

Maten voor gemeenten 2014

Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode
2007-2012

Evert Pommer
Ingrid Ooms
Saskia Jansen

Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, maart 2015

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het scp verricht deze taken in het bijzonder bij problemen die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het scp te voeren beleid. Over de hoofdzaken hiervan heeft hij/zij overleg met de minister van Algemene Zaken; van Veiligheid en Justitie; van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; van Financiën; van Infrastructuur en Milieu; van Economische Zaken; en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2015

SCP-publicatie 2015-6

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Mantext, Moerkapelle

Vertaling samenvatting: Julian Ross, Carlisle, Engeland

Omslagontwerp: bureau StijlZorg, Utrecht

Foto omslag: Gerhard van Roon | Hollandse Hoogte

ISBN 978 90 377 0738 0

NUR 740

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

Sociaal en Cultureel Planbureau

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

(070) 340 70 00

www.scp.nl

info@scp.nl

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

Inhoud

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Voorwoord | 4 |
| Samenvatting | 5 |
| 1 Monitoring van uitgaven en prestaties | 8 |
| 1.1 Doelstelling | 8 |
| 1.2 De gevolgde methode | 9 |
| 1.3 De gebruikte gegevens | 10 |
| 1.4 Opzet van dit rapport | 11 |
| Noten | 11 |
| 2 Ontwikkeling van uitgaven en prestaties | 12 |
| 2.1 Inkomsten en uitgaven | 12 |
| 2.2 Uitgaven en prestaties | 16 |
| 2.3 De effecten van taakmutaties | 22 |
| 2.4 Tot slot | 24 |
| Noten | 25 |
| 3 Uitkomsten per sector | 26 |
| 3.1 Burger, bestuur en veiligheid | 26 |
| 3.2 Onderwijs en cultuur | 35 |
| 3.3 Sport en groen | 44 |
| 3.4 Werk en inkomen | 51 |
| 3.5 Dienstverlening en zorg | 58 |
| 3.6 Infrastructuur en economie | 69 |
| 3.7 Milieu en leefomgeving | 78 |
| Noten | 87 |
| Summary | 89 |
| Lijst met afkortingen | 92 |
| Bijlage Taakvelden en productindicatoren (te vinden via www.scp.nl onder dit rapport) | |
| Literatuur | 94 |
| Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau | 96 |

Voorwoord

In opdracht van de directie Bestuur, Democratie en Financiën van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) jaarlijks inzicht in de relatie tussen gemeentelijke prestaties en gemeentelijke uitgaven op landelijk niveau. Dit is een uitvloeisel van het Plan van Aanpak Transparantie in de financiële verhouding. Met deze informatie ontstaat meer duidelijkheid over de ruimte die beschikbaar is voor bestaand en nieuw gemeentelijk beleid en kan de minister zijn verantwoordelijkheid voor de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten beter waarmaken. Het voorliggende rapport, *Maten voor gemeenten 2014*, is een actualisering van eerdere rapportages, die vanaf 2002 zijn verschenen.

Na ruim tien jaar *Maten voor gemeenten* is voor een nieuwe opzet gekozen: een kernrapportage op landelijk niveau en een dieper gaande rapportage op gemeentelijk niveau waarbij groepen van gemeenten met elkaar kunnen worden vergeleken. Hiervan zal in de loop van 2015 een proefversie verschijnen.

Maten voor gemeenten 2014 beschrijft de kernuitkomsten op landelijk niveau. Informatie over het gevoerde beleid is alleen in deze rapportage opgenomen als dat van belang is voor de duiding van de uitkomsten. In elke afsluitende paragraaf op sectorniveau wordt kort ingegaan op de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening in relatie tot ingezette middelen en geleverde prestaties.

De opzet van het rapport leent zich niet om inzicht te krijgen in de gevolgen van de decentralisaties per 1 januari 2015. De gegevens zijn daarvoor niet recent genoeg en de analyses te globaal.

Bij het opstellen van het rapport is intensief gebruikgemaakt van de veelheid aan informatie die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) jaarlijks over de overheid en over publieke dienstverlening verzamelt. Andere bronnen voor dit rapport zijn departementale begrotingen en jaarverslagen, monitors, benchmarkrapporten en brancherapporten van diverse organisaties, prestatie- en productbegrotingen van gemeenten en de website www.waarstaatjegemeente.nl van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Niet op alle onderdelen is er voldoende informatie voorhanden. Blijvende investeringen in de informatievoorziening zijn voor de voortgang van dit onderzoek dan ook van groot belang.

Prof. dr. Kim Putters
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

Samenvatting

Gemeenten belangrijk voor dienstverlening

In 2012 namen de gemeenten ongeveer 18% van de totale overheidsuitgaven in Nederland voor hun rekening. Vooral bij de uitgaven voor cultuur, recreatie en huisvesting speelt de gemeente een zeer belangrijke rol. Maar ook bij milieu (afvalverwerking en riolering), economische zaken en overheidsbestuur (inclusief burgerzaken) is het gemeentelijk aandeel in de totale overheidsuitgaven ter zake aanzienlijk. Gemeenten geven in verhouding weinig uit aan landsverdediging, sociale zekerheid, volksgezondheid en onderwijs. Het gemeentelijk aandeel is de afgelopen jaren weinig veranderd. Weliswaar zijn er taken bij gekomen, maar de typische rijksuitgaven, vooral voor zorg, zijn sneller gestegen dan de typisch gemeentelijke uitgaven.

De uitgaven van gemeenten zijn de laatste jaren gedaald

Alle gemeenten samen gaven in 2012 een bedrag van 51,4 miljard euro uit voor hun burgers. De reële uitgaven van gemeenten zijn in de beschouwde periode, 2007-2012, eerste gestegen en daarna gedaald, waardoor een Λ -vormig verloop resulteert. Per saldo zijn de reële uitgaven gelijk gebleven. In de periode 2007-2009 zijn de uitgaven gestegen met gemiddeld 4,1% per jaar, maar vanaf 2010 treedt een steeds snellere daling op. Gemiddeld komt de daling uit op 2,8% per jaar. In 2010 was deze daling, met 1,2%, duidelijk lager dan het gemiddelde en in 2012, met 4,3%, duidelijk hoger. Deze daling houdt verband met het feit dat gemeenten hebben gedeeld in de achterblijvende inkomsten van het rijk vanwege de economische crisis (samen de trap op en de trap af).

De productie blijft iets achter

Gemiddeld blijft de groei van de productie achter op de groei van de uitgaven. Het verschil is over de periode 2007-2012 ongeveer 5 procentpunten. In de meeste sectoren zien we dit achterblijven van de groei van de productie. Het verschil is het grootst bij sport en groen (-12 procentpunten). Daarna volgen burger, bestuur en veiligheid (-11 procentpunten), onderwijs en cultuur (-8 procentpunten), infrastructuur en economie (-7 procentpunten), milieu en leefomgeving (-6 procentpunten) en dienstverlening en zorg (-4 procentpunten). Werk en inkomen is de enige sector waar de productie niet achterblijft op de uitgaven. Hier zien we een verschil van 10 procentpunten in het voordeel van de productie. De productie wordt meestal direct gemeten in termen van het aantal gebruikers van een voorziening of de hoeveelheid geleverde diensten, maar soms indirect door de uitgaven te corrigeren voor de prijsontwikkeling van de betrokken dienst. Voor enkele sectoren hangen de resultaten samen met een sterke groei of krimp van een voorziening, die pas op langere termijn tot een nieuw evenwicht leidt (*hysteresis*). Het duurt immers even voordat een investering loont (Centra voor jeugd en gezin) of vraaguitval kan worden gecompenseerd (openbare bibliotheken).

Kostprijsstijgingen vooral in de periode 2007-2009

De gemiddelde kostprijsstijging voor gemeentelijke dienstverlening komt uit op 1,1% per jaar. Deze kostprijsstijging is vooral in het begin van de waarnemingsperiode gerealiseerd, waar de kostprijzen met gemiddeld 3,3% per jaar stegen. Het jaar 2010 vormt het omslagjaar. Daarna treedt een daling op van de gemiddelde kostprijs met 0,7% per jaar. De kostprijsstijgingen in het begin van de waarnemingsperiode hangen onder meer samen met sterk toegenomen uitgaven voor openbare orde, een vermindering van brandmeldingen (bij licht stijgende uitgaven), hogere uitgaven bij burgerzaken, vraaguitval bij openbare bibliotheken en zwembaden, achterblijvende productie in de volkshuisvesting, hogere uitgaven voor de jeugdgezondheidszorg (opzetten van Centra voor Jeugd en Gezin en het elektronische kinddossier) en hogere uitgaven voor economische activiteiten (veel geld voor de ontwikkeling van bedrijfsterreinen in het zicht van een opkomende crisis). Kostprijsstijgingen zijn niet ongebruikelijk in sectoren met arbeidsintensieve dienstverlening als zorg en onderwijs (wet van Baumol), waar automatisering en robotisering van de dienstverlening moeilijk is.

Er wordt niet bezuinigd op de kwaliteit

Bij slechts weinig gemeentelijke taakvelden zijn aanwijzingen gevonden die erop wijzen dat de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening is verminderd. Deze kwaliteit is in dit rapport vooral afgemeten aan oordelen van inspecties en cliënten. Meestal treedt weinig verandering op in de kwaliteit van dienstverlening. Positieve ontwikkelingen in de dienstverlening zijn waar te nemen bij burgerzaken, het voortgezet onderwijs, sport- en groenvoorzieningen, de maatschappelijke ondersteuning, de parkeervoorzieningen en het investeringsklimaat in de gemeente. Negatieve ontwikkelingen treffen we aan bij de onderwishuisvesting, waar de staat van onderhoud van gebouwen in de ogen van het personeel en de ouders van leerlingen op een aantal punten te wensen overlaat.

Veranderingen in gemeentelijke taken werken nauwelijks door in kostprijzen

In de periode 2007-2012 kregen gemeenten er een bedrag van 2,1 miljard euro aan taken bij, maar tegelijk verdween een bedrag van 3,4 miljard euro aan taken. Per saldo resulteert dus een bedrag van 1,3 miljard euro vanwege verandering van taken ('taakmutaties'). Gemeenten kregen er taken bij op het gebied van de sociale werkvoorziening en de jeugdgezondheidszorg, maar zagen taken verminderen op het gebied van onder meer onderwijs (rijksgeld gaat in toenemende mate direct naar de scholen), openbaar vervoer (regionalisering en openbare aanbesteding) en inburgering (privatisering). Voorzieningen die betrokken zijn bij deze taakmutaties vertonen een minder gunstige kostprijsontwikkeling. Laten we de taakmutaties buiten beschouwing dan neemt de kostprijs van de gemeentelijke productie met 0,2 procentpunt per jaar meer toe en komt uit op 1,3% gemiddeld per jaar.

Minder inkomsten uit specifieke uitkeringen

Er is al geruime tijd een beleid gericht op grotere autonomie voor gemeenten. Dit wordt onder meer bereikt door een beperking van het aantal specifieke uitkeringen. Hun aandeel

in de financiering van de totale gemeentelijke uitgaven is gedaald van 23,1% in 2007 naar 17,1% in 2012. De beperking van specifieke uitkeringen wordt gecompenseerd door overheveling van de betrokken gelden naar het gemeentefonds. Het aandeel van de algemene uitkeringen uit het gemeentefonds is dan ook gestegen van 25,4% in 2007 naar 29,4% in 2012.

Grondexploitatie blijft belangrijke voorziening

De gemeentelijke grondexploitatie draagt voor 15% bij aan de gemeentelijke taakgebonden uitgaven, ongeveer evenveel als de voorziening inkomen, die vooral de bijstandsuitkeringen omvat. Op afstand volgen maatschappelijke ondersteuning (bijna 10%), wegen en water (9%) en milieubeheer (8%). Openbaar vervoer verdwijnt met een aandeel van nog geen ½ % steeds verder uit beeld bij de gemeenten. Maatschappelijke dienstverlening (minder dan 1%) en burgerzaken (1½ %) vergen ook betrekkelijk weinig van het gemeentelijke budget.

Gemeenten presteren goed

Deze monitor is bedoeld om signalen op te pakken die betrekking hebben op het uiteenlopen van prestaties en uitgaven. Op deze manier ontstaat meer duidelijkheid over de ruimte die beschikbaar is voor bestaand en nieuw gemeentelijk beleid. De ontwikkeling van gemeentelijke prestaties loopt doorgaans iets achter op de gemeentelijke uitgaven, maar dat is een algemeen verschijnsel in de publieke dienstverlening. Het uiteenlopen van prestaties en uitgaven treedt vooral op bij nieuwe taken of verdwijnende taken. Laten we deze buiten beeld dan treffen we in de waargenomen periode een lichte kostprijzdaling aan. Geruststellend is tevens het feit dat bij achterblijvende uitgaven geen signalen opkomen die wijzen op verminderde kwaliteit of afnemende effectiviteit van dienstverlening. Ook zien we dat daar waar uitgaven sneller stijgen dan de geleverde productie er vaak sprake is van de introductie of versterking van collectieve taken ('preventie'), waaraan moeilijk een concrete prestatie kan worden verbonden. Dat zien we bijvoorbeeld bij de jeugdgezondheidszorg en de openbare veiligheid. Het uiteenlopen van uitgaven en prestaties hangt soms samen met vraaguitval, zoals bij de openbare bibliotheken, zwembaden, sportvelden en volkshuisvesting. De tijd moet leren of gemeenten er in die situaties in slagen hun uitgaven op de veranderde vraag af te stemmen. Dat geldt ook voor investeringen die gemeenten, in het zicht van de economische crisis, hebben gedaan in bedrijfsterreinen. Al met al geven de uitkomsten in dit rapport weinig verontrustende signalen over de prestaties die gemeenten met de beschikbare publieke middelen leveren.

1 Monitoring van uitgaven en prestaties

Gemeenten spelen een belangrijke rol bij de publieke dienstverlening. De laatste jaren staan gemeenten door de overheveling van taken van het rijk naar gemeenten sterk in de belangstelling. Door deze overheveling zou meer maatwerk mogelijk zijn, zou de betrokkenheid van burgers toenemen en zouden besparingen op de kosten van dienstverlening mogelijk zijn. In 2012 gaven gemeenten ruim 51 miljard euro uit aan dienstverlening, wat overeenkomt met 18% van de totale overheidsuitgaven. In 2015 komt daar ruim 10 miljard euro bij aan nieuwe taken voor werk, zorg en jeugd, waarmee de gemeentelijke uitgaven ongeveer 20% hoger komen te liggen.

Om inzicht te houden in de totale gemeentelijke prestaties en de daarmee gemoeide uitgaven is de monitor Maten voor gemeenten in het leven geroepen. Deze monitor brengt jaarlijks de verhouding tussen gemeentelijke prestaties en uitgaven op landelijk niveau in beeld en geeft daarmee inzicht in de gemeentelijke 'huishouding'.

1.1 Doelstelling

Dit rapport is een uitvloeisel van een meerjarige opdracht die door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verstrekt in het kader van het Plan van Aanpak Transparantie in de financiële verhouding, dat in het jaar 2000 is opgesteld. Het Plan van Aanpak was bedoeld om inzicht te krijgen in de relatie tussen gemeentelijke taken en gemeentelijke middelen en de gevolgen die dit heeft voor de ruimte die beschikbaar is voor bestaand en nieuw gemeentelijk beleid.¹ De vraag die in dit rapport wordt beantwoord, is welke prestaties gemeenten leveren en welke middelen daarvoor zijn ingezet. We onderscheiden hierbij 51 voorzieningen die zijn samengevoegd tot zeventien taakvelden en zeven sectoren. Op basis van deze informatie kunnen jaarlijks indicaties worden verkregen voor mogelijke financiële knelpunten in gemeentelijke publieke taken. Het onderhavige rapport beschrijft de periode 2007-2012. Op een enkele plaats wordt ingegaan op de ontwikkelingen die een wat langere termijn beslaan: 2002-2012.

