

B. Kuhry, J.J.J. Jonker, m.m.v. Bureau Zenc, *Maten voor gemeenten 2006. Een analyse van de prestaties van de lokale overheid*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, oktober 2006.

Bijlagen

Bijlage C	Methodiek.....	2
C.1	Prestatiemeting: algemene problematiek.....	2
C.2	Meting van gemeentelijke prestaties.....	4
C.3	De rol van de uitgaven.....	6
C.4	Informatiebronnen.....	7
Bijlage D	Taakvelden en productindicatoren.....	9
Bijlage E1	Kosten, uitgaven en inkomsten (2004).....	13
Bijlage E2	Analyse van totale uitgaven.....	15
Bijlage E3	Analyse van netto-uitgaven.....	17
Noten	19

Bijlage C Methodiek

C.1 Prestatiemeting: algemene problematiek

Bij een productieproces kan een onderscheid worden gemaakt tussen ingezette middelen (= *input*), proces (= *throughput*), product (= *output*) en effect (= *outcome*) (zie *Platform Beleidsanalyse 1990* en 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 de productie 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 Centraal Bureau voor de Statistiek (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, als wel 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 productie van dergelijke diensten (bijvoorbeeld 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 voorwaardenscheppende activiteiten van overheden (zoals de opstelling van regels en wetten, de vervaardiging van beleidsnota's en de

ontwikkeling van bestemmingsplannen). Als ruwe benadering voor de productie kan in zulke gevallen gebruik worden gemaakt van indicatoren als de omvang van de potentiële doelgroep, het totaal aantal inwoners, en de totale landoppervlakte.

Voor zover wel sprake is van (min of meer) kostendeekkende prijzen en marktconforme condities en voor zover een adequaat prijsindexcijfer beschikbaar is, kan ook gebruik 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 wegonderhoud, die kunnen worden gedefleerd met het betreffende prijsindexcijfer.

Het voordeel van waarde-indicatoren is dat daarmee beter rekening gehouden kan worden met kwaliteitsverschillen.¹ 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 verschillende producten of producttypen voortbrengt. Zo kan in de zorg onderscheid worden gemaakt in zorgzwaarte of diagnosecategorie van patiënten, bij de politie in soorten misdrijf, en bij het onderwijs en de arbeidsvoorziening in doelgroepen. Dit loopt op tot meer dan 30 producttypen in het geval van de belastingdienst.

Het is dan noodzakelijk om de productie onder 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 samengestelde productie van jaar t_1 op jaar t_2 kan op de manier die is vermeld in box C.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 C.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 C.1).

C.2 Meting van gemeentelijke prestaties

Ondanks problemen die verband houden met heterogeniteit (zie § C.1) en kwaliteit (zie § C.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 C.1. De kosten die gerelateerd zijn aan finale dienstverlening kunnen worden aangeduid als *exploitatiekosten*.
- Veel activiteiten van overheden vallen in de categorie *intermediaire dienstverlening*.² 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 (inputindicatoren). 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; Haring et al. 1995).³ 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 een school is er bijvoorbeeld een directeur, een conciërge en een administratie.⁴ 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. Deze wordt vervolgens wel gerelateerd aan het totaal van de betreffende uitgaven (correctie via de productiekant). In dit rapport wordt over het algemeen gebruikgemaakt 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; Cornelisse et al. 1994).⁵ Een voorbeeld vormt de opstelling van structuurvisies of bestemmingsplannen. De met dergelijke diensten gemoeide apparaatkosten 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). Hoewel zo'n benadering zinvol kan zijn voor het lijnmanagement, schept 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 zijn de producten 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 § C.1). Met dergelijke indicatoren worden de uitgaven voor een bepaalde taak gerelateerd aan een norm (uitgaven per inwoner, per km², enz.).⁶

Bijlage D 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 (BZK 2003d) 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 hoofdfuncties zijn cursief weergegeven. De clusterindeling ten behoeve van het gemeentefonds is met asterisken 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 D en E 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 totale 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 veertien taakvelden is gebruikgemaakt van een gebruiksindicator, bij 21 van een prestatie-indicator, bij twaalf van een waarde-indicator en bij dertien van een normeringsindicator. In vier gevallen ging het om overhead of een restpost. Veruit de belangrijkste hiervan was algemene ondersteuning. Uitgedrukt als aandeel van de totale gemeentelijke 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 een van de varianten van de gevoeligheidsanalyse in § 4.3).

