaken*		
--	verstrekking documenten	aantallen verstrekte paspoorten, identiteitskaarten en rijbewijzen	begroting BZK (paspoorten en identiteitskaarten), jaarverslag RDW (rijbewijzen)
--	overig	geboorten, sterfgevallen, immigratie, verhuizingen, huwelijken, naturalisaties, aanvragen verblijfsvergunningen	CBS: Statistisch jaarboek (bevolkingsmutaties)
<i>b</i>	<i>openbare orde en veiligheid*</i>		
- b1	brandweer	branden en hulpverleningen	CBS: (Statistiek brandweer)
- b2	overig	gedefleerde kosten (deflator QS)	SCP-schatting
<i>c</i>	<i>wegen en water*</i>		
- c1	wegen, straten, pleinen	gedefleerde uitgaven (prijsindex wegenonderhoud)	CBS: (Statistiek gemeentebegrotingen en Maandstatistiek prijzen)
- c2	parkeren	gedefleerde opbrengsten (prijsindex parkeren en tolgeld)	CBS: (Statistiek gemeentebegrotingen en Maandstatistiek prijzen)
- c3	water	gedefleerde uitgaven (prijsindex wegenonderhoud)	
<i>d</i>	<i>zorg*: onderwijs (excl. huisvesting)</i>		
- d1	basisonderwijs		
--	openbaar (excl. huisvesting)	gewogen leerlingen openbaar bao	CBS (Jaarboek onderwijs + nadere uitsplitsing)
--	bijzonder (excl. huisvesting)	gewogen leerlingen bijzonder bao	CBS (Jaarboek onderwijs + nadere uitsplitsing)
- d2	speciaal onderwijs		
--	openbaar (excl. huisvesting)	leerlingen openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs	CBS (Jaarboek onderwijs)
--	bijzonder (excl. huisvesting)	leerlingen bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs	CBS (Jaarboek onderwijs)
- d3	voortgezet onderwijs		
--	openbaar (excl. huisvesting)	gewogen leerlingen openbaar avo/vbo/lwoo	CBS (Jaarboek onderwijs + nadere uitsplitsing)
--	bijzonder (excl. huisvesting)	gewogen leerlingen bijzonder avo/vbo/lwoo	CBS (Jaarboek onderwijs + nadere uitsplitsing)
- d4	overig onderwijs		
--	educatie	leerlingen basiseducatie, deeltijd avo, deeltijd mbo, inburgering WEB	CBS (Jaarboek onderwijs)
--	onderwijsachterstandsbeleid	aantal niet-westers allochtone kinderen (4-17)	CBS (Statline)
--	schoolbegeleiding	aantal kinderen 4-17	CBS (Statline)

code	taakveld	productindicator(en)	bron
-	overig, o.a. leerlingenvervoer	normeringsindicator: aantal kinderen 4-17	CBS (Statline)
<i>e</i>	<i>zorg*: onderwijshuisvesting</i>		
-	huisvesting baa	gewogen leerlingen bao	CBS (Jaarboek onderwijs)
-	huisvesting spoa	leerlingen (voortgezet) speciaal onderwijs	CBS (Jaarboek onderwijs)
-	huisvesting voortgezet onderwijs <sup>a</sup>	gewogen leerlingen avo/vbo/lwoo	CBS (Jaarboek onderwijs)
-	huisvesting (onverdeeld) <sup>a</sup>	(opslagfactor)	
<i>f</i>	<i>zorg*: maatschappelijke en sociale dienstverlening</i>		
- f1	werkgelegenheid		
-	WSW	WSW-deelnemers	sociale nota
-	WIW/ID	WIW- plus ID-banen	sociale nota
-	overig	(opslagfactor)	
- f2	maatschappelijke begeleiding en advies		
-	maatschappelijk werk	cliëntsystemen	CBS (Statistisch jaarboek)
-	jeugdhulpverlening	samengestelde gebruiksindicator	Stichting registratie jeugdvoorzieningen (Tendrapport Jeugdhulpverlening) Centraal Informatiepunt Jeugdzorg (Planning en Control Jeugdzorg)
-	maatschappelijke opvang	opgenomen cliënten	CBS (Statistisch jaarboek); Trimbos-instituut 2000
-	zorg houders VVTV	aantal houders VVTV	berekend op basis van jaarverslag Immigratie- en naturalisatiedienst
-	inburgering	aantal inburgeringstrajecten	Rijksbegroting VWS
-	bestrijding maatschappelijke achterstanden	aantal niet-westerse allochtonen	CBS (Statistisch jaarboek)
- f3	sociaal-cultureel werk		
-	jeugdwerk	normeringsindicator: jeugd 4-17	CBS (Statline)
-	buurt- en dorpshuizen	normeringsindicator: gehele bevolking	CBS (Statline)
- f4	kinderopvang	gewogen prestatie-indicator	CBS (Statistiek kindercentra)
- f5	verzorgingshuizen	gewogen bewoners	SCP (Gegevensbestand quartaire sector)
- f6	overig	(opslagfactor)	
<i>g</i>	<i>zorg*: voorzieningen gehandicapten</i>		
- g1	voorzieningen gehandicapten <sup>a</sup>	aantallen aanvragen rolstoelen en vervoersvoorzieningen	SGBO
- g2	woningaanpassingen gehandicapten*	aantallen aanvragen woningaanpassing gedefieerde uitgaven	SGBO