De prestaties van gemeenten zijn afgemeten aan de hoeveelheid diensten – de productie – die door gemeenten wordt geleverd. Het gaat uitdrukkelijk niet om de outcome van de ingezette middelen, die betrekking heeft op maatschappelijke effecten. Het gaat in dit rapport dus wel om het gevolgde onderwijs, maar niet om de geleerde vaardigheden (onderwijs), wel om het aantal geleende boeken, maar niet om het bereikte ontwikkelingsniveau (openbare bibliotheken), wel om de afgelegde afstand, maar niet om de feitelijke reistijd (openbaar vervoer), wel om de hoeveelheid werk, maar niet om de properheid van de woning (huishoudelijke hulp) en wel om het aantal re-integratietrajecten, maar niet om de duurzame banen van re-integranten (werkdeel participatiewet).

1.2 De gevolgde methode

Dit rapport vergelijkt op systematische wijze de ontwikkeling van de prestaties met het verloop van de uitgaven. De prestaties zijn gemeten via de productie van (vooral) diensten. Deze productie is gemeten met productindicatoren, zoals het aantal verstrekte paspoorten, het aantal onderwezen leerlingen en het aantal reizigerskilometers in het openbaar vervoer. Om de vergelijking met de productie doorzichtiger te maken, zijn alle uitgaven gecorrigeerd voor de algemene prijsontwikkeling.² Deze gecorrigeerde uitgaven hebben we aangeduid als reële uitgaven. Voor een uitvoerige toelichting op de gevolgde aanpak verwijzen we naar de internetbijlagen van voorgaande publicatie van Maten voor gemeenten (te vinden via www.scp.nl onder de desbetreffende rapporten). Hier wordt volstaan met een kort overzicht.

De diensten die de overheid en door de overheid gesubsidieerde instellingen produceren (de *productie*), zijn gemeten op basis van de volgende typen indicatoren:

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

Bij prestatie- en gebruiksindicatoren is de productie direct meetbaar. Prestatie-indicatoren hebben betrekking op het eindproduct van de dienstverlening, zoals het aantal succesvol behandelde patiënten, het aantal behaalde diploma's in het onderwijs of het aantal succesvol gere-integreerde werklozen bij de gesubsidieerde arbeid. Gebruiksindicatoren hebben niet zozeer betrekking op de geleverde producten, maar op de afnemers van producten, zoals het aantal patiënten in ziekenhuizen, het aantal leerlingen in het onderwijs en het aantal cliënten van de Sociale Dienst. Prestatie- en gebruiksindicatoren worden samen aangeduid met de term 'fysieke indicatoren': het gaat om concreet gemeten productie. Bij diensten waar de productie niet direct gemeten kan worden, maar waar sprake is van kostendekkende prijzen en min of meer marktconforme condities, kan de productie worden bepaald door gebruik van waarde-indicatoren (deflatoren). Hierbij wordt het productievolume bepaald door de uitgaven te defleren met een voor het betreffende product geldend prijsindexcijfer. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij stadsvernieuwing, waar de uitgaven zijn gedefleerd met de producentenprijsindex voor de bouwkosten van nieuwe woningen. Dergelijke, voor voorzieningen specifieke, deflatoren geven een goed beeld van de volumecomponent van een gemeentelijke uitgave.

Ten slotte leveren gemeenten ook zuiver collectieve diensten die niet direct kunnen worden toegerekend aan gebruikers. In die gevallen is vaak gebruikgemaakt van normeringsindicatoren, waarbij niet de productie zelf wordt gemeten, maar de omvang van de productie wordt afgeleid uit een globale norm (bv. aantal inwoners, aantal bedrijven, aantal vierkante kilometers). Dit gebeurt onder meer bij algemeen bestuur, waar het aantal gemeenten en het aantal inwoners is bekeken om een normeringsindicator af te leiden.

De productie van de verschillende voorzieningen wordt opgeteld tot taakvelden, de productie van taakvelden wordt opgeteld tot sectoren. De productie van de sectoren kan worden opgeteld tot de totale gemeentelijke productie. Bij deze optelling is gewogen met de kosten per product in een basisjaar. Deze weging is van belang om de heterogene productie in de betreffende onderdelen van het gemeentelijke takenpakket over groepen en totalen te kunnen verdelen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de mate waarin gemeenten in het totaal van de publieke dienstverlening verantwoordelijk zijn voor een bepaalde voorziening. Zo vindt de exploitatie van het openbaar vervoer en de ambulances grotendeels buiten de gemeenterekeningen plaats. Voor de betreffende voorzieningen is een gecorrigeerde productie per voorziening berekend door de totale productie te vermenvuldigen met het aandeel van de gemeentelijke uitgaven in de totale kosten van een voorziening.

In afwijking van voorgaande edities is in dit rapport op het niveau van voorzieningen en taakvelden geen informatie opgenomen over ontwikkelingen in het beleid en ontwikkelingen in de kwaliteit en effectiviteit van de gemeentelijke dienstverlening. Wel wordt in de afsluitende paragrafen van hoofdstuk 3 kort ingegaan op ontwikkelingen in de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening op sectorniveau. Daarmee worden significante kostprijsontwikkelingen getoetst op mogelijke gevolgen voor de kwaliteit en effectiviteit van de gemeentelijke dienstverlening. Hiervoor is vooral gebruikgemaakt van onderzoek door inspecties en klanttevredenheidsonderzoek, maar ook andere periodieke metingen van de objectieve en subjectieve kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening zijn in het onderzoek betrokken.

1.3 De gebruikte gegevens

De gegevens over de uitgaven van gemeenten zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), dat deze gegevens verzamelt in het kader van de Informatie voor Derden (Iv3). Hiermee wordt vooral gedoeld op financiële toezichthouders. Het betreft informatie over begrotingscijfers en kwartaal- en jaarrealisaties die zijn geleverd door provincies, waterschappen en gemeenten. Deze informatie wordt onder meer gebruikt voor de verdeling van middelen in het gemeentefonds en het provinciefonds. Het CBS toetst de aangeleverde rekeningcijfers op plausibiliteit en voert waar nodig en in overleg met de leverancier correcties op de geleverde gegevens uit. De informatievoorziening heeft betrekking op ruim 30 soorten inkomsten en uitgaven ('kostenplaatsen') die betrekking hebben op circa 85 gemeentelijke functies.

De gegevens over door de gemeenten geleverde productie komen uit verschillende bronnen, waaronder StatLine van het CBS en diverse jaarverslagen en rapporten. Daarnaast is informatie opgevraagd bij instellingen die over relevante productiecijfers beschikken, bijvoorbeeld de Rijksdienst voor het Wegverkeer (afgegeven rijbewijzen), de Vereniging van Schouwburg en Concertgebouwdirecties (podiumkunsten), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (verblijfsvergunningen), SGBO-BMC-onderzoek (Wmo-voorzieningen), Soa Aids

Nederland (geslachtsziekten), Ambulancezorg Nederland (ambulancevervoer), Landelijke Organisatie van Begraafplaatsen (crematies en begrafenissen), enzovoort.³

1.4 Opzet van dit rapport

Hoofdstuk 2 geeft de samenvattende uitkomsten op het niveau van sectoren en het totaal van gemeentelijke voorzieningen. In hoofdstuk 3 zijn de ontwikkelingen per sector en de daaronder vallende taakvelden en voorzieningen in beeld gebracht. Per sector zijn de uitkomsten in een samenvattende paragraaf afgezet tegen ontwikkelingen in de kwaliteit en effectiviteit van de geleverde diensten. De kengetallen brengen we grafisch in beeld en hebben betrekking op de totale uitgaven van gemeenten voor het betreffende taakveld en de daarmee corresponderende productie. Door deflatie van de gemeentelijke uitgaven met het prijsindexcijfer van de bruto collectieve uitgaven ontstaat een beeld van het volume dat met de betrokken uitgaven is gemoeid.

Noten

- 1 Achtergrondinformatie over deze opdracht is te vinden in een brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer (TK 2000/2001). Volgens deze brief moet het onderzoek betrekking hebben op 'informatie over de ontwikkeling van taken van de collectiviteit van gemeenten in relatie tot de totale middelen waarover ze kunnen beschikken. Deze informatie is nodig om de verhouding tussen taken en middelen te kunnen toetsen. Deze informatie is onder andere bruikbaar voor een bestuurlijk oordeel over de uitkomsten van de normering (de rekenregels voor de omvang van de Algemene uitkering) en de toetsing van de gekozen bekostigingswijze bij Rijksbeleid'. Elders in het Plan van Aanpak wordt de hoop uitgesproken dat dit type analyses inzicht zal kunnen bieden in 'de ontwikkeling van gemeentelijke behoeften'.
- 2 Er is gecorrigeerd voor de ontwikkeling van de bruto collectieve uitgaven.
- 3 In de internetbijlage bij dit rapport (zie www.scp.nl) wordt per taakveld aangegeven waar de gegevens vandaan komen.

2 Ontwikkeling van uitgaven en prestaties

2.1 Inkomsten en uitgaven

Dit rapport brengt de relatie in beeld tussen gemeentelijke uitgaven en gemeentelijke prestaties. Deze relatie is op landelijk niveau gezien op basis van ontwikkelingen in de tijd. Het gaat daarbij niet om de maatschappelijke effecten die zijn bereikt (outcome), maar de concrete diensten die aan burgers zijn geleverd (output). De gemeentelijke uitgaven en prestaties worden per sector in hoofdstuk 3 gerapporteerd en hier in hoofdlijnen samengevat. De uitkomsten in deze rapportage hebben betrekking op de periode 2007-2012. Een enkele globale uitkomst wordt echter eveneens gepresenteerd voor een wat langere periode: 2002-2012.

Gemeenten vervullen een groot aantal publieke taken, die in dit onderzoek zijn teruggebracht tot 51 voorzieningen. Deze zijn vervolgens gegroepeerd in zeventien taakvelden die worden gerapporteerd in zeven sectoren (paragrafen) in hoofdstuk 3. Deze paragrafen vallen globaal samen met de ministeries waarmee inhoudelijk de grootste verwantschap bestaat. Idealiter is de productie van gemeentelijke diensten gemeten met fysieke indicatoren (het aantal geholpen cliënten, de hoeveelheid verzameld afval), maar omdat dat niet altijd mogelijk is, vormen soms waarde-indicatoren (door deflatie van de uitgaven met een geschikte prijsindicator) of normeringsindicatoren de basis van de metingen. Bij circa 55% van de uitgaven is gebruikgemaakt van fysieke indicatoren voor de productie van diensten en bij circa 45% van waarde- of normeringsindicatoren.

De relatie tussen gemeentelijke uitgaven en gemeentelijke productie wordt mede bepaald door veranderingen in taken. Daarom presenteren we ook een variant waarbij taakmutaties in de waarnemingsperiode buiten beschouwing zijn gelaten (§ 2.3). Taakmutaties treden op wanneer gemeentelijke taken door andere overheden worden overgenomen of wanneer nieuwe taken op gemeenten afkomen. Onder het motto 'decentraal waar het kan, centraal waar het moet' verschuiven de meeste taken van het rijk naar de gemeenten, op dit moment vooral in het sociale domein. Het teruggeven van gemeentelijke taken aan het rijk komt nauwelijks voor. Wel zijn er gemeentelijke taken die naar een regionaal of bovenregionaal niveau worden getild, zoals het openbaar vervoer (provincies en grootstedelijke gebieden) en het funderend onderwijs (schoolbesturen).

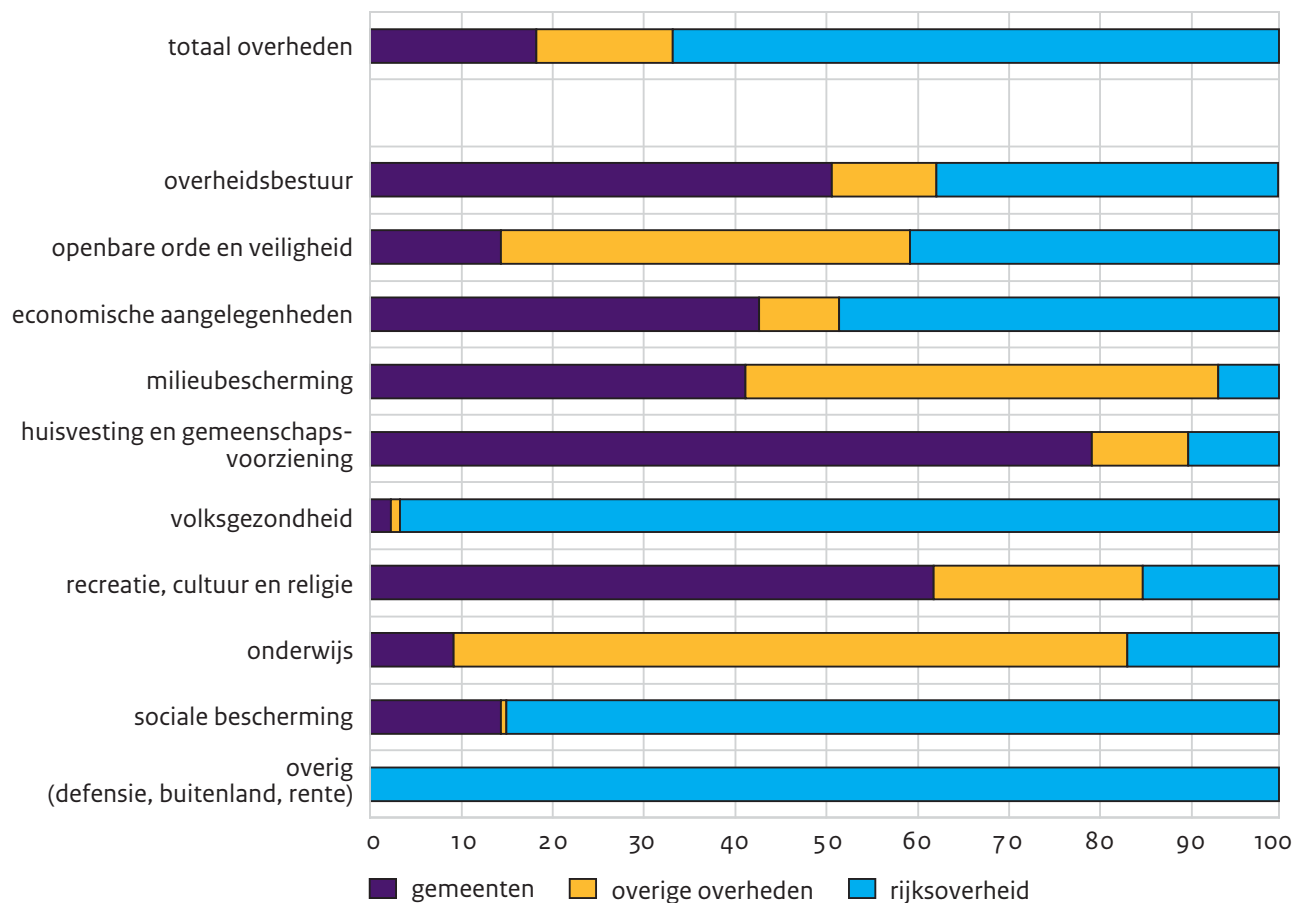
De informatie die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verzamelt voor de jaarlijkse overzichten van de gemeenterekeningen is een belangrijke bron voor dit rapport. De boekhoudkundige begrippen 'baten' en 'lasten' die in het kader van de gemeenterekeningen worden gehanteerd, komen min of meer overeen met de meer gangbare begrippen 'inkomsten' en 'uitgaven', die in dit rapport zijn gebruikt.