Als wegingsjaar voor het berekenen van de samengestelde productie (zie ook box C.1) is 1999 gekozen. Keuze voor een tussenjaar heeft voordelen boven die 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 de productie in de eerste jaren op nul stonden (onderwijsachterstandbeleid en schoolbegeleidingsdiensten).

C.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 verschillende 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 C.1 en in box C.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, 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 de volgende 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 exploitatiekosten. 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 de productie 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 totale 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 totale uitgaven van gemeenten exclusief specifieke uitkeringen van het Rijk en exclusief bijdragen van burgers of van het bedrijfsleven. Op die manier wordt in beeld gebracht welke prestaties gemeenten 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 totale uitgaven kan gemakkelijk 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 bijbehorende productievolume (zie box C.2). Bij aggregatie van voorzieningen ontstaan wel verschillen als gevolg van een andere weging van de componenten.

Box C.2 Rekenregels die van toepassing zijn als de productie uit verschillende bronnen wordt bekostigd

Stel dat de productie in jaar t P_t bedraagt, de totale exploitatiekosten 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 totale productie

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

In bijlage E.1 wordt een overzicht gegeven van exploitatiekosten, uitgaven en inkomsten voor het jaar 2004. Vergelijkbare gegevens zijn ook gebruikt voor de jaren tussen 1999 en 2003. 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 veel bruikbaar dan gegevens uit de gemeentebegrotingen. Voor de jaren 1995-1998 heeft het CBS echter geen rekeningcijfers gepubliceerd. De ondershands beschikbare cijfers zijn niet vrijgegeven, omdat er twijfels zijn over de kwaliteit hiervan.⁷ Daarom zijn ten behoeve van de analyses voor deze publicatie de begrotingscijfers voor 1995 tot en met 1999 proportioneel gekoppeld aan de rekeningcijfers voor de periode 1999-2004. Dit impliceert dat de begrotingscijfers voor de jaren 1995 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 1999.⁸ Overigens zijn resultaten voor de jaren 1995-1998 alleen in de figuren 1.1 en 1.5 verwerkt. Zij speelden wel een meer prominente rol in eerdere rapportages, aangezien die op eerdere beginjaren betrekking hadden.

C.4 Informatiebronnen

In de afgelopen vijftien jaar hebben heel wat 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 beperkt vanwege het gebrek aan onderlinge afstemming tussen gemeenten en vanwege de verregaande mate van detaillering. De laatste sluit eerder aan 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 met het openbaar maken van de achterliggende informatie.

Toch zijn er tal van databronnen en onderzoeken beschikbaar waarmee een beeld kan worden verkregen 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 vijftien 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 BBI-project (Beleids- en Beheersinstrumentarium) geweest (o.a. Houwaart 1995; 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. Zij hebben dan ook grote twijfels over de haalbaarheid van een dergelijke aanpak. Zij pleiten er wel 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 producten en sturingsprocessen, waaruit blijkt dat outputfinanciering in hun visie alleen mogelijk is bij identificeerbare en homogene producten. Een eis van strikte homogeniteit is zeer beperkend, omdat in de praktijk zelden sprake zal zijn van een volstrekt homogeen product. 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 kostenaandelen, ten tweede door kwaliteitsborging, bijvoorbeeld via een inspectie of een andere onafhankelijke toezichthouder. De identificeerbaarheid van producten is een fundamenteeler probleem, vooral waar het het openbaar bestuur in enge zin betreft. Dit kwam reeds aan de orde in paragraaf C.2.

In dit rapport wordt vooral gebruikgemaakt 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 GGD 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 om 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. Van belang voor dit rapport zijn onder meer de Brancheverslagen van het Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening, de WIW-monitor van het EIM, de ID-monitor van Ecorys/NEI, de Monitor Maatschappelijke Opvang van het Trimbos-instituut, het Trendrapport jeugdhulpverlening van de Stichting registratie jeugdvoorzieningen en 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 gebruikgemaakt 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 toenemend aantal benchmarks 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 benchmarks als instrument voor publieke verantwoording en de eis van openbaarheid die hieraan zou kunnen worden gesteld.