<b>code</b>	<b>taakveld</b>	<b>productindicator(en)</b>	<b>bron</b>
<i>h</i>	<i>zorg*: volksgezondheid</i>		
- h1	GGD	normeringsindicator: bevolking 0-4 en 5-17, meldingen infectieziekten, opnames psychiatrische ziekenhuizen gewogen patiënten	CBS (Statline)
- h2	verpleeghuizen		SCP (Gegevensbestand quartaire sector)
- h3	ambulances	ambulanceritten	CBS (Statline)
<i>i</i>	<i>bijstand en sociale dienst*</i>		
- i1	apparaatskosten	uitkeringsontvangers bijstand, IOAW, IOAZ	Sociale nota
- i2	uitkeringskosten	gedefleerde uitkeringen (prijsindex gezinsconsumptie)	CBS (Statistiek gemeente- begrotingen en Maand- statistiek prijzen)
<i>j</i>	<i>milieu, reiniging en riolering</i>		
- j1	fysiek milieu*	normeringsindicator: aantal woonruimten + 5 x aantal bedrijven	CBS (Statistisch jaarboek)
- j2	riolering*	verbruik drinkwater	CBS (Statistisch jaarboek)
- j3	reiniging*	tonnen opgehaald vuil	CBS (Statistisch jaarboek)
<i>k</i>	<i>cultuur, recreatie, sport en groen</i>		
- k1	cultuur en sport*		
--	openbare bibliotheken	uitleningen jeugd en overig	CBS (Statline)
--	kunsthouding	Deelnemers	CBS (Statline)
--	kunst		
----	- culturele accommodaties	bezoekers podiumkunsten	CBS (Statline)
----	- overig	(Opslagfactor)	
--	sport		
----	- zwembaden	aantal bezoekers	CBS (Statline)
----	- overige sportaccommodaties	Leden sportclubs met overige accommodaties	CBS (Statline)
- k2	oudheid*		
--	monumenten	gedefleerde uitgaven (prijsindex woningonderhoud)	CBS (Statistiek gemeente- begrotingen en Maand- statistiek prijzen)
--	musea	Aantal bezoekers	CBS (Statline)
- k3	groen*		
--	recreatie en natuurbescherming	gedefleerde uitgaven (prijsindex onderhoud groenvoorzieningen)	CBS (Statistiek gemeente- begrotingen en Maand- statistiek prijzen)
--	groene sportvelden <sup>a</sup>	gedefleerde uitgaven (prijsindex onderhoud groenvoorzieningen)	CBS (Statistiek gemeente- begrotingen en Maand- statistiek prijzen)
--	begraafplaatsen	gedefleerde uitgaven (prijsindex onderhoud groenvoorzieningen)	CBS (Statistiek gemeente- begrotingen en Maand- statistiek prijzen)

code	taakveld	productindicator(en)	bron
<i>l</i>	<i>volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing*</i>		
- 11	woningexploitatie en woningbouw	gedefleerde opbrengsten (prijsindex woninghuur)	CBS (Statistiek gemeente-begrotingen en Maand-statistiek prijzen)
- 12	overige volkshuisvesting	aantal woonruimten in sociale sector	CBS (Statistisch jaarboek)
- 13	ruimtelijke ordening	normeringsindicator: aantal woonruimten	CBS (Statistisch jaarboek)
- 14	stedelijke vernieuwing	gedefleerde uitgaven (prijsindex nieuwbouw)	CBS (Statistiek gemeente-begrotingen en Maand-statistiek prijzen)
<i>m</i>	<i>overige eigen middelen*</i>		
- m1	gemeentelijke grondbedrijven**	gedefleerde opbrengsten (prijsindex bouwgrond)	CBS (Statistiek gemeente-begrotingen en Maand-statistiek prijzen)
- m2	openbaar vervoer	reizigerskilometers	CBS (Statline)
- m3	havenbedrijven**	gedefleerde opbrengsten (prijsindex BBP?)	CBS (Statistiek gemeente-begrotingen en Maand-statistiek prijzen)
- m4	nutsbedrijven**	gedefleerde opbrengsten (prijsindex elektriciteit en gas)	CBS (Statistiek gemeente-begrotingen en Maand-statistiek prijzen)
- m5	economische zaken	normeringsindicator: aantal bedrijven	CBS (Statline)
n	onroerendezaakbelasting**	aantal woonruimten + 5 x aantal bedrijven	
o	gemeentefonds**	n.v.t.	
p	financiële transacties**	n.v.t.	

a De afsplitsing van de uitgaven voor onderwijshuisvesting, voorzieningen gehandicapten en groene sportvelden is gebaseerd op gegevens van het ministerie van BZK.

\* Clusterindeling gemeentefonds.

\*\* De met dit symbool aangeduide voorzieningen zijn vooralsnog behandeld als inkomstenbron. De analyse van de gemeentelijke productie heeft dus betrekking op de prestaties en de uitgaven van de overige voorzieningen.

Bron: SCP

## Bijlage B Kosten, uitgaven en inkomsten (2001)

		alle financiers	gemeentelijke inkomsten- en uitgaven			saldo:
		totale kosten <sup>a</sup>	bruto- uitgaven	rijks- bijdragen	inkomsten van derden	netto- uitgaven
<i>a</i>	<i>algemeen bestuur</i>	2.351	2.351	0	618	1.734
- a1	bestuursorganen*	534	534	0	29	505
- a2	algemene ondersteuning*	1.352	1.352	0	355	997
- a3	burgerzaken*	466	466	0	234	232
<i>b</i>	<i>openbare orde en veiligheid*</i>	810	810	41	80	689
- b1	brandweer	585	585	0	80	505
- b2	overig <sup>b</sup>	225	225	41	0	184
<i>c</i>	<i>wegen en water*</i>	7.790	2.936	15	916	2.005
- c1	wegen, straten, pleinen <sup>b</sup>	6.917	2.062	15	338	1.673
- c2	parkeren <sup>b</sup>	438	438	0	475	0
- c3	water	435	435	0	104	332
<i>d/h</i>	<i>totaal zorg*</i>	29.221	11.727	6.190	1.039	4.498
<i>d</i>	<i>zorg: onderwijs (excl. huisvesting)</i>	11.364	4.286	2.913	668	705
- d1	basisonderwijs	5.263	2.398	1.569	483	346
- d2	speciaal onderwijs	984	359	236	52	71
- d3	voortgezet onderwijs	4.516	928	690	133	106
- d4	overig onderwijs	601	601	419	0	182
<i>e</i>	<i>zorg: onderwijshuisvesting</i>	907	907	0	0	907
<i>f</i>	<i>zorg: maatschappelijke en sociale dienstverlening</i>	11.890	5.392	3.265	116	2.011
- f1	werkgelegenheid	5.088	2.896	2.566	0	331
- f2	maatschappelijke begeleiding en advies	2.083	1.464	507	0	957
- f3	sociaal-cultureel werk	564	564	0	108	456
- f4	kinderopvang	1.080	450	192	0	257
- f5	verzorgingshuizen	3.068	10	0	5	5
- f6	overig	8	8	0	3	4
<i>g</i>	<i>zorg: voorzieningen gehandicapten<sup>b</sup></i>	712	712	12	46	654
<i>h</i>	<i>zorg: volksgezondheid</i>	4.348	431	0	155	276
- h1	GGD	319	319	0	93	226
- h2	verpleeghuizen	3.756	7	0	7	0
- h3	ambulances	273	105	0	55	49
<i>i</i>	<i>bijstand en sociale dienst*</i>	5.772	5.772	3.998	531	1.242
- i1	apparaatskosten	1.008	913	0	0	913
- i2	uitkeringskosten	4.764	4.859	3.998	531	330