De gemeentelijke uitgaven bedragen circa 18% van de totale overheidsuitgaven, die in 2012 uitkwamen op 300 miljard euro (CBS, StatLine).¹ De verschillen per sector zijn echter aan-

zienlijk. Figuur 2.1 brengt dit in beeld op basis van de internationaal gangbare COFOG classificatie.²

Figuur 2.1

Aandeel gemeentelijke uitgaven in de totale overheidsuitgaven, 2012 (in procenten)



Bron: CBS (StatLine, COFOG-classificatie); provincies/regio's inclusief politiekorpsen, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen en verzelfstandigde instellingen (onderwijs, musea, arbeidsbemiddeling) SCP-bewerking

De figuur maakt duidelijk dat gemeenten in verhouding weinig uitgeven aan onderwijs, volksgezondheid en landsverdediging. De gemeenten zijn wel sterk vertegenwoordigd op het gebied van huisvesting en cultuur en recreatie. Ook wat betreft overheidsbestuur (incl. burgerzaken), economische zaken en milieu (o.a. afvalverwerking en riolering) speelt de gemeente een belangrijke rol. Het gemeentelijk aandeel in het totaal van overheidsuitgaven is iets afgenomen. In 2006 was het gemeentelijk aandeel 19% en in 2011 21% (Pommer et al. 2013). Deze uitkomst lijkt in strijd met de decentralisatietendens (decentraal wat kan, centraal wat moet) maar is dit niet. De gemeentelijke uitgaven zijn namelijk vanaf 2001 door taakmutaties per saldo met 1,5% toegenomen, maar het effect van toegenomen gemeentelijke taken wordt meer dan teniet gedaan door het feit dat de typische rijksuitgaven sneller zijn gestegen dan de typische gemeentelijke uitgaven. Vooral de sterk gestegen uitgaven voor de zorg (voornamelijk rijksuitgaven) zijn hiervoor verantwoordelijk. Typische gemeentelijke uitgaven zijn echter achtergebleven op de gemiddelde uitgavenstijging.

De kerncijfers over gemeentelijke uitgaven en inkomsten zijn samengebracht in tabel 2.1. De uitgaven zijn weergegeven in nominale bedragen, en de inkomsten als percentage van de totale uitgaven. Het saldo van jaarlijkse overschotten en tekorten wordt vereffend door onttrekkingen (bij tekorten) of toevoegingen (bij overschotten) aan de algemene reserves van de gemeenten. Daardoor tellen de totale inkomsten als percentage van de totale uitgaven op tot 100%.

Tabel 2.1

Nominale gemeentelijke uitgaven en inkomsten, 2007-2012 (in mln. euro's en in procenten)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| uitgaven (mln. euro's) | | | | | | |
| uitgaven taakvelden | 48.151 | 50.845 | 54.254 | 54.087 | 52.978 | 51.440 |
| toevoeging reserves | 7.200 | 7.742 | 12.095 | 8.330 | 8.158 | 7.177 |
| overige uitgaven | 3.968 | 3.860 | 4.239 | 3.238 | 3.325 | 3.806 |
| totale uitgaven | 59.319 | 62.447 | 70.588 | 65.655 | 64.461 | 62.423 |
| inkomsten (% van totale uitgaven) | | | | | | |
| netto-inkomsten uit gemeentefonds | 25,4 | 25,9 | 25,1 | 28,2 | 28,6 | 29,4 |
| taakgebonden inkomsten specifieke uitkeringen | 23,1 | 20,9 | 18,5 | 18,4 | 16,9 | 17,1 |
| taakgebonden inkomsten van derden | 28,2 | 29,8 | 33,3 | 26,2 | 28,3 | 26,8 |
| netto-opbrengst gemeentelijke belastingen | 5,3 | 5,2 | 4,7 | 5,2 | 5,6 | 6,1 |
| onttrekkingen reserves | 11,6 | 12,1 | 13,1 | 16,1 | 14,2 | 14,5 |
| overige netto-inkomsten | 6,4 | 6,0 | 5,3 | 5,9 | 6,4 | 6,1 |
| totaal (netto-)inkomsten | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| saldo reserveringen (% van totale uitgaven) | 0,6 | 0,3 | 4,1 | -3,4 | -1,6 | -3,0 |

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

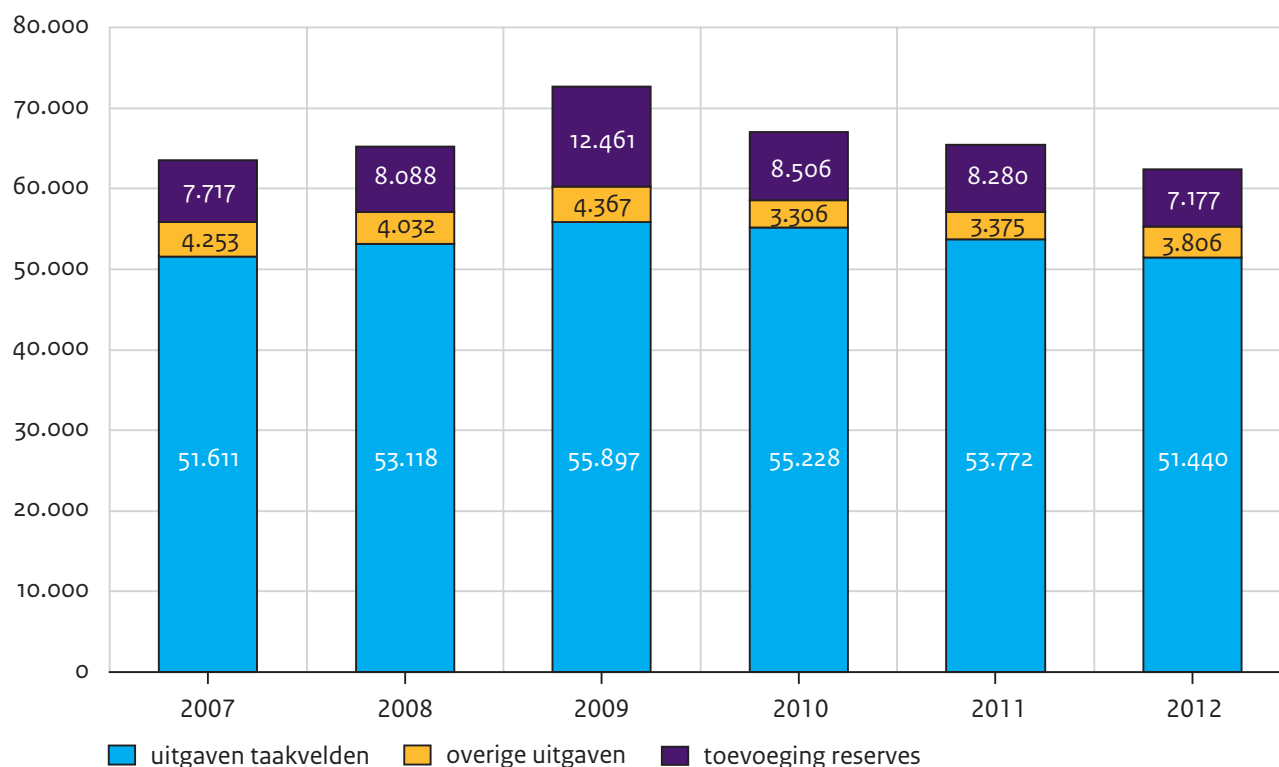
De totale nominale uitgaven van gemeenten voor de betrokken taakvelden lopen op van 48,2 miljard euro in 2007 tot ruim 54 miljard euro in 2009, om daarna weer te dalen naar 51,4 miljard euro in 2012. Over de gehele periode 2007-2012 komt dit neer op een gemiddelde groei van 1,3% per jaar. Wanneer we daar de reserveringen en de overige uitgaven (voornamelijk kapitaallasten) bij optellen, dan komen we uit op een jaarlijkse groei van 1,0%. Dit komt doordat per saldo geld is onttrokken aan de algemene reserves van gemeenten. Via de algemene reserves worden verschillen tussen uitgaven en inkomsten recht getrokken: geven gemeenten meer uit dan ze verdienen, dan wordt geld onttrokken aan de algemene reserves, en geven de gemeente minder geld uit, dan voegen gemeenten geld toe aan de algemene reserves.

De gemeentelijke uitgaven worden globaal gefinancierd uit vijf bronnen: algemene uitkeringen uit het gemeentefonds, specifieke uitkeringen voor de uitvoering van wettelijke taken, inkomsten van derden, gemeentelijke belastingen en eigen inkomsten (o.a. uit ver-

mogen). Het resterende verschil wordt – als gezegd – vereffend via het saldo van reserveringen. De middelen die gemeenten uit het gemeentefonds ontvangen, moeten hen in staat stellen om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket te leveren. Gemeenten zijn autonoom in het realiseren van deze doelstelling. De begroting van het gemeentefonds bevat daarom geen verantwoording in termen van te leveren prestaties. Deze prestaties moeten de gemeenten zelf verantwoorden aan gemeenteraad en burgers.³ Specifieke uitkeringen zijn bedoeld om geormerkte activiteiten van rijkswege te bekostigen.⁴ Het aantal specifieke uitkeringen is gedaald van 134 in 2007 naar 55 in 2012, wat gepaard is gegaan met een nominale daling van bijna 24% van de betrokken uitkeringen (TK 2012/2013a). Dit hangt samen met het beleid gericht op een grotere autonomie voor gemeenten. Door de beperking van het aantal specifieke uitkeringen is hun aandeel in de financiering van gemeentelijke uitgaven gedaald van 23,1% in 2007 naar 17,1% in 2012. De beperking van specifieke uitkeringen wordt doorgaans gecompenseerd door overheveling van de betrokken gelden naar het gemeentefonds (BZK 2009). Het aandeel van de uitkeringen uit het gemeentefonds in de bekostiging van de gemeentelijke uitgaven is dan ook gestegen van 25,4% in 2007 naar 29,4% in 2012. Taakgebonden inkomsten van derden vormen de derde belangrijke financieringsbron. Deze vloeien voort uit eigen bijdragen van gebruikers van gemeentelijke voorzieningen, specifieke heffingen (zoals leges en reinigingsrecht) en de verkoop van goederen en diensten aan burgers en bedrijven. Het aandeel van deze financieringsbron fluctueert tussen de 25% en 30%, met uitzondering van een uitschieter van 33,3% in 2009. Deze uitschieter wordt veroorzaakt door de eenmalige verkoop van gemeentelijke deelnemingen in de energiebedrijven Nuon en Essent (zie ook de post reserveringen). Ten vierde voorzien de gemeentelijke belastingen (waaronder de onroerendezaakbelasting) in niet-taakgebonden middelen voor de bekostiging van gemeentelijke uitgaven. Dit aandeel schommelt de laatste jaren rond de 5%, maar is in 2012 gestegen naar 6,1%. Ten slotte is er een post ‘overige netto-inkomsten’ die hoofdzakelijk betrekking heeft op opbrengsten uit vermogen en deelnemingen. De tekorten en overschotten worden verrekend met de algemene reserves van gemeenten. Tot en met 2009 was sprake van een licht positief saldo en in 2009 zelfs van een betrekkelijk hoog positief saldo. Dit laatste hangt samen met de verkoop van deelnemingen in energiebedrijven. In 2010 slaat het positieve resultaat om in een tekort van -3,4%. Dit is mede toe te schrijven aan de verliezen op de grondexploitatie, waarop de gemeenten in 2010 een voorziening hebben getroffen (Deloitte 2011). In 2011 en 2012 worden wederom rode cijfers geschreven, zij het iets minder groot. Dit minder slechte resultaat is vooral te danken aan een daling van de uitgaven (met 6,3% in 2 jaar), die sterker is geweest dan de daling van de inkomsten in dezelfde periode (met 3,3%, exclusief reserveringen). De gemiddelde onttrekking aan de reserves komt in de waargenomen periode overeen met circa 6% van het eigen vermogen van de gemeenten in Nederland. Het eigen vermogen van de gemeenten is tussen 2007 en 2012 met 3% toegenomen tot een bedrag van circa 30 miljard euro (CBS, StatLine).

Figuur 2.2

Reële gemeentelijke uitgaven, 2007-2012 (in mln. euro's)



Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Gecorrigeerd voor de algemene toename van het prijspeil van de overheidsuitgaven met gemiddeld 1,4% per jaar resteren nagenoeg gelijkblijvende reële uitgaven voor de taakvelden in de beschouwde periode (zie figuur 2.2). Opmerkelijk is dat de reële gemeentelijke uitgaven voor de taakvelden aanvankelijk zijn toegenomen (met 2,9% in 2008 en 5,2% in 2009), maar vanaf 2010 zijn gedaald. Deze daling is steeds sterker geworden: van -1,2% in 2010 via -2,6% in 2011 naar -4,3% in 2012. Dit komt mede doordat de gemeenten hebben gedeeld in de achterblijvende inkomsten van het rijk vanwege de economische crisis (accres: groei van het gemeentefonds), en in 2012 zelfs extra hebben moeten inleveren (negatief accres: krimp van het gemeentefonds).

2.2 Uitgaven en prestaties

De uitkomsten over gemeentelijke prestaties kunnen op verschillende niveaus worden gepresenteerd. Naast het totaal van gemeentelijke uitgaven onderscheiden we zeven sectoren, die zijn opgebouwd uit zeventien taakvelden en 51 voorzieningen. Tabel 2.2 geeft de samenvattende uitkomsten in reële bedragen op het niveau van sectoren. Deze sectoren vormen ook de basis voor de indeling van de paragrafen in hoofdstuk 3 van dit rapport.

Tabel 2.2

Gemeentelijke taakgebonden uitgaven, inkomsten en productie naar sectoren, 2007-2012 (in mld. euro's en in procenten)

| sectoren | totale uitgaven in 2012 | taakgebonden inkomsten in 2012 | inkomsten als% van uitgaven | groei uitgaven 2007-2012 (%) | groei inkomsten 2007-2012 (%) | groei productie 2007-2012 (%) |
|-------------------------------|-------------------------|--------------------------------|-----------------------------|------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| burger, bestuur en veiligheid | 5,0 | 0,8 | 15,1 | 4,7 | -17,3 | -5,8 |
| onderwijs en cultuur | 5,2 | 1,2 | 22,8 | -25,3 | -63,5 | -33,2 |
| sport en groen | 3,5 | 0,8 | 21,8 | 10,0 | 1,7 | -1,9 |
| werk en inkomen | 11,1 | 8,9 | 80,1 | 16,8 | 16,1 | 27,3 |
| dienstverlening en zorg | 6,5 | 1,1 | 17,0 | 6,3 | -28,0 | 3,0 |
| infrastructuur en economie | 13,3 | 9,3 | 69,7 | -6,2 | -26,7 | -13,3 |
| milieu en leefomgeving | 6,8 | 5,4 | 79,5 | -1,0 | -7,8 | -7,4 |
| totaal | 51,4 | 27,4 | 53,3 | -0,3 | -16,0 | -5,4 |

Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage (te vinden via www.scp.nl onder dit rapport) scp-bewerking

De sector infrastructuur en economie vormt in financiële termen met 26% in 2012 (13,3 miljard euro) de grootste gemeentelijke sector en sport en groen (3,5 miljard euro) met 7% van de uitgaven de kleinste. Het aandeel van taakgebonden inkomsten is groot bij milieu en leefomgeving (80%), werk en inkomen (80%) en infrastructuur en economie (70%). Bij milieu en leefomgeving betreft het overwegend heffingen voor de afvoer van afval en afvalwater. Bij werk en inkomen hangt dit grotendeels samen met de wettelijke taken die hier worden uitgevoerd (zoals de uitvoering van de bijstandswet) en de specifieke uitkeringen die men hiervoor van het rijk ontvangt. Bij infrastructuur en economie gaat het zowel om eigen bijdragen (openbaar vervoer, parkeren), inkomsten uit bedrijfsvoering (grondexploitatie, nutsbedrijven) als specifieke wettelijke taken (wegen). Bij de overige sectoren schommelen de taakgebonden inkomsten tussen de 15% en 23%.