Benchmarks die voor dit rapport zijn gebruikt zijn die van de sociale diensten en WVG (opgezet door SGBO), de benchmark gemeentelijke dienstverlening van EZ (2002) en de benchmark riolering van Rioned (2003).

Bijlage D Taakvelden en productindicatoren

code	taakveld	productindicator(en)	bron
<i>a</i>	<i>algemeen bestuur</i>		
a1	bestuursorganen*	gewogen normeringsindicator: vaste voet × aantal gemeenten + bedrag × aantal inwoners	CBS (o.a. Statistiek gemeentebegrotingen)
a2	algemene ondersteuning*	(totale productie gemeenten)	
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	overig	gedefleerde uitgaven (prijsindex wegenonderhoud)	
<i>d</i>	<i>ond*: 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 speciaal onderwijs	CBS (Jaarboek onderwijs)
	bijzonder (excl. huisvesting)	leerlingen bijzonder 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 jaar)	CBS (StatLine)
	schoolbegeleiding	aantal kinderen 4-17 jaar	CBS (StatLine)
	overig, o.a. leerlingenvervoer	normeringsindicator: aantal kinderen 4-17 jaar	CBS (StatLine)

<i>e</i>	<i>ond*: onderwijshuisvesting</i>		
	huisvesting bao ^a	gewogen leerlingen bao	CBS (Jaarboek onderwijs)
	huisvesting spo ^a	leerlingen speciaal onderwijs	CBS (Jaarboek onderwijs)
	huisvesting voortgezet onderwijs ^a	gewogen leerlingen avo/vbo/lwoo	CBS (Jaarboek onderwijs)
	huisvesting (onverdeeld) ^a	(opslagfactor)	
<i>i</i>	<i>wwb*: werkgelegenheid</i>		
	WSW	WSW-deelnemers	Sociale Nota
	WIW/ID	WIW- plus ID-banen	Sociale Nota
	overig	(opslagfactor)	
<i>g</i>	<i>wwb*: bijstand en sociale dienst*</i>		
g1	apparatuurkosten	uitkeringsontvangers bijstand, IOAW, IOAZ	Sociale Nota
g2	uitkeringskosten	gedefleerde uitkeringen (prijsindex gezinsconsumptie)	CBS (Statistiek gemeentebegrotingen en Maandstatistiek prijzen)
<i>h</i>	<i>zorg*: maatschappelijke en sociale dienstverlening</i>		
h1	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 (Monitor maatschappelijke opvang)
	zorg houders verblijfsvergunningen	aantal houders verblijfsvergunningen	berekend op basis van jaarverslag Immigratie- en Naturalisatiedienst
	inburgering	aantal inburgeringstrajecten	Rijksbegroting VWS
	bestrijding maatschappelijke achterstanden	aantal niet-westerse allochtonen	CBS (Statistisch jaarboek)
h2	sociaal-cultureel werk		
	jeugdwerk	normeringsindicator: jeugd 4-17 jaar	CBS (StatLine)
	buurt- en dorpshuizen	normeringsindicator: gehele bevolking	CBS (StatLine)
h3	kinderopvang	gewogen aantallen opgevangen kinderen	CBS (Statistiek kindercentra)
h4	verzorgingshuizen	gewogen bewoners	SCP (Gegevensbestand quartaire sector)
h5	overig	(opslagfactor)	
<i>i</i>	<i>zorg*: voorzieningen gehandicapten</i>		
i1	voorzieningen gehandicapten ^a	aantallen aanvragen rolstoelen en vervoersvoorzieningen	SGBO