		alle financiers	gemeentelijke inkomsten- en uitgaven			
		totale kosten <sup>a</sup>	bruto-uitgaven	rijks-bijdragen	inkomsten van derden	saldo: netto-uitgaven
<i>j</i>	<i>milieu, reiniging en riolering</i>	3.674	3.124	36	2.439	649
- j1	fysiek milieu*	443	443	36	47	360
- j2	riolering*	962	962	0	811	151
- j3	reiniging*	2.269	1.719	0	1.581	138
<i>k</i>	<i>cultuur, sport en groen</i>	4.189	3.779	31	780	2.967
- k1	cultuur en sport*	2.150	1.945	9	443	1.493
- k2	oudheid*	538	333	11	61	261
- k3	groenb,*	1.501	1.501	10	277	1.214
<i>l</i>	<i>volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing*</i>	13.978	2.765	520	1.740	504
- l1	woningexploitatie en woningbouw <sup>b</sup>	12.005	791	0	757	34
- l2	overige volkshuisvesting	773	773	245	463	64
- l3	ruimtelijke ordening	548	548	1	226	321
- l4	stedelijke vernieuwing <sup>b</sup>	653	653	274	295	84
<i>m</i>	<i>overige eigen middelen*</i>	25.567	7.085	104	7.147	-166
- m1	gemeentelijk grondbedrijf <sup>b,**</sup>	4.855	4.855	0	5.030	-175
- m2	openbaar vervoer (bus, tram en metro)	1.584	1.155	88	1.004	63
- m3	havenbedrijven <sup>b,**</sup>	448	448	0	494	-46
- m4	nutsbedrijven <sup>b,**</sup>	18.231	178	0	326	-147
- m5	economische zaken	449	449	16	294	139
<i>n</i>	<i>gemeentelijke belastingen**</i>	505	505	31	2.974	-2.501
<i>o</i>	<i>gemeentefonds**</i>	268	268	12.471	0	-12.203
<i>p</i>	<i>financiële transacties**</i>	1.888	1.888	3	2.537	-653
	<i>totaal</i>	96.013	43.008	23.440	20.802	-1.234
	totaal (alleen geanalyseerde taakvelden)	69.819	34.867	10.935	9.441	14.491

a De totale kosten wijken af van de bruto-uitgaven bij taakvelden die niet alleen uit gemeentelijke middelen worden gefinancierd.

b Taakvelden met waarde-indicator; hierbij speelt een eventueel verschil tussen totale kosten en bruto-uitgaven geen rol in de analyses.

\* Clusters gemeentefonds.

\*\* Taakvelden die bij de analyses buiten beschouwing zijn gebleven.

Bron: CBS (Statistiek gemeentebegrotingen, Statistisch jaarboek); ministerie van BZK (Overzicht specifieke uitkeringen); SCP (Gegevensbestand quartaire sector); SCP-bewerking

## Bijlage C1 Analyse van bruto-uitgaven

	bruto-uitgaven (mln. euro)			productievolume			reële uitgaven per product		
	1996	1999	2001	1996	1999	2001	1996	1999	2001
<i>a algemeen bestuur</i>	1.759	1.934	2.351	100,0	98,6	97,1	100,0	105,8	119,2
- a1 bestuursorganen*	410	469	534	100,0	97,1	96,6	100,0	111,7	116,6
- a2 algemene ondersteuning*	1.028	1.057	1.352	100,0	94,3	93,3	100,0	103,5	122,1
- a3 burgerzaken*	321	408	466	100,0	114,2	109,6	100,0	105,6	114,4
<i>b openbare orde en veiligheid*</i>	518	652	810	100,0	100,1	107,4	100,0	119,4	126,1
- b1 brandweer	398	483	585	100,0	92,9	96,1	100,0	124,1	132,5
- b2 overig	120	169	225	100,0	128,7	152,1	100,0	104,0	106,7
<i>c wegen en water*</i>	2.197	2.540	2.936	100,0	108,3	111,2	100,0	101,4	104,0
- c1 wegen, straten, pleinen	1.627	1.793	2.062	100,0	104,0	106,5	100,0	100,6	103,0
- c2 parkeren	266	391	438	100,0	129,8	127,7	100,0	107,4	111,8
- c3 water	304	357	435	100,0	110,8	120,2	100,0	100,6	103,0
d/h totaal zorg*	9.186	9.786	11.727	100,0	95,8	99,4	100,0	105,6	111,2
<i>d zorg: onderwijs (excl. huisvesting)</i>	3.052	3.608	4.286	100,0	102,5	103,2	100,0	109,5	117,9
- d1 basisonderwijs	1.609	1.898	2.398	100,0	96,2	99,4	100,0	116,5	129,8
- d2 speciaal onderwijs	318	329	359	100,0	95,0	91,3	100,0	103,2	107,0
- d3 voortgezet onderwijs	886	838	928	100,0	89,0	84,5	100,0	100,9	107,3
- d4 overig onderwijs	239	543	601	100,0	209,0	215,1	100,0	103,1	101,1
<i>e zorg: onderwijshuisvesting</i>	676	804	907	100,0	101,7	103,1	100,0	111,0	112,7
<i>f zorg: maatschappelijke en sociale dienstverlening</i>	4.435	4.306	5.392	100,0	92,0	99,5	100,0	100,2	105,8
- f1 werkgelegenheid	1.413	2.352	2.896	100,0	160,4	170,1	100,0	98,5	104,3
- f2 maatschappelijke begeleiding en advies	1.049	1.134	1.464	100,0	120,5	131,3	100,0	85,2	92,1
- f3 sociaal-cultureel werk	437	485	564	100,0	102,1	103,7	100,0	103,1	107,8
- f4 kinderopvang	252	300	450	100,0	106,7	144,0	100,0	106,2	107,4
- f5 verzorgingshuizen	1.251	15	10	100,0	1,0	0,6	100,0	113,6	121,6
- f6 overig	33	20	8						
<i>g zorg: voorzieningen gehandicapten</i>	435	678	712	100,0	121,6	117,0	100,0	121,6	121,0
<i>h zorg: volksgezondheid</i>	588	390	431	100,0	58,6	60,1	100,0	107,5	105,6
- h1 GGD	230	276	319	100,0	103,2	110,9	100,0	110,0	108,1
- h2 verpleeghuizen	280	23	7	100,0	7,4	1,9	100,0	105,0	113,2
- h3 ambulances	78	92	105	100,0	102,6	109,4	100,0	108,9	106,3
<i>i bijstand en sociale dienst*</i>	6.065	5.732	5.772	100,0	88,1	80,0	100,0	101,8	103,0
- i1 apparaatskosten	916	842	913	100,0	81,1	71,2	100,0	107,7	121,2
- i2 uitkeringskosten	5.149	4.890	4.859	100,0	89,4	81,6	100,0	100,8	100,1