De groeicijfers over de uitgaven en inkomsten vertonen enkele grote schommelingen die te maken hebben met veranderingen in gemeentelijke taken. Bij het onderwijs worden de middelen voor openbaar onderwijs in toenemende mate direct aan de scholen beschikbaar gesteld en beperkt de taak van gemeenten zich steeds meer tot onderwijshuisvesting. Doordat de inkomsten nominaal navenant dalen en de taakgebonden inkomsten maar een deel vormen van de uitgaven, dalen deze inkomsten in verhouding sneller dan de uitgaven. Bij dienstverlening en zorg is specifieke uitkering voor de Centra voor Jeugd en Gezin in 2012 overgeheveld naar het Gemeentefonds, waardoor deze niet meer bij de inkomsten van de jeugdgezondheidszorg meetellen. Ook bij infrastructuur en economie (openbaar vervoer) en bij werk en inkomen (sociale werkvoorzieningen) zijn er wijzigingen geweest. Zie paragraaf 2.3 voor een volledig overzicht.

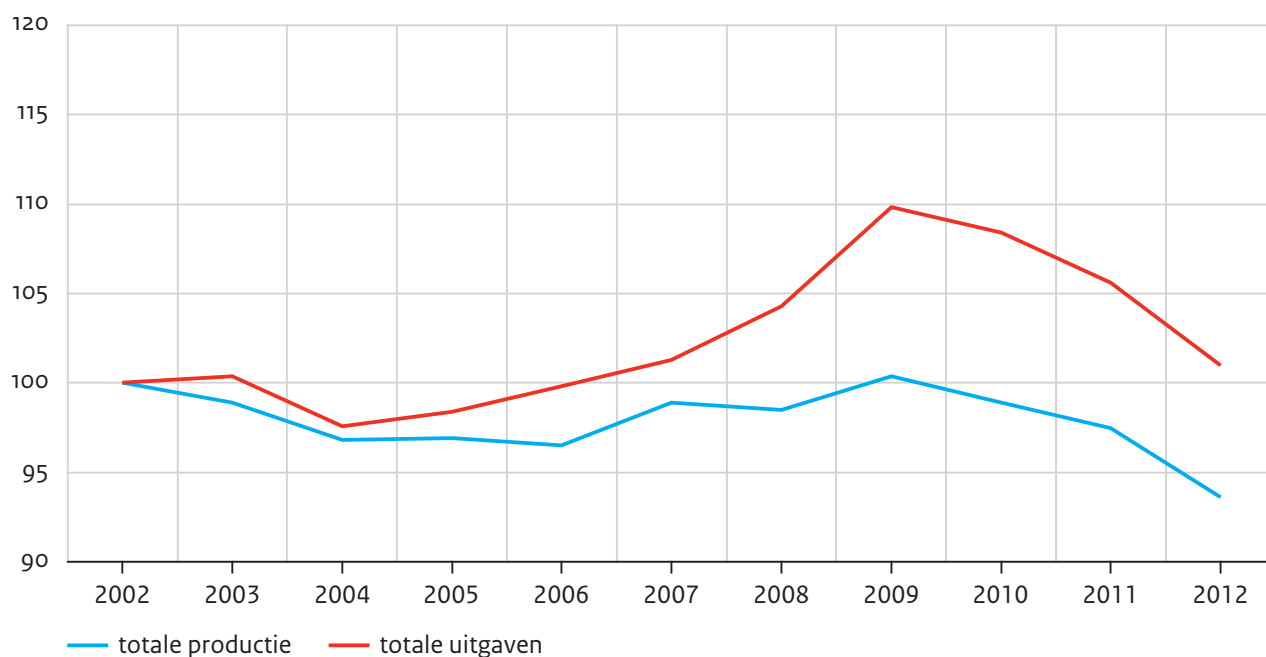
Tabel 2.2 geeft ook een eerste inzicht in de relatie tussen gemeentelijke uitgaven en gemeentelijke productie. In de meeste sectoren blijft de groei van de productie achter op de groei van de uitgaven. Het verschil is het grootst bij sport en groen (-12 procentpunten), gevolgd door burger, bestuur en veiligheid (-11 procentpunten), onderwijs en cultuur (-8 procentpunten) en infrastructuur en economie (-7 procentpunten). Bij milieu en leefomgeving blijft de productie 6,5 procentpunten achter op de uitgaven en bij dienstverlening en zorg 3 procentpunten. Werk en inkomen is de enige sector waar de prestaties niet achterblijven op de uitgaven. Hier zien we een verschil van 10,5 procentpunten in het voordeel van de prestaties.

Productie en uitgaven in de periode 2002-2012

In figuur 2.3 geven we een beeld van de uitgaven en productie van gemeenten voor een wat langere termijn: 2002-2012. De reële gemeentelijke uitgaven zijn in 2012 ongeveer terug op het niveau van 2002, terwijl de gemeentelijke productie lager uitkomt. De gemeentelijke uitgaven zijn, gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling, tussen 2002 en 2012 per saldo gestegen met gemiddeld 0,2% per jaar bij een gemiddeld dalende productie (met 1,3% per jaar). De uitgavenstijging is niet geleidelijk geweest. Een relatief sterke stijging (8,4%) treffen we aan in de periode 2007-2009, die werd gevolgd door een relatief sterke daling in de periode 2009-2012. De kostenstijging in 2007 heeft onder meer te maken met de overheveling van de huishoudelijke hulp naar de gemeenten en de uitgavenstijging in 2008 met de overheveling van het nog niet overgehevelde deel van de sociale werkvoorziening naar gemeenten. De forse stijging van de uitgaven in 2009 komt voor een belangrijk deel op conto van burgerzaken (mutaties in de gemeentelijke basisadministratie, vreemdelingenadministratie, burgerlijke stand), de jeugdgezondheidszorg (opzetten Centra voor Jeugd en Gezin en het elektronisch kinddossier) en economische activiteiten (ontwikkeling bedrijventerreinen vanwege een opkomende crisis).

Figuur 2.3

Totale uitgaven en productie van gemeenten, 2002-2012 (in indexcijfers, 2002 = 100)



Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage bij dit rapport, SCP-bewerking

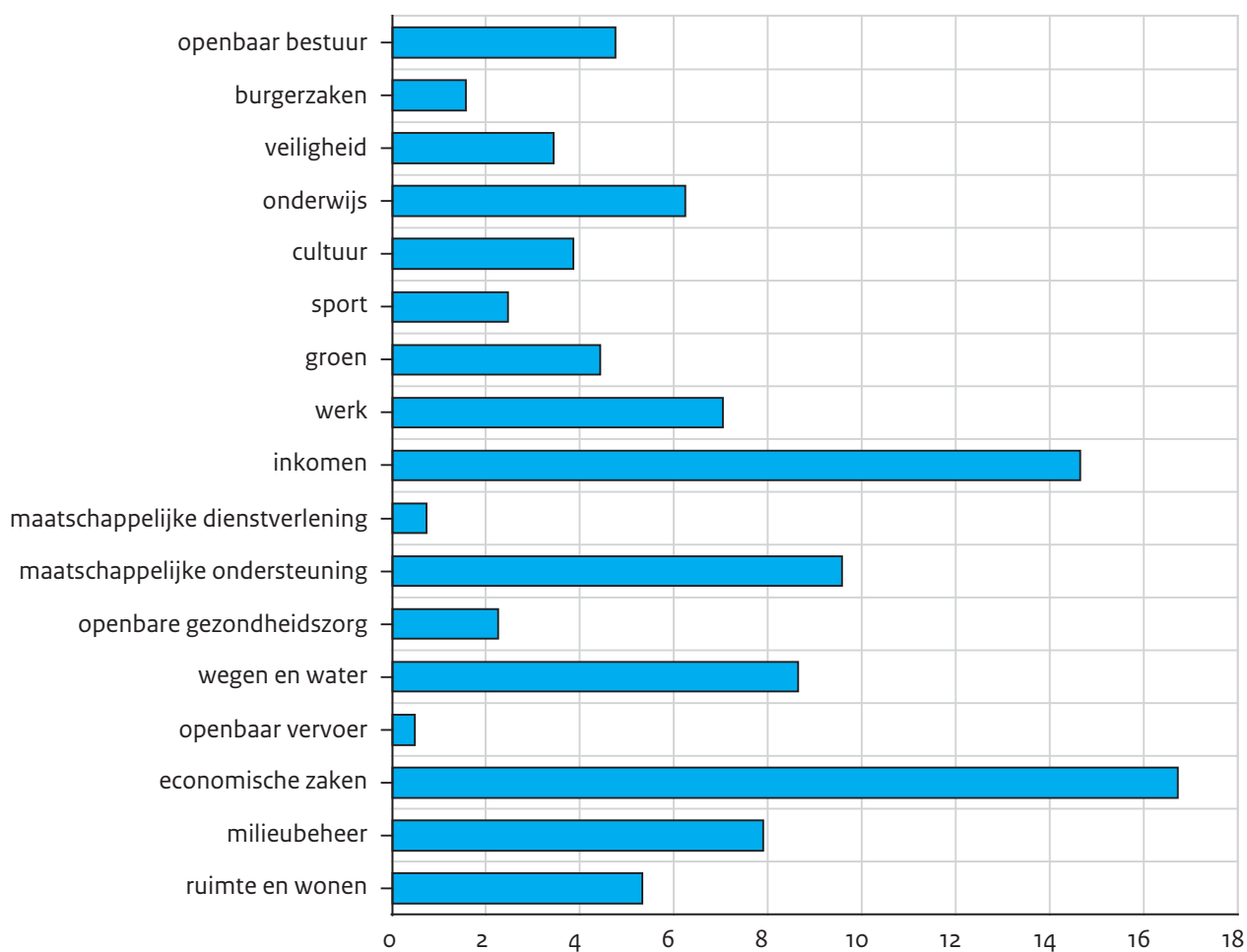
De ontwikkeling van de productie volgt in eerste instantie die van de uitgaven, maar blijft daar in de periode 2007-2009 in toenemende mate bij achter. De dalende productie bij gemiddeld nagenoeg gelijkblijvende uitgaven heeft in deze periode een gemiddelde kostprijzdaling van 1,3% per jaar tot gevolg. Kostprijsstijgingen hebben zich voornamelijk voorgedaan in 2003 (1,6%), 2006 (1,8%), 2008 (3,4%) en 2009 (3,2%). De laatste twee jaar zien we een daling van de gemiddelde reële kostprijs met 1,2% in 2011 en met 0,3% in 2012.

Gewicht van de verschillende taakvelden in 2012

Het beeld in figuur 2.3 wordt mede bepaald door het gewicht dat de verschillende gemeentelijke taken hebben in het totaal van gemeentelijke uitgaven. Het taakveld 'economische zaken' heeft met bijna 17% het grootste aandeel in de gemeentelijke uitgaven (zie figuur 2.4). De gemeentelijke grondexploitatie levert hieraan met 15% van de gemeentelijke uitgaven verreweg de belangrijkste bijdrage. Dit toont de grote kwetsbaarheid van het financieel resultaat van de gemeenten aan. Het taakveld inkomen is met een aandeel van bijna 15% een goede tweede, gevolgd door ondersteuning (9,5%), wegen en water (9%) en werk (7%). Openbaar vervoer verdwijnt met een aandeel van 0,5% steeds verder uit beeld bij de gemeenten. Dienstverlening en burgerzaken vergen met ieder minder dan 2% ook betrekkelijk weinig van het gemeentelijke budget.

Figuur 2.4

Aandeel van taakvelden in de totale uitgaven,^a 2012 (in procenten)



a Zie voor een overzicht van de taakvelden de bijlage bij dit rapport.

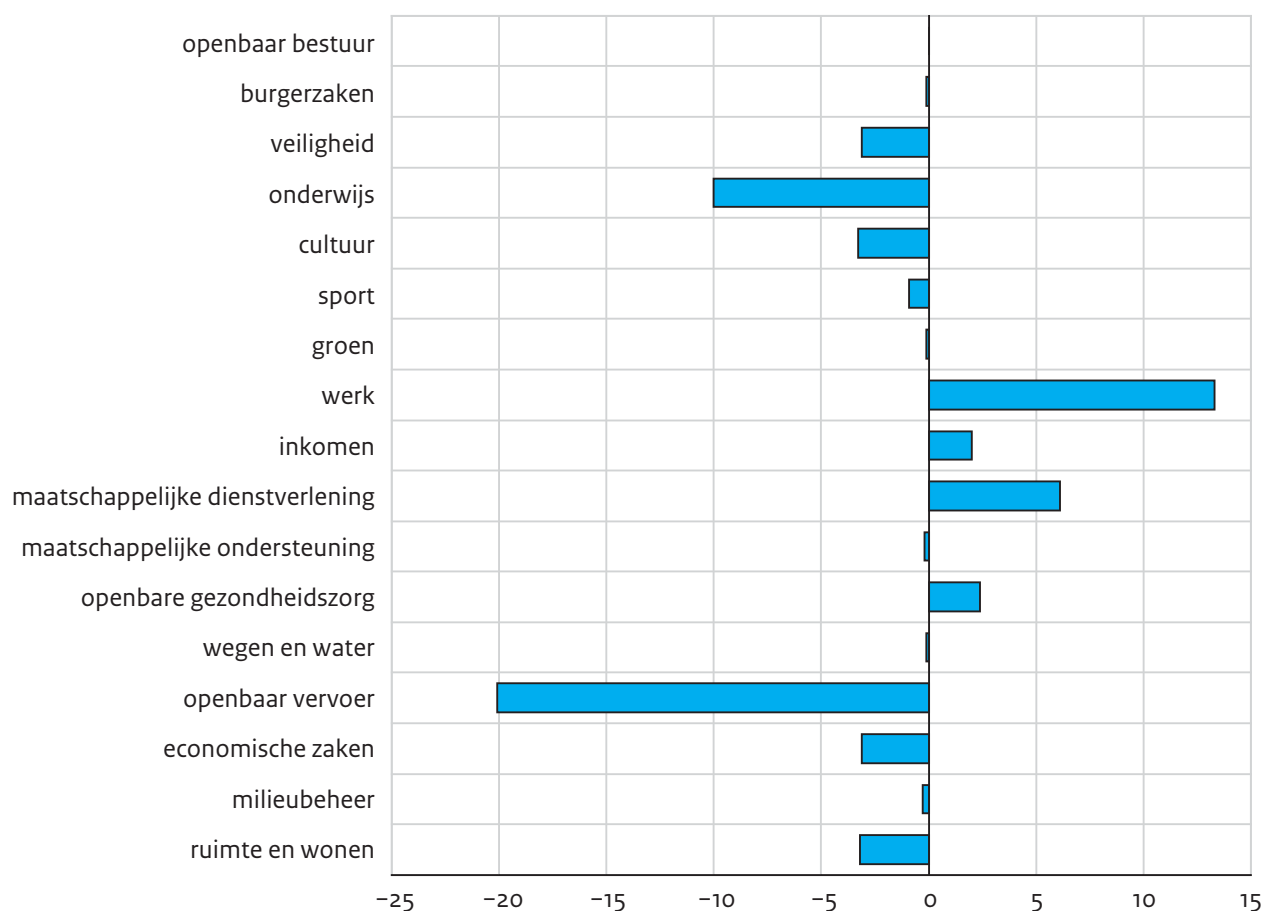
Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Groei van de gemeentelijke productie per taakveld

Wanneer we de groei van de gemeentelijke productie op het niveau van taakvelden in beeld brengen, zien we een aantal uitschieters. Deze hebben te maken met veranderingen in gemeentelijke taken (zie figuur 2.5). Het snelst groeit in de periode 2007-2012 het taakveld werk, met bijna 13% per jaar. Dit is toe te schrijven aan de in 2008 versterkte regie-taken van gemeenten voor de sociale werkplaatsen. Ook bij het taakveld dienstverlening zien we een relatief sterke groei van de productie met 6% per jaar. Dit is veroorzaakt door een nieuw stelsel van inburgering dat de productie in 2007 sterk deed stagneren. In de jaren daarna herstelde de productie zich, maar dit veroorzaakt ten opzichte van 2007 wel een sterke stijging. De snelste dalers zijn het openbaar vervoer met gemiddeld 20% per jaar en het onderwijs met gemiddeld 10% per jaar. Dit is niet veroorzaakt door een daling van het gebruik van deze voorzieningen, maar door een verminderde betrokkenheid van de gemeenten bij deze taken. Bij het openbaar vervoer zet regionalisering verder door en bij het openbaar onderwijs gaan de middelen steeds meer rechtstreeks naar de school(besturen).