i2	woningaanpassingen gehandicapten*	aantallen aanvragen woningaanpassing	SGBO
<i>j</i>	<i>zorg*: volksgezondheid</i>		
j1	GGD	normeringsindicator: bevolking 4-17 jaar, meldingen infectieziekten, opnames psychiatrische ziekenhuizen	CBS (StatLine)
j2	jeugdgezondheidszorg	aantallen contacten 0-4 jarigen	CBS (StatLine)
j3	verpleeghuizen	gewogen patiënten	SCP (Gegevensbestand quartaire sector)
j4	ambulances	ambulanceritten	CBS (StatLine)
<i>k</i>	<i>milieu, reiniging en riolering</i>		
k1	fysiek milieu*	normeringsindicator: aantal woonruimten + 5 x aantal bedrijven	CBS (Statistisch Jaarboek)
k2	riolering*	verbruik drinkwater	CBS (Statistisch Jaarboek)
k3	reiniging*	tonnen opgehaald vuil	CBS (Statistisch Jaarboek)
<i>l</i>	<i>cultuur, recreatie, sport en groen</i>		
l1	cultuur en sport*		
	openbare bibliotheken	uitleningen jeugd en overig	CBS (StatLine)
	kunstzinnige vorming	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)
l2	oudheid*		
	monumenten	gedefleerde uitgaven (prijsindex woningonderhoud)	CBS (Statistiek gemeentebegrotingen en Maandstatistiek prijzen)
	musea	aantal bezoekers	CBS (StatLine)
l3	groen*		
	recreatie en natuurbescherming	gedefleerde uitgaven (prijsindex onderhoud groenvoorzieningen)	CBS (Statistiek gemeentebegrotingen en Maandstatistiek prijzen)
	groene sportvelden ^a	gedefleerde uitgaven (prijsindex onderhoud groenvoorzieningen)	CBS (Statistiek gemeentebegrotingen en Maandstatistiek prijzen)
	begraafplaatsen	gedefleerde uitgaven (prijsindex onderhoud groenvoorzieningen)	CBS (Statistiek gemeentebegrotingen en Maandstatistiek prijzen)
<i>m</i>	<i>volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing*</i>		
m1	woningexploitatie en woningbouw	gedefleerde opbrengsten (prijsindex woninghuur)	CBS (Statistiek gemeentebegrotingen en Maandstatistiek prijzen)

m2	overige volkshuisvesting	aantal woonruimten in sociale sector	CBS (Statistisch Jaarboek)
m3	ruimtelijke ordening	normeringsindicator: aantal woonruimten	CBS (Statistisch Jaarboek)
m4	stedelijke vernieuwing	gedefleerde uitgaven (prijnsindex herbouwkosten)	CBS (Statistiek gemeentebegrotingen en Maandstatistiek prijzen)
<i>n</i>	<i>overige eigen middelen*</i>		
n1	gemeentelijke grondbedrijven**	gedefleerde opbrengsten (prijnsindex bouwgrond)	CBS (Statistiek gemeentebegrotingen en Maandstatistiek prijzen)
n2	openbaar vervoer	reizigerskilometers	CBS (StatLine)
n3	havenbedrijven**	gedefleerde opbrengsten (prijnsindex bbp?)	CBS (Statistiek gemeentebegrotingen en Maandstatistiek prijzen)
n4	nutsbedrijven**	gedefleerde opbrengsten (prijnsindex elektriciteit en gas)	CBS (Statistiek gemeentebegrotingen en Maandstatistiek prijzen)
n5	economische zaken	normeringsindicator: aantal bedrijven	CBS (StatLine)
<i>o</i>	<i>onroerendezaakbelasting**</i>	aantal woonruimten + 5 × aantal bedrijven	
<i>p</i>	<i>gemeentefonds**</i>	n.v.t.	
<i>q</i>	<i>financiële transacties**</i>	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 E1 Kosten, uitgaven en inkomsten (2004)