	bruto-uitgaven (mln. euro)			productievolume			reële uitgaven per product		
	1996	1999	2001	1996	1999	2001	1996	1999	2001
<i>j milieu, reiniging en riolering</i>	2.482	2.810	3.124	100,0	107,4	108,2	100,0	100,0	100,7
- j1 fysiek milieu*	384	395	443	100,0	106,0	107,6	100,0	92,1	92,8
- j2 riolering*	768	864	962	100,0	100,6	99,2	100,0	106,3	109,3
- j3 reiniging*	1.330	1.550	1.719	100,0	112,1	114,0	100,0	98,7	98,1
<i>k cultuur, sport en groen</i>	2.956	3.285	3.779	100,0	100,4	103,4	100,0	105,1	107,1
- k1 cultuur en sport*	1.503	1.654	1.945	100,0	98,0	101,2	100,0	106,6	110,7
- k2 oudheid*	263	295	333	100,0	91,8	92,0	100,0	115,7	118,9
- k3 groen*	1.190	1.336	1.501	100,0	105,8	109,1	100,0	100,8	100,1
<i>l volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing*</i>	3.592	3.034	2.765	100,0	76,6	61,9	100,0	104,7	107,6
- l1 woningexploitatie en woningbouw	1.883	1.185	791	100,0	58,6	35,1	100,0	102,0	103,7
- l2 overige volkshuisvesting	699	749	773	100,0	99,9	99,4	100,0	101,8	96,3
- l3 ruimtelijke ordening	314	407	548	100,0	103,8	105,8	100,0	118,5	142,8
- l4 stedelijke vernieuwing	696	693	653	100,0	87,0	73,3	100,0	108,6	110,7
<i>m overige eigen middelen*</i>	4.946	6.374	7.085	100,0	91,8	105,9	100,0	105,5	104,7
- m2 openbaar vervoer	927	865	1.155	100,0	85,2	104,1	100,0	104,0	103,6
- m5 economische zaken	325	413	449	100,0	109,9	110,9	100,0	109,8	108,0
<i>totaal gemeenten (idem, reële ontwikkeling bruto-uitgaven)</i>	30.006	31.050	34.867	100,0	94,3	93,3	100,0	104,1	107,8
	100,0	98,2	100,6						

\* Clusterindeling gemeentefonds.

Bron: CBS (Statistiek gemeentebegrotingen); ministerie van BZK (uitgaven onderwijshuisvesting, gehandicapten en groene sportvelden); productiegegevens (zie bijlage A); SCP bewerking



## Bijlage C2 Analyse van netto-uitgaven

	bruto-uitgaven (mln. euro)			productievolume			reële uitgaven per product		
	1996	1999	2001	1996	1999	2001	1996	1999	2001
<i>a algemeen bestuur</i>	1.407	1.531	1.734	100,0	97,5	90,1	100,0	106,0	118,3
- a1 bestuursorganen*	384	441	505	100,0	97,8	97,7	100,0	111,7	116,6
- a2 algemene ondersteuning*	831	870	997	100,0	96,0	85,1	100,0	103,5	122,1
- a3 burgerzaken*	192	220	232	100,0	103,0	95,7	100,0	105,5	109,2
<i>b oenbare orde en veiligheid*</i>	451	559	689	100,0	98,2	104,5	100,0	119,9	126,6
- b1 brandweer	357	420	505	100,0	90,1	92,6	100,0	124,1	132,5
- b2 overig	94	138	184	100,0	134,4	158,6	100,0	104,0	106,7
<i>c wegen en water*</i>	1.542	1.729	2.005	100,0	105,6	108,5	100,0	100,8	103,8
- c1 wegen, straten, pleinen	1.296	1.451	1.673	100,0	105,6	108,5	100,0	100,6	103,0
- c2 parkeren	0	0	0	100,0	88,4	77,5	100,0	107,4	111,8
- c3 water	246	278	332	100,0	106,8	113,4	100,0	106,6	103,0
<i>d/h totaal zorg*</i>	2.580	3.731	4.498	100,0	135,5	144,7	100,0	101,3	105,6
<i>d zorg: onderwijs (excl. huisvesting)</i>	455	594	705	100,0	115,5	115,9	100,0	107,3	115,9
- d1 basisonderwijs	208	284	346	100,0	114,5	111,6	100,0	113,5	129,4
- d2 speciaal onderwijs	41	57	71	100,0	131,0	139,5	100,0	101,4	108,5
- d3 voortgezet onderwijs	61	88	106	100,0	129,1	132,3	100,0	106,6	113,4
- d4 overig onderwijs	145	164	182	100,0	106,6	108,6	100,0	100,5	99,8
<i>e zorg: onderwijshuisvesting</i>	20	804	907	100,0	2930,9	2969,9	100,0	132,9	134,9
<i>f zorg: maatschappelijke en sociale dienstverlening</i>	1.523	1.516	2.011	100,0	101,3	114,7	100,0	93,3	99,6
- f1 werkgelegenheid	270	209	331	100,0	75,6	101,9	100,0	96,9	103,9
- f2 maatschappelijke begeleiding en advies	738	663	957	100,0	99,2	117,3	100,0	85,9	95,7
- f4 sociaal-cultureel werk	370	410	456	100,0	102,2	99,1	100,0	103,1	107,8
- f4 kinderopvang	91	211	257	100,0	206,3	226,8	100,0	106,2	107,4
- f5 verzorgingshuizen	28	7	5	100,0	22,3	13,4	100,0	113,6	121,6
- f6 overig	26	16	4						
<i>g zorg: voorzieningen gehandicapten</i>	367	589	654	100,0	126,6	129,0	100,0	120,4	119,8
<i>h zorg: volksgezondheid</i>	216	229	276	100,0	91,5	102,5	100,0	109,8	107,8
- h1 GGD	178	186	226	100,0	90,2	101,7	100,0	110,0	108,1
- h2 verpleeghuizen	2	0	0	100,0	8,0	6,7	100,0	105,0	113,2
- h3 ambulances	36	42	49	100,0	103,3	112,6	100,0	108,9	106,3
<i>i bijstand en sociale dienst*</i>	1.328	1.548	1.242	100,0	104,8	70,6	100,0	105,5	114,7
- i1 apparaatskosten	916	842	913	100,0	81,1	71,2	100,0	107,7	121,2
- i2 uitkeringskosten	412	706	330	100,0	161,1	69,1	100,0	100,8	100,1