Figuur 2.5

Gemiddelde jaarlijkse groei van de gemeentelijke productie, 2007-2012 (in procenten)



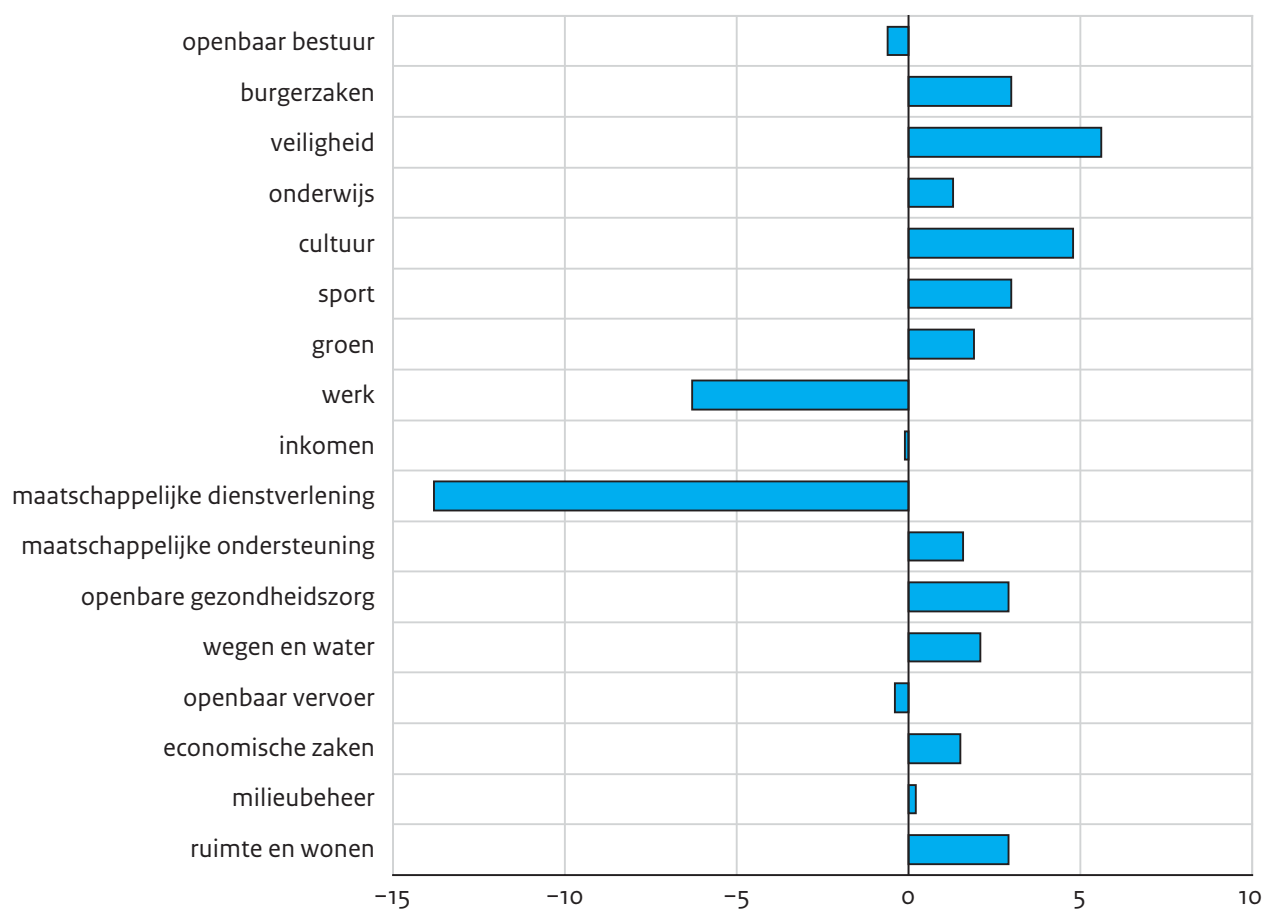
Bron: cbs (StatLine) productiegegevens zie bijlage bij dit rapport, scp-bewerking

Ontwikkeling van de uitgaven per product

Figuur 2.6 geeft een beeld van de ontwikkeling van de reële uitgaven per product (de kostprijs). In de meeste gevallen stijgt de gemiddelde kostprijs. De grootste stijgingen treffen we aan bij de taakvelden veiligheid (5,6%) en cultuur (4,8%). Bij het taakveld cultuur spelen de achterblijvende bezoekersaantallen bij culturele voorstellingen en achterblijvende uitleeningen bij bibliotheken een belangrijke rol. De publieke belangstelling voor deze voorzieningen is duidelijk verminderd. Bij het taakveld veiligheid daalt het aantal brandmeldingen geleidelijk terwijl de uitgaven tot en met 2010 verder stijgen. Preventieve maatregelen en het verminderd gebruik van schoorstenen spelen hierbij een rol (cbs, Brandweerstatistiek). Een substantiële daling van de gemiddelde kostprijs nemen we waar bij het taakveld dienstverlening (met 13,8% per jaar). Dit komt vooral door de eerder genoemde stelselherziening bij inburgering in 2007. Doordat de productie (deelname aan inburgeringscursussen) in 2007 voor een groot deel wegviel, heeft in de jaren daarna een inhaalslag plaatsgevonden. Ook bij het taakveld werk zien we een forse daling (6,3% per jaar). Deze wordt volledig veroorzaakt door de grotere verantwoordelijkheid van gemeenten voor de sociale werkvoorziening in 2008.

Figuur 2.6

Gemiddelde jaarlijkse groei van de reële kostprijs, 2007-2012 (in procenten)



Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage bij dit rapport, SCP-bewerking

2.3 De effecten van taakmutaties

De gemeentelijke taken zijn voortdurend aan verandering onderhevig. Zo zullen de gemeenten in 2015 verantwoordelijk worden voor de jeugdzorg, de extramurale zorg en de participatie van personen met een arbeidsbeperking.⁵ Zulke taakmutaties hebben ook in het verleden plaatsgevonden en deze mutaties beïnvloeden de uitkomsten van de hier uitgevoerde analyses. De rol van gemeenten op het gebied van openbaar vervoer en openbaar onderwijs is bijvoorbeeld door de jaren heen sterk verminderd, de huishoudelijke hulp en de Centra voor Jeugd en Gezin zijn er als gemeentelijke taak bij gekomen. Daarom is ook een analyse van gemeentelijke uitgaven en gemeentelijke productie uitgevoerd, waarbij zulke taakmutaties buiten beeld zijn gelaten.

Het betreft de volgende gemeentelijke taken (tussen haakjes: richting van de taakmutatie en betrokken bedragen):

- openbaar basisonderwijs (-) van 2005-2011 - 63% (€ 2040 miljoen)
- schoolbegeleiding (-) 2005-2010 - 78% (€ 70 miljoen)
- volwasseneneducatie (-) 2009-2011 - 65% (€ 150 miljoen)
- sociale werkvoorziening (+) in 2008 +169% (€ 1930 miljoen)

- jeugdgezondheidszorg (+) van 2008-2011 + 50% (€ 180 miljoen)
- openbaar vervoer (-) van 2006-2009 - 72% (€ 920 miljoen)
- inburgering (-) van 2011-2012 - 59% (€ 190 miljoen)

Met deze taakmutaties is een nominaal uitgavenbedrag gemoeid van 5,5 miljard euro, wat overeenkomt met bijna 10% van de gemeentelijke uitgaven in 2012. In twee gevallen hebben gemeenten er in de periode 2007-2012 taken bij gekregen: de sociale werkvoorziening en jeugdgezondheidszorg (Centra voor Jeugd en Gezin). Terugtrekkende bewegingen van de gemeentelijke overheden treffen we aan bij het openbaar onderwijs (naar scholen), de volwasseneneducatie (deels naar participatie), het openbaar vervoer (regionaal aanbesteed) en de inburgering (meer eigen verantwoordelijkheid). Bij de schoolbegeleiding zijn de uitgaven in 2007 sterk verminderd, maar vanaf 2010 weer enigszins bijgetrokken.

Tabel 2.3 geeft een beeld van de ontwikkelingen van de uitgaven en de daaraan gerelateerde productie met en zonder taakmutaties. De uitkomsten zonder taakmutaties zijn verkregen door de gemeentelijke uitgaven en de bijbehorende ontwikkeling van de productie te corrigeren voor voorzieningen waarin sprake is van taakmutaties. Zowel de uitgaven als de productie zijn bij de voorzieningen met taakmutaties buiten beeld gelaten.

Met correctie voor taakmutaties blijven de reële uitgaven in de periode 2007-2012 gelijk. De uitgaven zonder correctie laten een lichte daling zien. De productie zonder taakmutaties daalt iets sneller dan de productie zonder correctie. De gemiddelde reële kostprijs stijgt daardoor zonder correctie met 1,1% per jaar, terwijl we met correctie voor taakmutaties een kostprijsstijging waarnemen van 1,3% per jaar. Per saldo vertonen voorzieningen waarbij sprake is van taakmutaties dus een iets gunstiger kostprijsontwikkeling, hoewel de verschillen klein zijn.

Tabel 2.3

Ontwikkeling uitgaven en productie, met en zonder correctie voor taakmutaties, 2007-2012 (in indexcijfers (2007 = 100); in procenten)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | groeivoet (%) ^a 2007-2012 |
|--------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------------------------------------|
| totaal, inclusief taakmutaties | | | | | | | |
| ontwikkeling totale reële uitgaven, index | 100,0 | 102,9 | 108,3 | 107,0 | 104,2 | 99,7 | -0,1 |
| ontwikkeling productie, index | 100,0 | 99,5 | 101,5 | 100,0 | 98,5 | 94,4 | -1,1 |
| ontwikkeling reële uitgaven per product, index | 100,0 | 103,4 | 106,7 | 107,0 | 105,7 | 105,5 | 1,1 |
| totaal, exclusief taakmutaties ^b | | | | | | | |
| reële ontwikkeling gecorrigeerde totale uitgaven, index | 100,0 | 101,7 | 107,1 | 107,0 | 104,7 | 100,0 | 0,0 |
| ontwikkeling gecorrigeerde productie, index | 100,0 | 98,2 | 100,4 | 99,6 | 98,2 | 93,9 | -1,3 |
| ontwikkeling gecorrigeerde reële uitgaven per product, index | 100,0 | 103,5 | 106,7 | 107,5 | 106,6 | 106,5 | 1,3 |

a Gemiddelde jaarlijkse procentuele groei.

b Taakvelden exclusief openbaar onderwijs, schoolbegeleiding, volwasseneducatie, sociale werkvoorziening, jeugdgezondheidszorg en openbaar vervoer.

Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage bij dit rapport, SCP-bewerking

2.4 Tot slot

In dit hoofdstuk is de vraag gesteld in welke mate gemeentelijke uitgaven in de pas lopen met gemeentelijke prestaties en, waar dit niet het geval is, welke de achterliggende oorzaken zijn. De gemeentelijke uitgaven zijn in de periode 2007-2012 vrijwel gelijk gebleven maar de productie is met gemiddeld 1,1% per jaar gedaald. In de periode 2002-2007 lopen productie en uitgaven nagenoeg in de pas, maar tussen 2007 en 2009 lopen de uitgaven sterk op (+8,4%) terwijl de productie daar per saldo sterk op achter blijft (+1,5%). Hiervoor zijn goede redenen aan te voeren, zoals investeringen in de opzet van Centra voor Jeugd en Gezin, extra uitgaven voor rampenbestrijding, terugvallende bezoekersaantallen bij de podiumkunsten en de openbare bibliotheek en extra uitgaven voor het stimuleren van economische bedrijvigheid en werkgelegenheid in het zicht van een opkomende economische crisis. In de crisisjaren (2009-2012) groeien uitgaven en productie weer naar elkaar toe, zij het beide in neergaande lijn. De gemeentelijke uitgaven zijn in deze periode met 8,0% gedaald maar de productie slechts met 6,9%. Blijkbaar zijn gemeenten er de laatste jaren in geslaagd om met minder geld de daling van het voorzieningenniveau nog redelijk binnen de perken te houden. Taakmutaties gaan gepaard met hogere kosten per product. Laten we de taakmutaties buiten beeld dan zien we in plaats van een gemiddelde kost-

prijsstijging van 1% per jaar een gemiddelde kostprijzdaling van meer dan 1% per jaar. Voor de gemeentelijke dienstverlening is dit een betrekkelijk gunstige uitkomst.

Noten

- 1 Inclusief financiële transacties en exclusief reserveringen.
- 2 Zie <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Lg=1>
- 3 Hiervoor is het burgerjaarverslag ingevoerd (artikel 170 van de Gemeentewet).
- 4 Specifieke uitkeringen zijn 'bijdragen uit 's Rijks kas die door of vanwege een minister die het aangaat onder voorwaarden ten behoeve van een bepaald openbaar belang aan provincies of gemeenten wordt verstrekt'. Het betreft dus geoormerkt geld dat alleen voor een bepaald doel mag worden gebruikt.
- 5 Jongeren met een Wajong-uitkering die meer dan 80% arbeidsongeschikt zijn blijven in de landelijke regeling.

3 Uitkomsten per sector

3.1 Burger, bestuur en veiligheid

De gemeenten gaven in 2012 een bedrag van 5010 miljoen euro uit aan zaken die betrekking hebben op het openbaar bestuur (bestuursorganen en algemene ondersteuning), burgerzaken en openbare orde (politie) en brandveiligheid (tabel 3.1). Deze uitgavenpost legt beslag op circa 10% van de totale gemeentelijke uitgaven. De 750 miljoen euro aan sector-specifieke inkomsten dekten in 2012 circa 15% van de uitgaven. De overige uitgaven werden gefinancierd uit de algemene middelen van de gemeenten. Vooral bij burgerzaken zijn de sectorspecifieke inkomsten relatief hoog omdat dit concrete diensten zijn waarvoor burgers leges betalen. Het gaat hierbij om diensten als het aanvragen of verlengen van identiteitsbewijzen, verklaringen over gedrag, uittreksels uit registers en vergunningen. Bij typisch collectieve diensten als openbaar bestuur en veiligheid (brandweer en openbare orde) spelen eigen bijdragen van burgers nauwelijks een rol en worden de kosten overwegend gedekt uit de algemene middelen van de gemeenten.