		alle financiers	gemeentelijke inkomsten- en uitgaven			
		totale exploitatiekosten ^a	(bruto-) uitgaven	rijksbijdragen	inkomsten van derden	saldo: netto-uitgaven
<i>a</i>	<i>algemeen bestuur</i>	2.694	2.694	0	516	2.178
a1	bestuursorganen*	638	638	0	44	594
a2	algemene ondersteuning*	1.522	1.522	1	244	1.277
a3	burgerzaken*	534	534	0	227	307
<i>b</i>	<i>openbare orde en veiligheid*</i>	1.117	1.117	38	114	964
b1	brandweer	711	711	0	60	651
b2	overig ^b	406	406	38	53	314
<i>c</i>	<i>wegen en water*</i>	7.910	3.505	16	1.116	2.373
c1	wegen, straten, pleinen ^b	6.917	2.513	16	449	1.971
c2	parkeren ^b	511	511	0	588	0
c3	overig	482	482	0	79	403
<i>d</i>	<i>ond*: onderwijs (excl. huisvesting)</i>	12.711	4.465	3.347	251	867
d1	basisonderwijs	5.599	2.450	1.817	172	460
d2	speciaal onderwijs	1.120	279	185	17	77
d3	voortgezet onderwijs	5.182	928	721	62	145
d4	overig onderwijs	809	809	624	0	185
<i>e</i>	<i>ond*: onderwijshuisvesting</i>	1.125	1.125	0	138	987
<i>f</i>	<i>wwb*: werkgelegenheid</i>	4.878	2.739	2.336	0	403
<i>g</i>	<i>wwb*: bijstand en sociale dienst*</i>	6.197	6.197	4.999	246	953
g1	apparaatskosten	951	951	0	0	951
g2	uitkeringskosten	5.246	5.246	4.999	246	2
<i>h</i>	<i>zorg*: maatschappelijke en sociale dienstverlening</i>	7.884	2.383	733	113	1.537
h1	maatschappelijke begeleiding en advies	1.814	1.231	502	0	729
h2	sociaal-cultureel werk	716	716	0	104	612
h3	kinderopvang	1.639	427	231	0	196
h4	verzorgingshuizen	3.715	8	0	8	0
h5	overig	1	1	0	1	0
<i>i</i>	<i>zorg*: voorzieningen gehandicapten^b</i>	1.040	1.040	38	54	948
<i>j</i>	<i>zorg*: volksgezondheid</i>	5.131	776	0	400	376
j1	GGD	487	487	0	172	314
j2	jeugdgezondheidszorg	226	226	0	170	55

j3	verpleeghuizen	4.077	9	0	8	0
j4	ambulances	341	54	0	50	5
<i>k</i>	<i>milieu, reiniging en riolering</i>	3.963	3.476	72	2.959	444
k1	fysiek milieu*	536	536	72	56	408
k2	riolering*	1.082	1.082	0	999	83
k3	reiniging*	2.345	1.858	0	1.904	-46
<i>l</i>	<i>cultuur, sport en groen</i>	4.878	4.412	37	849	3.526
l1	cultuur en sport*	2.538	2.250	28	453	1.769
l2	oudheid*	579	401	9	73	319
l3	groen ^{b, *}	1.761	1.761	0	323	1.438
<i>m</i>	<i>volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing*</i>	14.324	2.886	617	1.416	853
m1	woningexploitatie en woningbouw ^b	12.005	567	0	613	0
m2	overige volkshuisvesting	1.016	1.016	181	583	252
m3	ruimtelijke ordening	680	680	1	220	459
m4	stedelijke vernieuwing ^b	623	623	435	0	188
<i>n</i>	<i>overige eigen middelen*</i>	26.234	7.193	67	7.649	-471
n1	gemeentelijk grondbedrijf ^{b, **}	5.666	5.666	0	6.143	-477
n2	openbaar vervoer (bus, tram en metro)	1.730	773	1	824	0
n3	havenbedrijven ^{b, **}	98	98	0	116	-18
n4	nutsbedrijven ^{b, **}	18.231	147	0	302	-155
n5	economische zaken	508	508	66	264	178
<i>o</i>	<i>gemeentelijke belastingen**</i>	681	681	135	3.648	-3.101
<i>p</i>	<i>gemeentefonds**</i>	44	44	11.868	0	-11.823
<i>q</i>	<i>financiële transacties**</i>	1.738	1.738	0	3.398	-1.660
	totaal	102.549	46.471	24.303	22.867	-646
	<i>totaal (alleen geanalyseerde taakvelden)</i>	76.090	38.096	12.300	9.261	16.587

a De totale exploitatiekosten 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 exploitatiekosten en bruto-uitgaven geen rol in de analyses.

* Clusters gemeentefonds.

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

Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen, Statistisch Jaarboek); BZK (Overzicht specifieke uitkeringen); SCP (Gegevensbestand quartaire sector); SCP-bewerking