	bruto-uitgaven (mln. euro)			productievolume			reële uitgaven per product		
	1996	1999	2001	1996	1999	2001	1996	1999	2001
<i>j milieu, reiniging en riolering</i>	464	591	649	100,0	123,2	122,1	100,0	98,1	99,1
- j1 fysiek milieu*	223	314	360	100,0	145,2	151,0	100,0	92,1	92,8
- j2 riolering*	158	153	151	100,0	86,5	75,6	100,0	106,3	109,3
- j3 reiniging*	84	125	138	100,0	143,2	145,0	100,0	98,7	98,1
<i>k cultuur, sport en groen</i>	2.293	2.583	2.967	100,0	102,2	105,2	100,0	104,7	106,5
- k1 cultuur en sport*	1.140	1.279	1.493	100,0	99,8	102,4	100,0	106,7	110,7
- k2 oudheid*	205	229	261	100,0	95,0	96,6	100,0	111,6	114,1
- k3 groen*	947	1.076	1.214	100,0	106,9	110,8	100,0	100,8	100,1
<i>l volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing*</i>	466	383	504	100,0	71,8	74,7	100,0	112,3	125,5
- l1 woningexploitatie en woningbouw	46	0	34	100,0	0,0	62,0	100,0	102,0	103,7
- l2 overige volkshuisvesting	77	53	64	100,0	64,3	75,4	100,0	101,8	96,3
- l3 ruimtelijke ordening	255	273	321	100,0	85,9	76,4	100,0	118,5	142,8
- l4 stedelijke vernieuwing	88	69	84	100,0	69,0	75,1	100,0	108,6	110,7
<i>m overige eigen middelen*</i>	83	125	202	100,0	133,3	198,8	100,0	108,0	106,7
- m2 openbaar vervoer	25	25	63	100,0	88,6	208,7	100,0	104,0	103,6
- m5 economische zaken	57	101	139	100,0	152,1	194,6	100,0	109,8	108,0
<i>totaal gemeenten (idem, reële ontwikkeling netto-uitgaven)</i>	10.614	12.794	14.545	100,0	109,8	108,5	100,0	104,2	109,3
	100,0	114,4	118,7						

\* Clusterindeling gemeentefonds.

Bron: CBS (Statistiek gemeentebegrotingen); ministerie van BZK (uitgaven onderwijshuisvesting, gehandicapten en groene sportvelden); productiegegevens (zie bijlage A); SCP bewerking

## Bijlage D Bronnen

Adviesdienst Verkeer en Vervoer	ov-monitor
Centraal Bureau voor de Statistiek:	Statistisch jaarboek
Centraal Bureau voor de Statistiek:	Statline
Centraal Bureau voor de Statistiek:	Statistiek gemeentebegrotingen
Centraal Bureau voor de Statistiek:	Statistiek gemeenterekeningen
Centraal Bureau voor de Statistiek:	Nationale rekeningen
Centraal Bureau voor de Statistiek:	Maandstatistiek prijzen
Centraal Bureau voor de Statistiek:	Sociaal-economische maandstatistiek
Centraal Bureau voor de Statistiek:	Jaarboek onderwijs en achterliggende informatie
Centraal Bureau voor de Statistiek:	Vademecum gezondheidsstatistieken
Centraal Bureau voor de Statistiek:	Brandweerstatistiek
Centraal Bureau voor de Statistiek:	Statistiek kindercentra
Centraal Informatiepunt Jeugdzorg	Planning & Control Jeugdzorg
Immigratie- en naturalisatiedienst:	Jaarverslag
ministerie van BZK:	Rijksbegroting
ministerie van BZK:	Overzicht specifieke uitkeringen
ministerie van BZK:	Begroting gemeentefonds
ministerie van BZK:	Circulaires gemeentefonds
ministerie van Financiën:	Miljoenennota
ministerie van Financiën:	Vademecum gemeentefonds en provinciefonds
ministerie van OCenW:	Rijksbegroting
ministerie van OCenW:	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers
ministerie van SZW:	Sociale nota
ministerie van VWS:	Rijksbegroting
ministerie van Verkeer en Waterstaat	Wroov-plus jaarboeken
Nationaal overlegorgaan sociale werkvoorziening:	Brancheverslag
NOC/NSF:	Jaarpublicatie ledentallen sportorganisaties
Rijksdienst voor het wegverkeer (RDW):	Jaarverslag
Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP):	Gegevensbestand quartaire sector
Stichting registratie jeugdvoorzieningen:	Trendrapport jeugdhulpverlening