Tabel 3.1

Gemeentelijke productie, uitgaven en inkomsten voor burger, bestuur en veiligheid, 2007-2012 (in indexcijfers (2007 = 100); procenten en prijzen van 2012)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | jaarlijkse groei (%) | niveau 2012 (mln. euro's) |
|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------------|------------------------------|
| productie | | | | | | | | |
| openbaar bestuur | 100,0 | 102,0 | 105,7 | 104,8 | 102,8 | 99,9 | -0,0% | |
| burgerzaken | 100,0 | 98,1 | 100,5 | 99,7 | 102,2 | 99,6 | -0,1% | |
| veiligheid | 100,0 | 93,8 | 97,5 | 95,9 | 95,8 | 85,3 | -3,1% | |
| totaal | 100,0 | 98,2 | 101,7 | 100,5 | 100,0 | 94,2 | -1,2% | |
| uitgaven | | | | | | | | |
| openbaar bestuur | 100,0 | 101,2 | 108,2 | 106,1 | 99,2 | 97,1 | -0,6% | 2440 |
| burgerzaken | 100,0 | 104,0 | 114,1 | 125,6 | 119,4 | 115,6 | 2,9% | 810 |
| veiligheid | 100,0 | 106,7 | 115,0 | 120,2 | 115,0 | 112,1 | 2,3% | 1760 |
| totaal | 100,0 | 103,4 | 111,3 | 113,6 | 107,3 | 104,7 | 0,9% | 5010 |
| inkomsten | | | | | | | | |
| openbaar bestuur | 100,0 | 96,1 | 108,6 | 100,1 | 81,2 | 76,1 | -5,3% | 260 |
| burgerzaken | 100,0 | 101,1 | 103,2 | 102,5 | 102,8 | 98,3 | -0,3% | 340 |
| veiligheid | 100,0 | 98,1 | 111,1 | 104,6 | 87,5 | 69,3 | -7,1% | 160 |
| totaal | 100,0 | 98,5 | 107,2 | 102,1 | 90,9 | 82,7 | -3,7% | 750 |

Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage (te vinden via www.scp.nl onder dit rapport) SCP-bewerking

Overzien we de totale sector, dan blijkt dat de productie in de beschouwde periode met gemiddeld 1,2% per jaar is gedaald, maar dat de uitgaven met gemiddeld 0,9% per jaar zijn gestegen. Dit impliceert een gemiddelde 'kostprijsstijging' van 2,1% per jaar. Alleen bij openbaar bestuur blijven de uitgaven achter op de productie (bijna 2% over de hele periode), vermoedelijk door bezuinigingen op het ambtelijk apparaat (Koning et al. 2014). Bij burgerzaken is de productie betrekkelijk constant maar stijgen de uitgaven jaarlijks met 2,9%, waarschijnlijk door automatisering (IPSE 2013). Dit wordt niet gecompenseerd door hogere inkomsten.

Opmerkelijk is dat de sectorspecifieke inkomsten in de gehele sector sterk zijn gedaald (-3,7% per jaar), terwijl de uitgaven wel zijn gestegen. Dit betekent dat er meer geld uit de algemene middelen naar deze sector is gegaan.

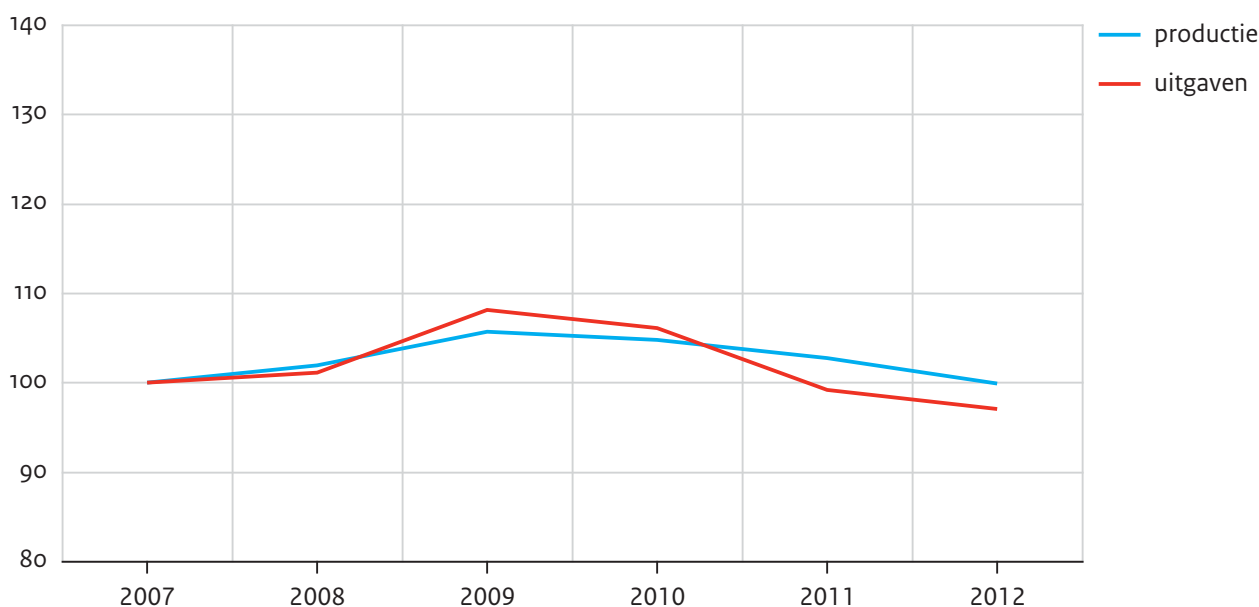
3.1.1 Openbaar bestuur

Met het besturen van de gemeenten was in 2012 een bedrag gemoeid van 2440 miljoen euro, ongeveer 5% van de totale gemeentelijke uitgaven. Een derde deel heeft betrekking op de bestuursorganen (B&W en de gemeenteraad) en twee derde op de ambtelijke ondersteuning (gemeentesecretarie). Omdat voor het besturen van gemeenten geen objectieve prestatie-indicatoren beschikbaar zijn, wordt de gemeentelijke productie benaderd door normeringsindicatoren.

Voor de productie van bestuursorganen is aangenomen dat de omvang van de bestuurlijke activiteiten – rekening houdend met een basisbedrag – evenredig is aan het aantal inwoners per gemeente. Deze invalshoek sluit aan bij de bestaande regelgeving voor de omvang van bestuursorganen. De normatieve ontwikkeling van de productie op landelijk niveau kan dan worden verkregen door in elk jaar het basisbedrag te vermenigvuldigen met het aantal gemeenten en het totaal aantal inwoners van Nederland met het bedrag per inwoner. De genoemde methode en de gebruikte bedragen zijn gebaseerd op de verdelingsnormen van het gemeentefonds. Bij algemene ondersteuning is bij gebrek aan een geschikte indicator voor de productie uitgegaan van gedefleerde totale gemeentelijke uitgaven.

Figuur 3.1

Gemeentelijke productie en uitgaven voor openbaar bestuur, 2007-2012 (indexcijfers, 2007 = 100)



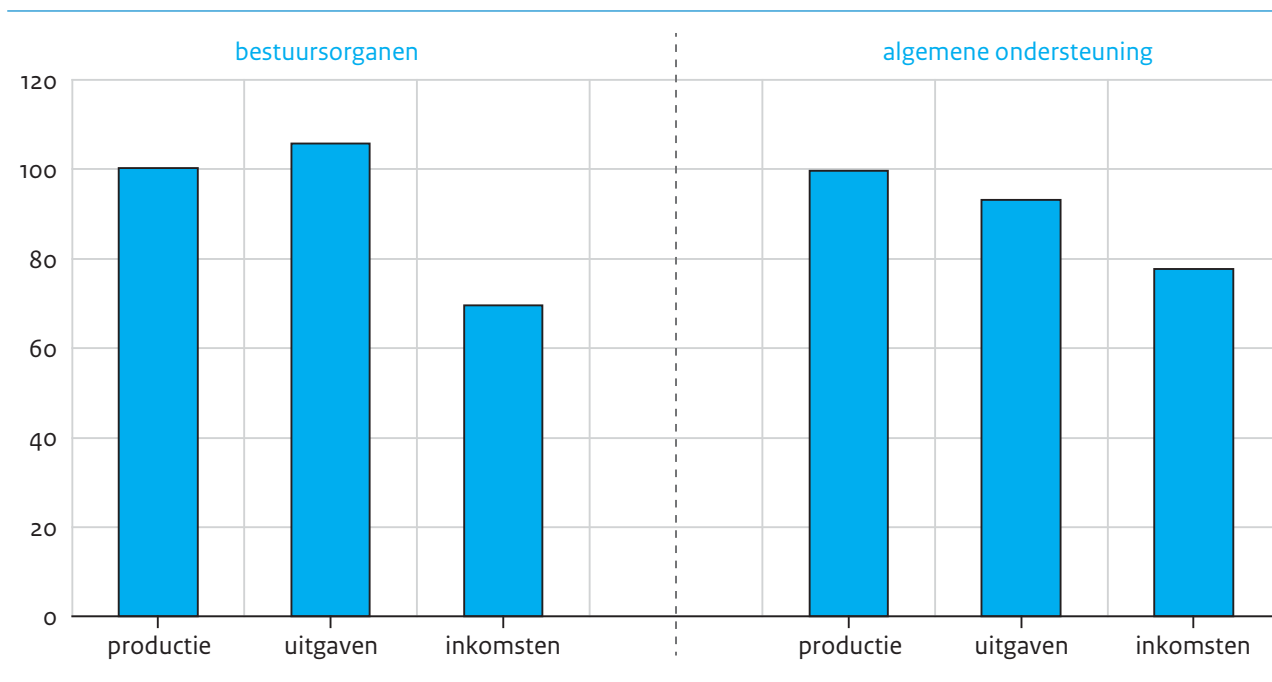
Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

Productie en uitgaven van openbaar bestuur lopen betrekkelijk gelijk op (figuur 3.1). In 2009 komen de uitgaven iets hoger uit dan de productie, maar daarna gaan de uitgaven achterlopen op de productie. In 2012 is de verandering bij de productie gelijk aan die bij de uitgaven. Per saldo ligt de productie in 2012 op hetzelfde niveau als in 2007, terwijl de uitgaven over de hele periode met bijna 3% zijn gedaald.

Bovenstaande is het resultaat van ontwikkelingen bij de bestuursorganen en de algemene ondersteuning. De uitgaven en productie van bestuursorganen lopen per saldo over de periode 2007-2012 redelijk in de pas, waarbij in 2012 de uitgaven wat hoger uitkomen dan in 2007 en de productie op hetzelfde niveau ligt (zie figuur 3.2). De onderliggende ontwikkeling van de productie vertoont een betrekkelijk vlak verloop doordat het aantal inwoners (licht stijgend) en het aantal gemeenten (licht dalend) weinig verandert. Ook bij de bestuursorganen ligt de in 2012 productie op hetzelfde niveau als in 2007, terwijl hier de uitgaven zijn gedaald. De gemeentelijke uitgaven aan bestuursorganen kennen in 2010 een betrekkelijk sterke piek, maar die is in 2011 weer afgevlakt. Ook bij de algemene ondersteuning lopen uitgaven en productie over de hele periode in de pas. Beide vertonen tot 2009 een stijgend verloop waarna een daling inzette. Daarbij zijn de uitgaven iets sterker gedaald dan de productie.

Figuur 3.2

Productie, uitgaven en taakgebonden inkomsten van openbaar bestuur, 2007-2012 (in indexcijfers 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

3.1.2 Burgerzaken

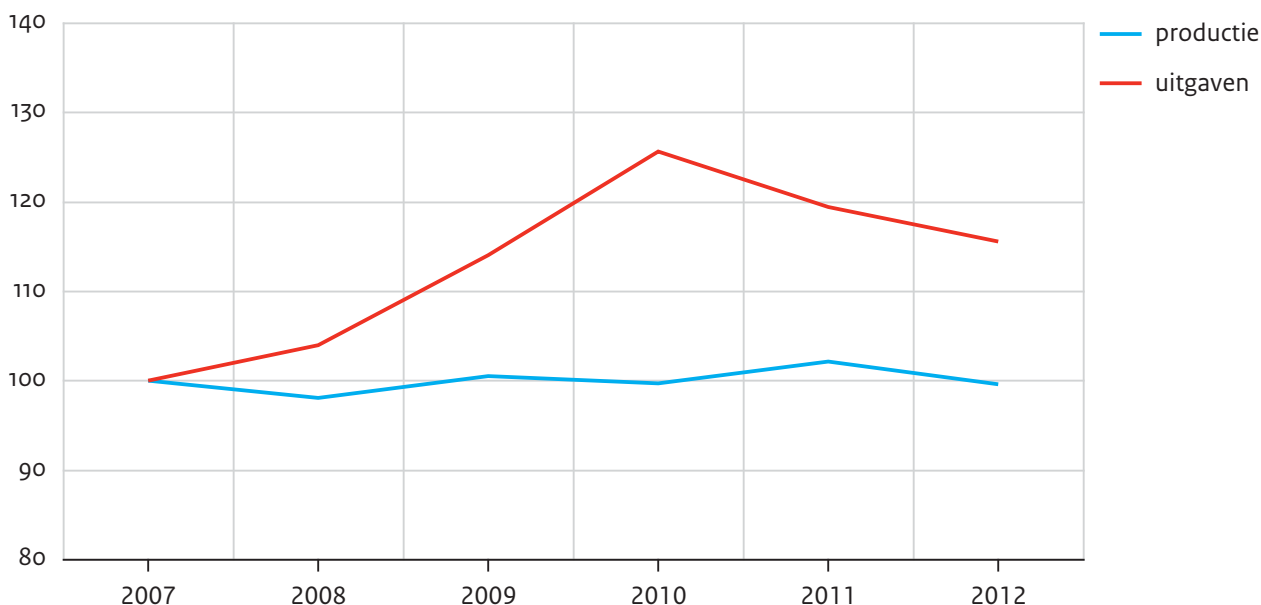
De meeste burgers hebben regelmatig met de dienst Burgerzaken te maken in verband met de aanvraag van reisdocumenten en vergunningen, het melden van verhuizingen of de aangifte van huwelijken, geboorten of sterfgevallen. Aan burgerzaken gaven gemeenten in 2012 810 miljoen euro uit. De inkomsten bedroegen ruim 40% van de betrokken uitgaven. Er worden bij burgerzaken vijf deelproducten onderscheiden, te weten:

- burgerlijke stand, met als indicatoren de aantallen geboorten, huwelijken en sterfgevallen;
- vreemdelingenzaken, met als indicatoren de aanvragen voor naturalisatie en de toegekende verblijfsvergunningen;
- reisdocumenten, met als indicatoren verstrekte paspoorten, identiteitskaarten, rijbewijzen;
- uittreksels uit registers, met als indicatoren uittreksels uit het geboorteregister en uittreksels uit het bevolkingsregister;
- verblijfsregistraties, met als indicatoren binnengemeentelijke verhuizingen en verhuizingen tussen gemeenten.

De totale gemeentelijke productie wordt vastgesteld door de verschillende producten te wegen met de landelijke tarieven.

Figuur 3.3

Gemeentelijke productie en uitgaven voor burgerzaken, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

De gemeten productie van burgerzaken is in de beschouwde periode betrekkelijk stabiel (figuur 3.3). De uitgaven daarentegen zijn in de periode 2007-2010 fors gestegen, met gemiddeld 8% per jaar, maar daarna iets teruggevallen. De sterke stijging van de uitgaven tussen 2007 en 2010 hangt vermoedelijk samen met investeringen in de digitale toegankelijkheid van burgerzaken. Zo is het aantal gemeenten met een digitaal loket in deze periode gestegen van 34% naar 92% en het aantal dat digitale uittreksels verstrekt van 30% naar 85% (IPSE 2013). Per saldo liggen de uitgaven in 2012 circa 17 procentpunten hoger dan de productie, gemeten vanaf 2007.

3.1.3 Openbare orde en brandveiligheid

Openbare orde en brandveiligheid omvat voornamelijk het bestrijden van branden, het voorkomen van rampen en het inzetten van politie voor het handhaven van de openbare orde. Van de 1760 miljoen euro die gemeenten hieraan in 2012 uitgaven had circa twee derde betrekking op het onderdeel brandweer en een derde op de openbare orde. Bij het onderdeel brandweer kan een onderscheid gemaakt worden tussen brandpreventie, brandbestrijding en hulpverlening.

Sinds geruime tijd is er op de terreinen van rampenbestrijding en rampenpreventie, brandpreventie en terrorismebestrijding sprake van een sterke intensivering van het beleid. Door de toegenomen aandacht voor rampenpreventie zijn de bijbehorende uitgaven sterk toegenomen. Hiervoor levert de rijksoverheid direct een financiële bijdrage aan 25 veiligheidsregio's. Op 1 oktober 2010 is de Brandweernetwet vervangen door de Wet veiligheidsregio's, waardoor de gemeentelijke brandweertaken per 1 januari 2015 (geheel) zullen overgaan naar de 25 veiligheidsregio's.