Bijlage E2 Analyse van totale uitgaven

		totale uitgaven (mln. euro)			productie			reële uitgaven per product		
		1999	2002	2004	1999	2002	2004	1999	2002	2004
<i>a</i>	<i>algemeen bestuur</i>	1.934	2.722	2.694	100,0	101,3	97,7	100,0	122,4	120,8
a1	bestuursorganen*	469	667	638	100,0	99,5	99,5	100,0	126,0	115,8
a2	algemene ondersteuning*	1.057	1.540	1.522	100,0	102,3	99,3	100,0	125,5	122,9
a3	burgerzaken*	408	515	534	100,0	101,2	91,1	100,0	109,8	121,6
<i>b</i>	<i>openbare orde en veiligheid*</i>	652	948	1.117	100,0	121,8	121,4	100,0	105,2	119,4
b1	brandweer	483	664	711	100,0	115,5	100,0	100,0	104,9	124,6
b2	overig	169	284	406	100,0	141,5	188,4	100,0	104,6	107,7
<i>c</i>	<i>wegen en water*</i>	2.527	3.208	3.505	100,0	111,2	115,4	100,0	100,6	101,8
c1	wegen, straten, pleinen	1.793	2.235	2.513	100,0	111,2	119,0	100,0	98,8	99,7
c2	parkeren	391	513	511	100,0	105,2	98,4	100,0	110,0	112,5
c3	overig	344	460	482	100,0	119,1	119,0	100,0	98,8	99,7
<i>d</i>	<i>ond*: onderwijs (excl. huisvesting)</i>	3.608	4.676	4.465	100,0	99,9	96,7	100,0	114,2	108,4
d1	basisonderwijs	1.898	2.575	2.450	100,0	100,1	96,5	100,0	119,4	113,3
d2	speciaal onderwijs	329	345	279	100,0	80,1	62,8	100,0	115,3	114,2
d3	voortgezet onderwijs	838	958	928	100,0	95,0	88,4	100,0	105,9	106,1
d4	overig onderwijs	543	799	809	100,0	120,2	133,0	100,0	107,8	94,9
<i>e</i>	<i>ond*: onderwijshuisvesting</i>	804	945	1.125	100,0	100,8	101,1	100,0	102,7	117,1
<i>f</i>	<i>wwb*: werkgelegenheid</i>	2.352	3.348	2.739	100,0	126,3	102,3	100,0	99,3	96,3
<i>g</i>	<i>wwb*: bijstand en sociale dienst*</i>	5.732	6.040	6.197	100,0	92,1	92,1	100,0	100,8	99,4
g1	apparaatskosten	767	951	951	100,0	87,6	89,2	100,0	124,7	117,7
g2	uitkeringskosten	4.966	5.089	5.246	100,0	92,9	92,6	100,0	97,2	96,6
<i>h</i>	<i>zorg*: maatschappelijke en sociale dienstverlening</i>	1.840	2.577	2.383	100,0	111,5	111,7	100,0	110,6	98,1
h1	maatschappelijke begeleiding en advies	1.020	1.408	1.231	100,0	110,4	119,9	100,0	110,2	85,2
h2	sociaal-cultureel werk	485	670	716	100,0	102,5	103,4	100,0	118,8	120,9
h3	kinderopvang	300	484	427	100,0	136,2	103,9	100,0	104,1	115,8
h4	verzorgingshuizen	15	9	8	100,0	46,0	39,6	100,0	110,4	116,3
h5	overig	20	7	1						
<i>i</i>	<i>zorg*: voorzieningen gehandicapten*</i>	833	1.030	1.040	100,0	106,8	118,9	100,0	102,0	88,9
<i>j</i>	<i>zorg*: volksgezondheid</i>	390	498	776	100,0	101,0	140,5	100,0	111,9	120,5
j1	GGD	309	439	487	100,0	111,6	113,9	100,0	111,8	116,9
j2	jeugdgezondheidszorg	0	0	226						
j3	verpleeghuizen	23	7	9	100,0	23,7	34,2	100,0	113,4	100,2