# Literatuur

- AEF (2002). *Transparantie in de financiële verhouding. Twee expertmeetings*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- AEF (2004). *Iv3-productenlijst; toets der kritiek. Rapportage draagvlakonderzoek* (zie ook internet-bijlagen). Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Allers, M.A. en Gerritsen, E. (2003). 'Decentrale overheden'. In: C.A. de Kam en A.P. Ros, *Jaarboek overheidsfinanciën 2003*. Den Haag: Sdu.
- Beek, A. van (2002). *Kwaliteit in de kinderopvang*. Utrecht: Van Doorne-Huiskes en partners.
- BiZa (1994a). *Gekoppeld en gewogen. Studiegroep normering gemeentefonds en provinciefonds*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken.
- BiZa (1994b). *Besluit Comptabiliteitsvoorschriften 1995*. Bijlage bij de circulaire van 28 april 1994, nummer F094/U892. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Blank, J.L.T. (1993). *Kosten van kennis*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (Sociale en Culturele Studies 17).
- 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.
- BZK (2000a). '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 (2000b). *Septembercirculaire 2000. Gemeentefonds*. Circulaire van 19 september 2000, nummer F02000/U86785. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2001). *Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) 2001*. Den Haag: BZK.
- BZK (2002). *Financieel overzicht gemeenten 2002*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2003). *Begroten en verantwoorden*. Circulaire van 17 januari 2003, nummer F02003/U51190. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2004). *Samenwerken aan de krachtige stad; uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009 (GSB III)*. Den Haag: ministerie van Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties.
- CBS (1995). *Statistiek der Gemeenterekningen 1994*. Den Haag: Sdu.
- CBS (2000). *Statistiek Brandweer 2000*. Den Haag: Sdu.
- Cebeon (2003). *Werklijst producten (bestuurlijke diensten, fysieke infrastructuur, voorzieningen)*. Amsterdam: Cebeon.
- Cebeon (2004). *Kosten dualisering gemeentebestuur. Eerste inventarisatie en analyse*. Amsterdam: Cebeon.
- CPB (2004). *Centrale doelen, decentrale uitvoering; over de do's and don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB document 45).
- Cebeon/vB Groep (1993). *Structuur gerecht. IJking gemeentelijke uitgaven in kader herziening FVW'84*. Amsterdam/Voorburg: Centrum beleidsadviserend onderzoek/vB Groep.
- Cornelisse, A.P., A.G.J. Haselbekke en A.P. Ros (1994). *De overheid in bedrijf*. Houten: Stenfert Croese.
- Deloitte & Touche Bakkenist/Cebeon (2003). *Monitor Gemeentelijk Armoedebeleid 2001. Vierde meting*. Amsterdam: Cebeon.
- Ecorys (2003). *Jaarboek Grotestedenbeleid 2003*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- EZ (2002). *Lokaal loket. Rapport van de MDW-werkgroep Benchmark gemeentelijke dienstverlening*. Den Haag: ministerie van Economische Zaken.
- Financiën (1994). *Handleiding kengetallen. Het gebruik van kengetallen bij de rijksoverheid en in de rijksbegroting*. Den Haag: ministerie van Financiën.
- Financiën (2001). *Brochure normeringssystematiek. Gemeentefonds en provinciefonds*. Den Haag: ministerie van Financiën.
- Fuite (2003a). *Proeftuin voor het meten en vergelijken van prestaties in het AMW. Burgers op zoek naar kosteneffectiviteit*. Amsterdam: Stichting Rekenschap.
- Fuite (2003b). *Proeftuin voor het meten en vergelijken van prestaties van Bibliotheken. Burgers op zoek naar kosteneffectiviteit*. Amsterdam: Stichting Rekenschap.
- GGD Rotterdam (2003). *Jaarplan 2004*. Rotterdam: Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst.
- GG&GD Amsterdam (2003). *Jaarplan 2004*. Amsterdam: Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst.
- Goudriaan, R., F. van Tulder, J. Blank, A. van der Torre en B. Kuhry (1989). *Doelmatig dienstverleners*. 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).
- Haring et al. (1995). H.M.M. Haring, J. Leenders, E.A. van Noort, J.A.M. Stevens en A.G.J. van der Torre. *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).
- Helden, G.J. van (1998). *BBI in de praktijk. Een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten*. Maastricht: Shaker Publishing.
- Haselbekke, A.G.J., H.L. Klaassen, A.P. Ros en R.J. in't Veld (1990). *Prestaties tellen. Kengetallen als instrumentarium voor een bedrijfsmatig(er) bestuur en beheer van decentrale overheden*. Den Haag: VNG.
- Houwaart, D. (1995). *Van Beleids- en Beheersinstrumentarium naar Bestuurlijke vernieuwing, Bedrijfsvoering en Informatie*. Slotpublicatie BBI. Leusden: Stichting BBI.
- Interdepartementaal beleidsonderzoek arbeidsmarktbeleid (2001). *Aan de slag*. Den Haag: ministerie van Financiën.
- Kromhout, S., A. van Grinsven (2004). *Prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties; analyse van de overeenkomsten in 2003*. Amsterdam: RIGO.
- Kuhry, B. (1998). *Trends in onderwijsdeelname. Van analyse tot prognose*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (Sociale en Culturele Studies 25).
- Kuhry, B. (2003). *Maten voor gemeenten 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, onderzoeksrapport 2003/9.
- 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).
- Kwekkeboom, R., et al. *De werkelijkheid van de Welzijnswet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Levin, J.D. (2002). *Essays in the economics of education* (proefschrift). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- LKNP (2003). 'Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006'. *Staatscourant* 72:11, 11 april 2003.