De politie was in de waargenomen periode regionaal georganiseerd. De gemeentelijke uitgaven hebben vooral betrekking op het inhuren van politiediensten voor ordebewaring en toezicht. Daarnaast wordt aandacht besteed aan criminaliteitspreventie (voorlichting over beveiliging van woningen en panden, gedragsverandering). Ook de organisatie van de politie is grondig gewijzigd. Per 1 januari 2013 zijn de 25 regionale korpsen en het Korps Landelijke Politiediensten opgegaan in de nationale politie. De burgemeester blijft echter verantwoordelijk voor de brandweer en de lokale openbare orde en veiligheid.

In de opzet van Maten voor Gemeenten is uitdrukkelijk gekozen voor de hoeveelheid diensten die door gemeenten wordt geleverd. Bij veiligheid is dit een lastige keuze omdat de 'productie' van veiligheid zowel generieke als specifieke aspecten omvat. Generieke aspecten hebben betrekking op preventie (blauw op straat bij de politie) of beschikbaarheid (brand of geen brand, de brandweer moet paraat staan) en specifieke aspecten op concreet geleverde diensten (opgespoorde verdachten, gebluste branden). In deze rapportage is consequent gekozen voor concreet geleverde diensten. Het gaat dus om geregistreerde misdrijven (openbare orde) en gebluste branden (brandweer), zoals het ook gaat om geleende boeken (bibliotheken), afgelegde kilometers (openbaar vervoer), vermaakte schouwburgbezoekers (podiumkunst) en verzameld afval (reiniging).¹

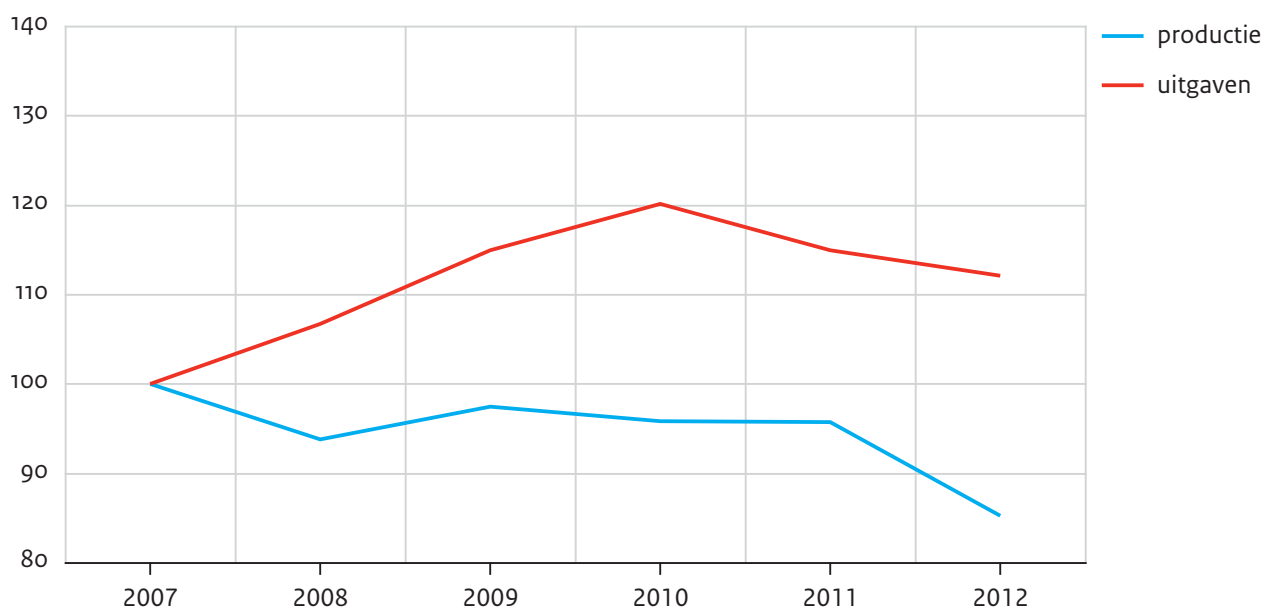
Voor de brandweer worden twee productindicatoren gebruikt: het aantal brandmeldingen en het aantal hulpverleningen. Deze worden ongewogen bij elkaar opgeteld, aangezien geen gegevens beschikbaar zijn over de kosten van deze producten. Bij de hiervoor genoemde keuze van indicatoren blijft de preventieve taak van de brandweer buiten beeld omdat hierover geen informatie beschikbaar is. Dit levert de bekende veiligheidsparadox op: naarmate preventie beter werkt neemt het aantal branden af. Meer veiligheid correspondeert dan met minder productie van de brandweer.

Voor openbare orde en veiligheid wordt de productie gemeten door geregistreerde misdrijven tegen de openbare orde en het openbaar gezag. Hiertoe behoren onder meer opruiing, huisvredebreuk en openbare geweldpleging. De meer preventieve taken van de gemeenten om de openbare orde te waarborgen, zoals de inzet van politie bij voetbalwedstrijden en grootschalige evenementen, komen niet in de indicator voor de productie tot uitdrukking. Op basis van een opgave van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) kunnen we berekenen dat de gemeenten via de politie jaarlijks globaal 40 miljoen euro kwijt zijn aan handhavingskosten voor publieksevenementen, hetgeen uitkomt op 7% van de gemeentelijke uitgaven ter zake (TK 2011/2012). Ook hier speelt de veiligheidsparadox een rol, omdat de doelstelling van het beleid juist is om criminaliteit en overlast terug te dringen.

De uitgaven voor veiligheid lopen tot 2010 sterk op, terwijl de productie weinig verandert (figuur 3.4). Vanaf 2010 dalen de uitgaven licht en vanaf 2011 daalt de productie sterk. De uitgavenstijging in het begin van de waarnemingsperiode houdt vooral verband met sterk gestegen gemeentelijke uitgaven voor openbare orde. Hiervoor is geen duidelijke verklaring te geven. De sterk gedaalde productie in 2012 houdt verband met een daling van zowel het aantal branden als het aantal misdrijven tegen de openbare orde.

Figuur 3.4

Gemeentelijke productie en uitgaven voor openbare orde en brandveiligheid, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



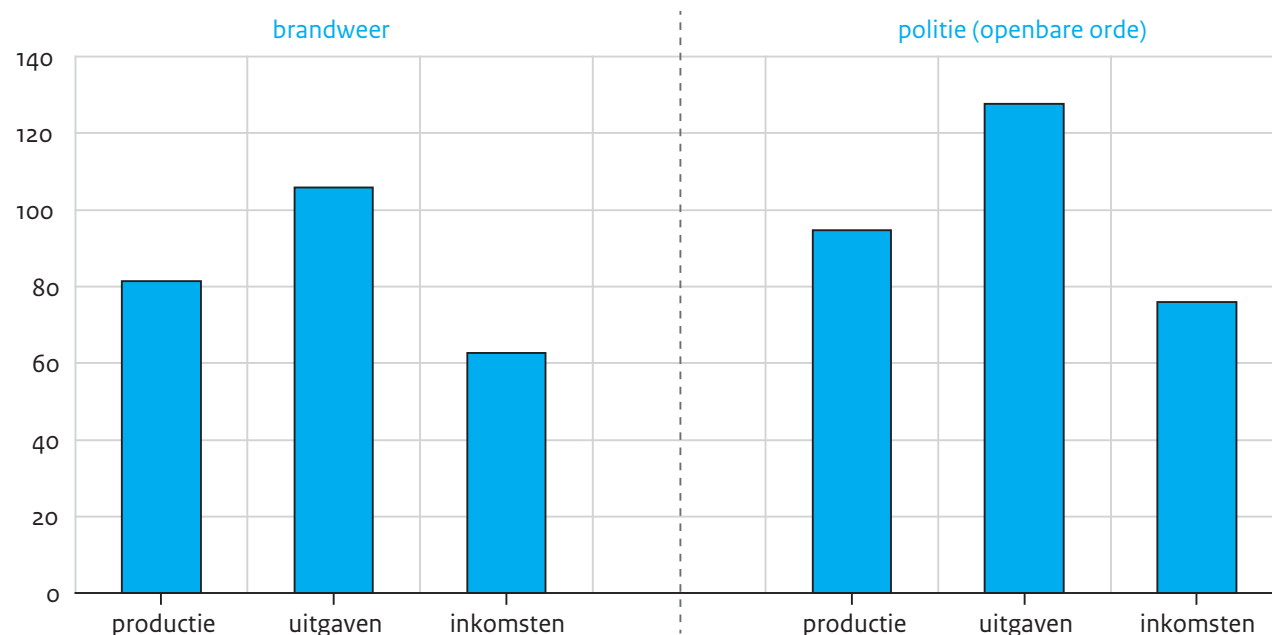
Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

De gemeentelijke uitgaven voor de brandweer zijn tussen 2007 en 2012 gemiddeld met 1% per jaar toegenomen (figuur 3.5). Dit is het resultaat van een stijging van gemiddeld 4% per jaar tot 2010, gevolgd door een daling van gemiddeld ruim 3% voor de latere jaren. De productie van de brandweer is gedaald met circa 4% per jaar. Loos alarm maakt ruim 40% uit van het totaal aantal brandmeldingen en dit aandeel verandert weinig in de tijd. De stijgende uitgaven en dalende productie bij de brandweer impliceren een stijging van de reële kostprijs bij de hier gekozen meting van de productie met ruim 5% per jaar per brand of hulpverlening. Zoals gezegd gaat het uitsluitend om daadwerkelijk verleende hulp en niet om de preventieve taken van de brandweer.

De gemeentelijke uitgaven voor openbare orde zijn in de periode 2007-2012 met gemiddeld 5% per jaar gestegen (zie figuur 3.5). Hier zit een forse stijging tot 2010 achter (met circa 10% per jaar). Daarna dalen de uitgaven met circa 4% per jaar. De productie, gemeten in het aantal misdrijven tegen de openbare orde en openbaar gezag, volgt globaal het patroon van de uitgaven, zij het op een aanzienlijk lager niveau. Wel is het aantal misdrijven tegen openbare orde en gezag in 2012 met circa 15% gedaald. Per saldo zijn de uitgaven in de waargenomen periode met 28% gestegen en is de productie met 5% gedaald.

Figuur 3.5

Productie en uitgaven voor politie (openbare orde), 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

3.1.4 Totaal burger, bestuur en veiligheid

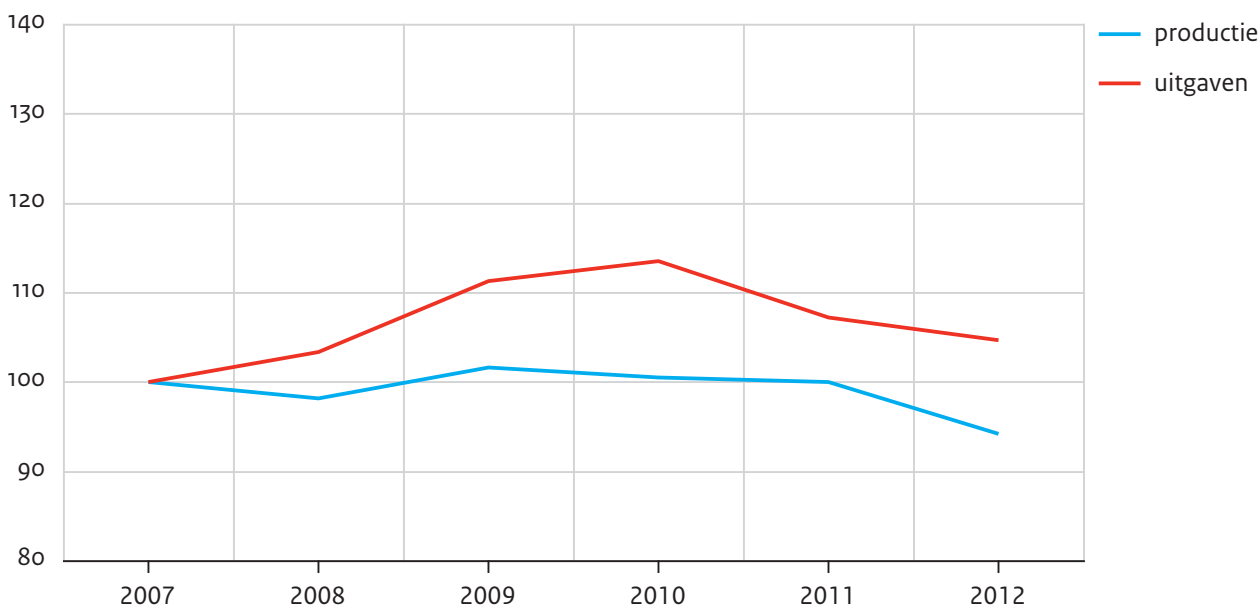
De gemeenten gaven in 2012 een bedrag van 5010 miljoen euro uit aan zaken die betrekking hebben op het besturen van de gemeente, het leveren van documenten aan burgers en het garanderen van de veiligheid. Hiertegenover staat een bedrag aan 750 miljoen euro aan sectorspecifieke inkomsten, waarmee circa 15% van de uitgaven kon worden gedekt. De betrokken uitgaven vergden in 2012 circa 10% van de totale gemeentelijke middelen. De betrokken gemeentelijke productie is in de beschouwde periode (2007-2012) betrekkelijk constant gebleven (zie figuur 3.6), zij het dat in 2012 sprake is van een substantiële daling (met 5,8%). Ook de betrokken uitgaven zijn in 2012 gedaald, zij het minder sterk (2,6%). In de hele periode zijn de uitgaven sneller gestegen (met 0,9% per jaar) dan de productie (met -1,3% per jaar), met uitzondering van 2011. Het uiteenlopen van uitgaven en productie is met name toe te schrijven aan ontwikkelingen bij openbare orde, brandveiligheid en burgerzaken. Bij openbare orde en burgerzaken zijn vooral de uitgaven gestegen en bij de brandweer is vooral de productie gedaald (minder branden). Hierbij moet echter de kanttekening worden gemaakt, dat preventieve taken van politie en brandweer niet zijn opgenomen in de meting van de productie. Het is niet bekend welke preventieve taken zijn uitgevoerd, in welke mate ze effectief zijn en welke kosten hiermee zijn gemoed.

Is het uiteenlopen van gemeentelijke uitgaven en productie van diensten vanuit het oogpunt van kwaliteit van dienstverlening nader te duiden? Burgers zijn matig in hun oordeel over het gemeentelijke bestuur, maar het vertrouwen in het bestuur van gemeenten is in de waarnemingsperiode wel duidelijk toegenomen (Kwaliteitsinstituut Nederlandse

Gemeenten KING: waarstaatjegemeente.nl). Het gemeentelijk bestuur wordt in 2012 gewaardeerd met een 6,2, terwijl het rapportcijfer in 2007 met een 4,9 nog aanzienlijk lager lag. Voor het functioneren van Burgemeester en Wethouders gaven burgers in 2012 een 6,3 en de gemeenteraad kon met 5,5 net geen voldoende halen, maar in voorgaande jaren viel het oordeel nog negatiever uit.

Figuur 3.6

Gemeentelijke productie en uitgaven voor burger, bestuur en veiligheid, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

Burgerzaken krijgt van de bezoekers een goed rapportcijfer. Zowel de oordelen van burgers als het aanbod van digitale diensten hebben zich gunstig ontwikkeld. Burgers kunnen momenteel middels een veelheid aan kanalen hun burgerzaken regelen. Vooral het aanbod van diensten via het digitaal loket heeft een hoge vlucht genomen, hoewel het gebruik hiervan veel minder sterk is gestegen (IPSE 2013). Bij burgerzaken is volgens de bezoekers de doorlooptijd van aanvragen en de informatievoorziening aan de balie verbeterd. Ook op andere onderdelen krijgt de gemeentelijke publieksbalie een goed en hoger rapportcijfer. Dit komt onder andere doordat de wachttijd aan het loket is verminderd en de openingstijden gunstiger zijn geworden.