j4	ambulances	56	52	54	100,0	70,7	77,6	100,0	116,8	106,5
k	<i>milieu, reiniging en riolering</i>	2.810	3.364	3.476	100,0	102,8	102,3	100,0	102,6	102,4
k1	fysiek milieu*	395	502	536	100,0	101,9	103,9	100,0	109,6	110,4
k2	riolering*	864	1.025	1.082	100,0	98,7	98,2	100,0	105,9	108,0
k3	reiniging*	1.550	1.838	1.858	100,0	105,5	104,2	100,0	99,0	97,3
l	<i>cultuur, sport en groen</i>	3.285	4.212	4.412	100,0	109,5	108,8	100,0	103,1	104,5
l1	cultuur en sport*	1.654	2.120	2.250	100,0	104,4	103,0	100,0	108,1	111,7
l2	oudheid*	295	390	401	100,0	115,8	115,8	100,0	100,6	99,5
l3	groen ^b *	1.336	1.702	1.761	100,0	115,4	115,6	100,0	97,2	96,6
m	<i>volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing*</i>	2.994	2.673	2.886	100,0	77,6	73,8	100,0	101,4	110,6
m1	woningexploitatie en woningbouw ^b	1.185	770	567	100,0	58,3	44,4	100,0	98,2	91,3
m2	overige volkshuisvesting	709	670	1.016	100,0	99,6	101,1	100,0	83,6	120,1
m3	ruimtelijke ordening	407	642	680	100,0	102,8	104,2	100,0	135,1	135,7
m4	stedelijke vernieuwing	693	591	623	100,0	73,1	78,3	100,0	102,8	97,2
n	<i>overige eigen middelen*</i>	6.387	7.394	7.193	100,0	108,7	75,1	100,0	102,0	111,9
n2	openbaar vervoer	878	1.168	773	100,0	112,2	62,7	100,0	104,4	118,8
n5	economische zaken	413	457	508	100,0	100,5	103,3	100,0	97,0	100,9
	totaal gemeenten	31.048	37.866	3.8096	100,0	102,3	99,3	100,0	105,0	104,6
	<i>(idem, reële ontwikkeling totale uitgaven)</i>	100,0	107,4	103,9						

* Clusterindeling gemeentefonds.

Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen); BZK (uitgaven onderwijshuisvesting, gehandicapten en groene sportvelden, 1999 en 2002); productiegegevens (zie bijlage D); SCP bewerking

Bijlage E3 Analyse van netto-uitgaven

		netto-uitgaven (mln. euro)			productie			reële uitgaven per product		
		1999	2002	2004	1999	2002	2004	1999	2002	2004
<i>a</i>	<i>algemeen bestuur</i>	1.531	2.083	2.178	100,0	96,3	99,2	100,0	124,4	121,5
	a1 bestuursorganen*	441	634	594	100,0	100,4	98,4	100,0	126,0	115,8
	a2 algemene ondersteuning*	870	1.147	1.277	100,0	92,5	101,1	100,0	125,5	122,9
	a3 burgerzaken*	220	302	307	100,0	101,6	93,5	100,0	119,2	126,7
<i>b</i>	<i>openbare orde en veiligheid*</i>	559	798	964	100,0	119,5	122,0	100,0	105,2	119,8
	b1 brandweer	420	565	651	100,0	112,9	105,1	100,0	104,9	124,6
	b2 overig	138	232	314	100,0	141,4	178,2	100,0	104,6	107,7
<i>c</i>	<i>wegen en water*</i>	1.723	2.216	2.373	100,0	114,7	117,0	100,0	98,8	99,7
	c1 wegen, straten, pleinen	1.451	1.846	1.971	100,0	113,4	115,3	100,0	98,8	99,7
	c2 parkeren	0	0	0	100,0	80,1	75,2	100,0	110,0	112,5
	c3 overig	271	370	403	100,0	121,7	126,0	100,0	98,8	99,7
<i>d</i>	<i>ond*: onderwijs (excl. huisvesting)</i>	594	780	867	100,0	103,6	115,9	100,0	111,8	106,7
	d1 basisonderwijs	284	394	460	100,0	101,2	120,4	100,0	120,8	113,9
	d2 speciaal onderwijs	57	64	77	100,0	79,6	93,0	100,0	123,1	122,0
	d3 voortgezet onderwijs	88	119	145	100,0	112,5	130,9	100,0	105,9	106,1
	d4 overig onderwijs	164	203	185	100,0	114,1	107,3	100,0	95,6	89,2
<i>e</i>	<i>ond*: onderwijshuisvesting</i>	804	945	987	100,0	100,8	88,5	100,0	102,7	117,3
<i>f</i>	<i>wwb*: werkgelegenheid</i>	209	234	403	100,0	98,9	167,3	100,0	100,0	97,8
<i>g</i>	<i>wwb*: bijstand en sociale dienst*</i>	1.548	1.479	953	100,0	75,1	47,0	100,0	112,0	110,7
	g1 apparaatskosten	767	951	951	100,0	87,6	89,2	100,0	124,7	117,7
	g2 uitkeringskosten	782	528	2	100,0	61,2	0,2	100,0	97,2	96,6
<i>h</i>	<i>zorg*: maatschappelijke en sociale dienstverlening</i>	1.253	1.650	1.537	100,0	105,0	104,4	100,0	110,4	99,4
	h1 maatschappelijke begeleiding en advies	609	816	729	100,0	108,5	118,7	100,0	108,7	85,4
	h2 sociaal-cultureel werk	410	548	612	100,0	99,0	104,4	100,0	118,8	120,9
	h3 kinderopvang	211	276	196	100,0	110,8	67,8	100,0	104,1	115,8
	h4 verzorgingshuizen	7	6	0	100,0	61,4	0,0	100,0	110,4	
	h5 overig	16	5	0						
<i>i</i>	<i>zorg*: voorzieningen gehandicapten^a</i>	743	970	948	100,0	112,7	121,2	100,0	102,1	89,1
<i>j</i>	<i>zorg*: volksgezondheid</i>	229	319	376	100,0	110,0	116,4	100,0	111,8	119,3
	j1 GGD	219	316	314	100,0	113,5	104,0	100,0	111,8	116,9
	j2 jeugdgezondheidszorg	0	0	55						
	j3 verpleeghuizen	0	0	0	100,0	77,6	84,4	100,0	113,4	0,0