- Lubberman et al. (2001). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO. Meting onder gemeenten*. Leiden: Research voor Beleid.
- Lubberman et al. (2003). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO. Vierde meting onder gemeenten*. Eindrapport. Leiden: Research voor Beleid.
- NOSW (2000). *Brancheverslag 2000*. Utrecht: Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening.
- NOSW (2003). *Brancheverslag 2003*. Utrecht: Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening.
- Pennen, T. van der (2003). *Sociale activering*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-werkdocument 90).
- Platform Beleidsanalyse (1990). *Maatwerk door meetwerk. Eindrapport van de werkgroep Productiviteits- en prestatiemeting*. Den Haag: ministerie van Financiën.
- Publiekszaken Almelo (2004). *Werkplan Publiekszaken 2004*. Almelo: Gemeente Almelo.
- Rioned (2002). *Riool in cijfers 2002-2003*. Ede: Stichting Rioned.
- Rioned (2003). *Het riool vergeleken. 39 gemeenten rioleren door benchmarking*. Ede: Stichting Rioned.
- SCP (1998). *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*. Rijswijk : Sociaal en Cultureel Planbureau
- SCP (2001). *De Sociale Staat van Nederland 2001*. Den Haag : Sociaal en Cultureel Planbureau (publicatie 2001/14)
- SCP (2002a). *Memorandum quartaire sector 2002-2006*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-werkdocument 86).
- SCP (2002b). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2003). *Rapportage Sport 2003*. Den Haag : Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/4)
- SEO (1996). *De nationale bestedingen aan sport*. Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek (rapport 380).
- SGBO (2002). *Benchmark sociale diensten. Landelijke rapportage 2000*. Den Haag: SGBO.
- SGBO (2003a). *Gezocht: de raadsgriffier; Nationaal Griffiersonderzoek 2003*. Den Haag: SGBO.
- SGBO (2003b). *Kerncijfers Wet voorzieningen gehandicapten 2002*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- SGBO (2003c). *Landelijk rapport benchmark wvg 2002*. Den Haag: SGBO.
- SGBO (2003d). *Benchmark sociale diensten. Rapportage 2001*. Den Haag: SGBO.
- Sluis, A. van, S. van Thiel (2003). 'Mogelijkheden en onmogelijkheden van prestatie-sturing bij de Nederlandse politie'. In: *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, 4 (12), p.18-31.
- TK (2002). *Kabinetsstandpunt 'Het toezicht in het publieke domein; Integraal veiligheidsprogramma; Beleidsplan Nederlandse politie 1999-2002'*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, nr. 26 604 en nr. 26 345.
- Trimbos-instituut (2000). *Monitor Maatschappelijke opvang. Deelmonitoren Vraag, Aanbod en Gemeentelijk beleid*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- VNG (1993). *Handreiking gemeentelijke productenlijst. Versie 1*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Weggemans en Hunderman (2002). *In dienstverband 3. Kengetallen Personeelsbestand Sociale Diensten*. Den Haag: VNG.
- Wittebrood, Karin (2001). 'Onveiligheidsbeleving en slachtofferschap in westerse geïndustrialiseerde landen; een multilevel-analyse'. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, 2001 (2), p. 144-158.
- Wolfson, D.J. (1988). *Publieke sector en economische orde*. Groningen: Wolters-Noordhoff.





# Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

## Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (2004-2005) is te vinden op de website van het SCP: [www.scp.nl](http://www.scp.nl). Het Werkprogramma is rechtstreeks te bestellen bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. ISBN 90-377-0165-5

## SCP-publicaties

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

## Sociale en Culturele Rapporten

Sociaal en Cultureel Rapport 1998. ISBN 90-5749-114-1

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

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

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

## Nederlandse populaire versie van het SCR 1998

Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland; de kerngegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport. Carlo van Praag en Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-662-8

## Engelse populaire versie van het SCR 1998

25 Years of Social Change in the Netherlands; Key Data from the Social and Cultural Report. Carlo van Praag and Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-580-x

## Nederlandse populaire versie van het SCR 2000

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

## SCP-publicaties 2002

2002/2 Van huis uit digitaal. Verwerving van digitale vaardigheden tussen thuismilieu en school (2002). ISBN 90-377-0089-6

2002/3 Voortgezet onderwijs in de jaren negentig (2002). ISBN 90-377-0072-1

2002/4 Boek en markt. Effectiviteit en efficiëntie van de vaste boekenprijs (2002). ISBN 90-377-0095-0

2002/5 Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid (2002). ISBN 90-377-0076-4

- 2002/6 Niet-stemmers. Een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen (2002). ISBN 90-377-0098-5
- 2002/7 Zelfbepaalde zekerheden. Individuele keuzevrijheid in de sociale verzekeringen: draagvlak, benutting en determinanten (2002). ISBN 90-377-0088-8
- 2002/8 E-cultuur. Een empirische verkenning (2002). ISBN 90-377-0092-6
- 2002/9 Taal lokaal. Gemeentelijk beleid onderwijs in allochtone levende talen (OALT) (2002). ISBN 90-377-0090-x
- 2002/10 Rapportage gehandicapten 2002. Maatschappelijke positie van mensen met lichamelijke beperkingen of verstandelijke handicaps (2002). ISBN 90-377-0104-3
- 2002/13 Emancipatiemonitor 2002. ISBN 90-377-0110-8
- 2002/14 Ouders bij de les. Betrokkenheid van ouders bij de school van hun kind (2002). ISBN 90-377-0091-8
- 2002/16 Rapportage Jeugd 2002 (2003). ISBN 90-377-0111-6

### SCP-publicaties 2003

- 2003/1 Mantelzorg. Over de hulp van en aan mantelzorgers (2003). ISBN 90-377-0112-4
- 2003/4 Rapportage Sport 2003 (2003). ISBN 90-377-0109-4
- 2003/5 Trouwen over de grens. Achtergronden van partnerkeuze van Turken en Marokkanen (2003). ISBN 90-377-0087-x
- 2003/8 De meerkeuzemaatschappij. Facetten van de temporale organisatie van verplichtingen en voorzieningen (2003). ISBN 90-377-0113-2
- 2003/11 De uitkering van de baan. Reïntegratie van uitkeringsontvangers: ontwikkelingen in de periode 1992-2002 (2003). ISBN 90-377-0094-2
- 2003/12 De sociale staat van Nederland 2003 (2003). ISBN 90-377-0138-8
- 2003/13 Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie (2003). ISBN 90-377-0139-6
- 2003/16 Profijt van de overheid. De personele verdeling van gebonden overheidsuitgaven en gebonden overheidsinkomsten in 1999 (2003). ISBN 90-377-0070-5
- 2003/17 Armoedemonitor 2003 (2003). ISBN 90-377-01400-x

### SCP-publicaties 2004

- 2004/4 Zorg en wonen voor kwetsbare ouderen. Rapportage ouderen 2004 (2004). ISBN 90-377-0156-6

### Onderzoeksrapporten 2002

- 2002/1 Onbetaalde arbeid op het spoor. ISBN 90-377-0073-x
- 2002/12 De werkelijkheid van de Welzijnswet (2002). ISBN 90-377-0116-7
- 2002/15 De vierde sector. Achtergrondstudie quartaire sector (2002). ISBN 90-377-0093-4

### Onderzoeksrapporten 2003

- 2003/2 Beter voor de dag. Evaluatie van de stimuleringsmaatregel Dagindeling. ISBN 90-377-0124-8
- 2003/3 Inkomen verdeeld (2003). ISBN 90-377-0074-8

- 2003/6 Vragen om hulp. Vraagmodel verpleging en verzorging (2003). ISBN 90-377-0114-0
- 2003/7 Vragen om hulp. Vraagmodel verpleging en verzorging. Samenvatting van het onderzoeksrapport (2003). ISBN 90-377-0133-7
- 2003/9 Maten voor gemeenten 2003 (2003). ISBN 90-377-0134-5
- 2003/10 Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid halverwege de eerste planperiode (1998-2002) (2003). ISBN 90-377-0054-3
- 2003/14 Mobiel in de tijd. Op weg naar een auto-afhankelijke maatschappij, 1975-2000 (2003). ISBN 90-377-0125-6
- 2003/15 Beleid in de groei. Voortgang en uitkomsten van het lokale jeugdbeleid (2003). ISBN 90-377-0058-6

### Onderzoeksrapporten 2004

- 2004/01 Emancipatie in estafette. De positie van vrouwen uit etnische minderheden (2004). ISBN 90-377-0162-0
- 2004/02 De moraal in de publieke opinie. Een verkenning van 'normen en waarden' in bevolkingsenquêtes (2004). ISBN 90-377-0163-9
- 2004/03 Werkt verlof? Het gebruik van regelingen voor verlof en aanpassing van de arbeidsduur (2004). ISBN 90-377-0165-5
- 2004/05 Maten voor gemeenten 2004. Een analyse van de prestaties van de lokale overheid (2004). ISBN 90-377-0179-5

### Werkdocumenten (rechtstreeks te verkrijgen bij het SCP)

- 79 Sociale cohesie en sociale infrastructuur (2002).
- 80 Gemeentelijk ramingsmodel kinderopvang (2002). ISBN 90-377-0108-6
- 81 Modelleren van de gehandicaptenzorg (2001).
- 82 Verslaglegging van de modellering van de geestelijke gezondheidszorg (2002). ISBN 90-377-0099-3
- 83 Verslaglegging van de modellering van de gehandicaptenzorg (2002). ISBN 90-377-0100-0
- 84 Cultuur op het web. Het informatieaanbod op websites van musea en theaters (2002). ISBN 90-377-0101-9
- 85 Intramuraal AWBZ-voorzieningen. Achtergronden bij gebruik en eigen bijdragen (2002). ISBN 90-377-0102-7
- 86 Memorandum quartaire sector 2002-2006 (2002). ISBN 90-377-0103-5
- 87 Naar een agenda voor de jeugd. Voorstellen voor een positief lokaal jeugdbeleid (2002). ISBN 90-377-0105-1
- 88 Kenniscentra in Nederland. Een inventariserend onderzoek naar kenmerken en groei van het aantal kenniscentra (2002). ISBN 90-377-0122-1
- 89 Modelleren van de care-sectoren in het Ramingsmodel Zorg (2003). ISBN 90-377-0123-x
- 90 Sociale activering. Een brug tussen uitkering en betaald werk (2003). ISBN 90-377-0127-2
- 91 Het sociale draagvlak voor de quartaire sector, 1970-2000 (2003). ISBN 90-377-0131-0
- 92 De vaststelling van de kerkelijke gezindte in enquêtes (2003). ISBN 90-377-0136-1
- 93 Midden in de media (2003). ISBN 90-377-0130-2
- 94 Ontwikkeling in het lokaal vrijwilligersbeleid (2003). ISBN 90-377-0137-x

- 95 Voorstel voor de toekomstige ontwikkeling van de landelijke jeugdmonitor (2004).  
ISBN 90-377-0167-10
- 96 Nieuwe baan of nieuwe functie? Een studie naar de beloning van externe en interne mobiliteit  
(2004). ISBN 90-377-0172-8
- 98 Landelijk ramingsmodel kinderopvang 2002-2010 (2003). ISBN 90-377-0148-5
- 99 Sociale uitsluiting. Een conceptuele en empirische verkenning (2003). ISBN 90-377-0154-X
- 101 Schalen van fysieke en psychosociale beperkinge. Het meten van hulpbehoefte bij de indicatiestelling  
verpleging en verzorging (2003). ISBN 90-377-0151-1
- 102 Vertrouwen in de rechtspraak; theoretische en empirische verkenningen voor een monitor (2004).  
ISBN 90-377-0164-7
- 103 Bindingsloos of bandeloos. Normen, waarden en individualisering (2004). ISBN 90-377-0169-8
- 104 De veeleisende samenleving. De sociaal-culturele context van psychische vermoeidheid (2004).  
ISBN 90-377-0170-1
- 105 Cijferrapport allochtone ouderen (2004). ISBN 90-377-0171-X

### Overige publicaties

Particulier initiatief en publiek belang (2002). ISBN 90-377-0086-1

Uitgewerkt! (2002). ISBN 90-377-0085-3

De oplossing van de civil society (2002). ISBN 90-377-0107-8

Leeft Europa wel? Een verkenning van de Europese Unie in de publieke opinie en het onderwijs (2002).  
ISBN 90-377-0117-5

De veeleisende samenleving. Psychische vermoeidheid in een veranderde sociaal-culturele context (2002).  
ISBN 90-377-0119-1

Armoedebericht 2002 (2002). ISBN 90-377-0121-3

Kijken naar gevaren. Over maatschappelijke percepties van externe veiligheid (2002). ISBN 90-377-0120-5

Tijdverschijnselen. Impressies van de vrije tijd (2003). ISBN 90-377-0135-3

Mantelzorg in getallen (2003). ISBN 90-377-0146-9

Berichten uit het vyvarium (2003). ISBN 90-377-0149-3

Autochtone achterstandsleerlingen: een vergeten groep (2003). ISBN 90-377-0153-1

Hollandse tafereelen (2004). Nieuwjaarsuitgave 2004. ISBN 90-377-0155-8