j4	ambulances	9	3	5	100,0	26,0	41,7	100,0	116,8	106,5
k	<i>milieu, reiniging en riolering</i>	591	675	444	100,0	94,8	66,9	100,0	106,0	105,0
k1	fysiek milieu*	314	398	408	100,0	102,0	99,7	100,0	109,6	110,4
k2	riolering*	153	153	83	100,0	83,2	42,4	100,0	105,9	108,0
k3	reiniging*	125	124	0	100,0	88,2	0,0	100,0	99,0	
l	<i>cultuur, sport en groen</i>	2.583	3.334	3.526	100,0	110,3	110,5	100,0	103,1	104,6
l1	cultuur en sport*	1.279	1.603	1.769	100,0	102,2	104,5	100,0	108,0	112,1
l2	oudheid*	229	325	319	100,0	124,7	118,4	100,0	100,4	99,8
l3	groen ^b *	1.076	1.406	1.438	100,0	118,4	117,1	100,0	97,2	96,6
m	<i>volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing*</i>	342	425	853	100,0	83,6	144,0	100,0	124,5	134,4
m1	woningexploitatie en woningbouw ^b	38	12	0	100,0	28,6	0,0	100,0	98,2	
m2	overige volkshuisvesting	13	0	252	100,0	0,0	1.415,9	100,0		120,1
m3	ruimtelijke ordening	273	357	459	100,0	85,2	104,7	100,0	135,1	135,7
m4	stedelijke vernieuwing	69	95	188	100,0	118,0	236,1	100,0	102,8	97,2
n	<i>overige eigen middelen*</i>	132	208	178	100,0	140,8	111,4	100,0	98,8	102,6
n2	openbaar vervoer	31	61	0	100,0	163,6	0,0	100,0	104,4	
n5	economische zaken	101	148	178	100,0	133,3	148,4	100,0	97,0	100,9
	totaal gemeenten	12.892	16.156	16.678	100,0	102,5	101,7	100,0	107,7	107,7
	<i>(idem, reële ontwikkeling totale uitgaven)</i>	100,0	110,4	109,5						

* Clusterindeling gemeentefonds.

Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen); BZK (uitgaven onderwijshuisvesting, gehandicapten en groene sportvelden, 1999 en 2002); productiegegevens (zie bijlage D); SCP bewerking

Noten

- 1 Om een voorbeeld te noemen: het aantal vierkante meters park is een wel erg grove maatstaf voor de inspanningen van gemeenten op het terrein recreatie. Parken kunnen fraai aangelegd zijn, dan wel verregaand verwaarloosd. De gedefleerde 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 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 het gebruik door een ander niet 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 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 4.2. De vraag daarbij is of het hanteren van deze alternatieve cijfers veel zou uitmaken.
- 8 Het is heel goed denkbaar dat de ongeautoriseerde cijfers van het CBS betrouwbaarder zijn dan de aldus verkregen reconstructie. Aangezien 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.