De openbare veiligheid in gemeenten kent positieve en minder positieve ontwikkelingen. Bij de openbare orde zien we dat de politie er aanvankelijk in is geslaagd steeds meer misdrijven op te lossen, maar vanaf 2010 is de trend dalend (CBS, StatLine). De veiligheidsgevoelens van burgers laten, waar vergelijkbaar, weinig beweging zien. Circa 25% van de mensen voelt zich wel eens onveilig en circa 15% ook wel eens in de eigen buurt. De tevredenheid over de politie in de buurt komt iets boven de 40% uit. Vanaf 2012 wordt het burgeroordeel anders gemeten en zijn de cijfers onvergelijkbaar (waarstaatjegemeente.nl). Bij

de brandweer zien we dat men er steeds beter in slaagt om op tijd bij brandmeldingen te arriveren (cbs, StatLine). Het aantal geredde slachtoffers fluctueert over de jaren, en vertoont geen positieve of negatieve trend.

3.2 Onderwijs en cultuur

In de sectoren onderwijs en cultuur ging in 2012 een bedrag om van 5190 miljoen euro (tabel 3.2). De sector legt daarmee beslag op circa 10% van de gemeentelijke middelen. De sectorspecifieke inkomsten dekken circa 23% van de uitgaven. De overige uitgaven worden gefinancierd uit algemene middelen van de gemeenten. De uitgaven bij onderwijs zijn sterk gedaald vanwege de afgenomen betrokkenheid van gemeenten bij het funderend onderwijs. De daling van de productie (gemeten via het aantal leerlingen) is hiermee in lijn. Gemeenten zijn nog wel volledig verantwoordelijk voor de onderwijshuisvesting. Bij cultuur zien we een daling van de productie, die in belangrijke mate is toe te schrijven aan dalende gebruikers van openbare bibliotheken en dalende bezoekersaantallen bij podiumvoorstellingen.

Tabel 3.2

Gemeentelijke productie, uitgaven en inkomsten voor onderwijs en cultuur, 2007-2012 (in indexcijfers (2007 = 100) en in prijzen van 2012)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | jaarlijkse groei (%) | niveau 2012 (mln. euro's) |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------------------|---------------------------|
| productie | | | | | | | | |
| onderwijs | 100,0 | 74,1 | 62,9 | 51,3 | 45,4 | 43,6 | -15,3 | |
| onderwijshuisvesting | 100,0 | 99,9 | 100,0 | 99,4 | 98,9 | 98,4 | -0,3 | |
| cultuur | 100,0 | 100,2 | 93,2 | 91,9 | 89,9 | 84,5 | -3,3 | |
| totaal | 100,0 | 87,1 | 79,4 | 73,1 | 69,5 | 66,8 | -7,7 | |
| uitgaven | | | | | | | | |
| onderwijs | 100,0 | 75,2 | 67,7 | 53,0 | 46,6 | 44,8 | -14,8 | 1690 |
| onderwijshuisvesting | 100,0 | 102,4 | 104,9 | 114,8 | 112,9 | 115,8 | 3,0 | 1520 |
| cultuur | 100,0 | 105,4 | 109,1 | 110,8 | 107,5 | 106,6 | 1,3 | 1980 |
| totaal | 100,0 | 88,4 | 85,8 | 80,1 | 75,4 | 74,7 | -5,7 | 5190 |
| inkomsten | | | | | | | | |
| onderwijs | 100,0 | 65,2 | 53,4 | 33,4 | 28,2 | 28,8 | -22,0 | 810 |
| onderwijshuisvesting | 100,0 | 72,9 | 81,1 | 97,5 | 91,3 | 103,6 | 0,7 | 140 |
| cultuur | 100,0 | 91,9 | 87,6 | 92,3 | 88,4 | 79,9 | -4,4 | 230 |
| totaal | 100,0 | 67,9 | 57,7 | 41,3 | 36,2 | 36,5 | -18,2 | 1180 |

Bron: cbs, (StatLine) productiegegevens zie bijlage, scp-bewerking

Door de daling van uitgaven aan onderwijs zijn de uitgaven aan onderwijs en cultuur steeds gelijkwaardiger verdeeld tussen de drie onderscheiden taakvelden. De onderwijsgelden worden door het rijk steeds meer direct aan de schoolbesturen overgemaakt omdat

steeds minder gemeenten zelf openbare scholen exploiteren. In 2007 stonden de scholen nog voor 3,8 miljard euro op de gemeentelijke rekeningen, maar in 2012 is dat (verder) teruggelopen naar 1,7 miljard euro. De sectorspecifieke onderwijsinkomsten zijn nog sterker gedaald. De uitgaven voor onderwijshuisvesting zijn in 2010 sterk gestegen, en daarna vrijwel constant gebleven. De productie van onderwijshuisvesting is afgemeten aan het aantal gehuisveste leerlingen, en bevat geen component voor de kwaliteit van huisvesting. Opmerkelijk is de continue dalende productie in de culturele sector. Deze gaat gepaard met dalende uitgaven sinds 2010, zij het in een minder hoog tempo. De inkomsten uit culturele activiteiten zijn wel iets meer achtergebleven bij de culturele productie. Daardoor wordt een steeds minder groot deel van de uitgaven gedekt uit verworven inkomsten. Binnen de culturele sector springen de musea er in positieve zin uit: een stijgende productie bij minder sterk stijgende uitgaven (zie § 3.2.3).

3.2.1 Onderwijs

De zorg voor het openbaar onderwijs is van oudsher een belangrijke taak van gemeenten. Dit betreft vooral het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Voor deze taak ontvangen gemeenten een specifieke uitkering van het rijk. De gemeenten zijn, afgezien van huisvesting en compensatie van specifieke uitgaven aan openbaar onderwijs, niet direct betrokken bij het bijzonder onderwijs (o.a. christelijke en katholieke scholen). Bij het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs zijn gemeenten helemaal niet direct betrokken.

Bij de berekening van de gemeentelijke productie is rekening gehouden met het bestaan van verschillende schoolsoorten. We houden het gebruikelijke onderscheid tussen basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs aan. Deze onderwijssoorten worden ook op de gemeentebegroting onderscheiden en bovendien onderverdeeld in een rubriek openbaar en een rubriek bijzonder onderwijs. Daarnaast is er een restpost van overige onderwijsactiviteiten, waarachter zaken als onderwijsachterstandenbeleid, schoolbegeleidingsdiensten en leerlingenvervoer schuilgaan. Het onderwijsachterstandenbeleid heeft betrekking op de organisatie van voorschoolse educatie, zomerscholen en schakelklassen. Deze activiteiten richten zich vooral op het primair onderwijs. In het voortgezet onderwijs wordt het leerplusarrangement ingezet om onderwijsachterstanden te bestrijden.

De positie van gemeenten binnen het lokaal onderwijsbeleid is de afgelopen jaren drastisch veranderd. De gemeenten krijgen minder onderwijstaken en financiële sturingsmiddelen en scholen en schoolbesturen hebben meer beleidsvrijheid en vooral meer verantwoordelijkheid voor het onderwijs zelf gekregen. Gemeenten hebben wel de zorg voor samenhang in het lokale beleid tussen onderwijs en aanpalende terreinen.

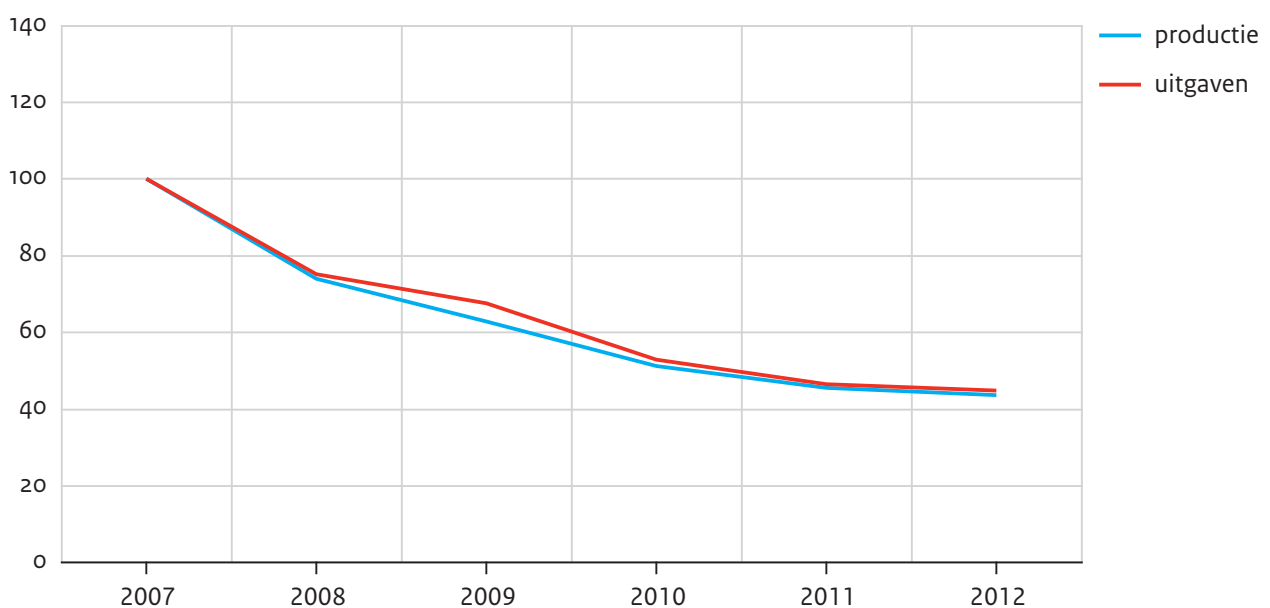
Het aantal leerlingen vormt een redelijke benadering van de feitelijke productie in het onderwijs, omdat vrij nauwkeurig is omschreven hoeveel lessen en welke lessen leerlingen moeten volgen en aan welke eindtermen moet worden voldaan. Leerlingen vormen dan ook sinds jaar en dag het uitgangspunt bij de bekostiging van het onderwijs. Leerlingen

worden gewogen naar achtergrondkenmerken om te corrigeren voor verschillen in kennis en vaardigheden bij instroom en doorstroom in het onderwijs. Voor het basisonderwijs maakt men hierbij gebruik van de zogenoemde gewichtenregeling. Bij de andere onderwijssoorten is uitgegaan van verschillen in bekostiging tussen schoolsoorten. Door deze differentiatie in schoolsoorten wordt globaal rekening gehouden met verschillen in vaardigheden. Leerlingen in het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs zijn conform de regelgeving gewogen. Om te corrigeren voor het dalende aandeel van gemeenten in het onderwijs is de productie gecorrigeerd met het aandeel gemeentelijke uitgaven in het totaal van de kosten voor de betreffende voorziening.

De samenvattende uitkomsten voor onderwijs zijn weergegeven in figuur 3.7. Deze figuur laat zien dat ontwikkeling van productie en uitgaven elkaar nauwelijks ontlopen. Bij de onderliggende onderwijssoorten zijn de verschillen iets groter, maar deze verschillen compenseren elkaar. De gemeentelijke productie in de sector onderwijs is gedaald met 15,3% per jaar en de gemeentelijke uitgaven zijn gedaald met 14,8% per jaar, hetgeen een jaarlijkse kostprijsstijging van slechts 0,5% per jaar impliceert.

Figuur 3.7

Gemeentelijke productie en uitgaven voor onderwijs, exclusief huisvesting, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



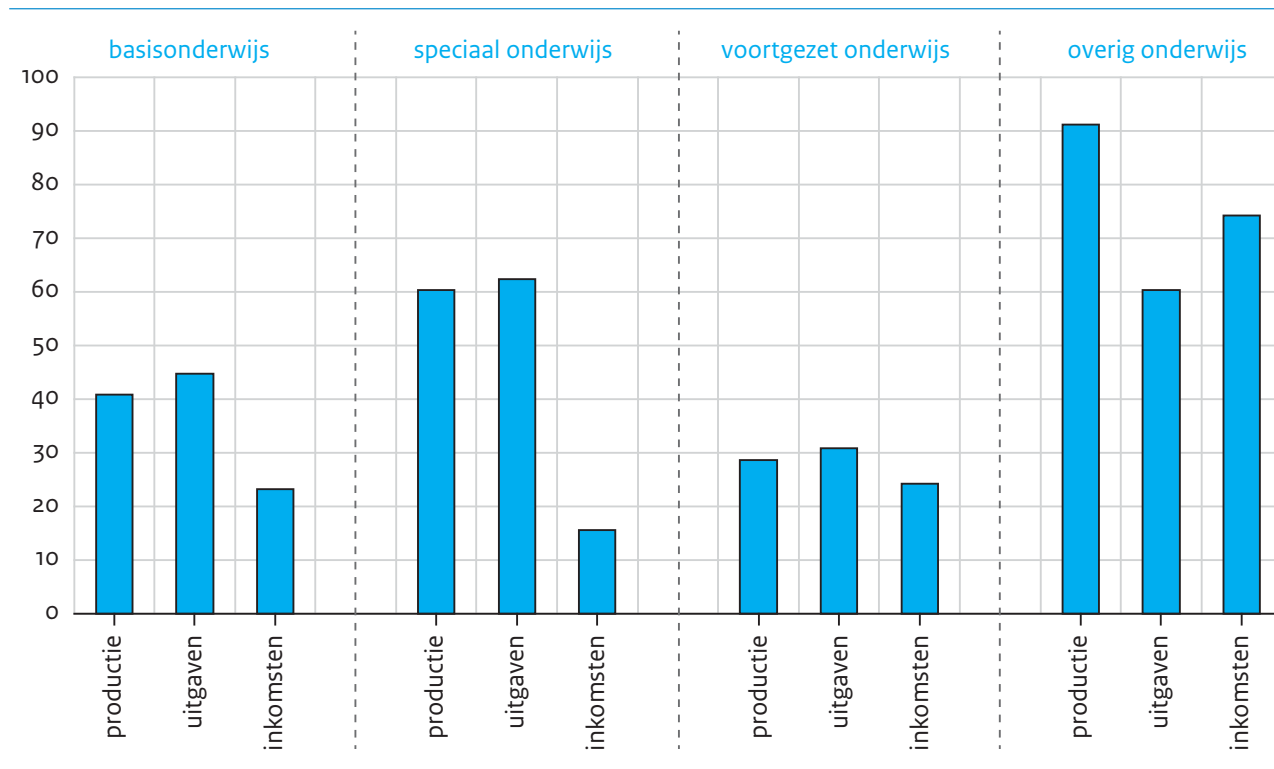
Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

In de beschouwde periode is het aandeel van gemeenten bij het voortgezet onderwijs het meest gedaald. Productie, uitgaven en inkomsten ontlopen elkaar daarbij niet veel (zie figuur 3.8). Bij de onderliggende ontwikkelingen zien we bij het basisonderwijs dat de daling van de gemeentelijke uitgaven en productie in 2011 tot staan is gebracht, bij het speciaal onderwijs al een jaar eerder. Bij het voortgezet onderwijs vinden we in 2012 nog steeds een daling. De dalingen van de productie bij de verschillende onderwijsvoorzienin-

gen (met uitzondering van overig onderwijs) is groter dan de daling bij de uitgaven. We zien dan ook kostprijstijgingen bij het basisonderwijs (1,9%), het voortgezet onderwijs (1,4%) en in iets mindere mate bij het speciaal onderwijs (0,6%). Door de sterke daling van de uitgaven aan overig onderwijs bij een veel minder sterk dalende productie, zien we daar een forse kostprijzdaling van bijna 8% gemiddeld per jaar.

Figuur 3.8

Productie, uitgaven en inkomsten voor onderwijsvoorzieningen, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

3.2.2 Onderwijshuisvesting

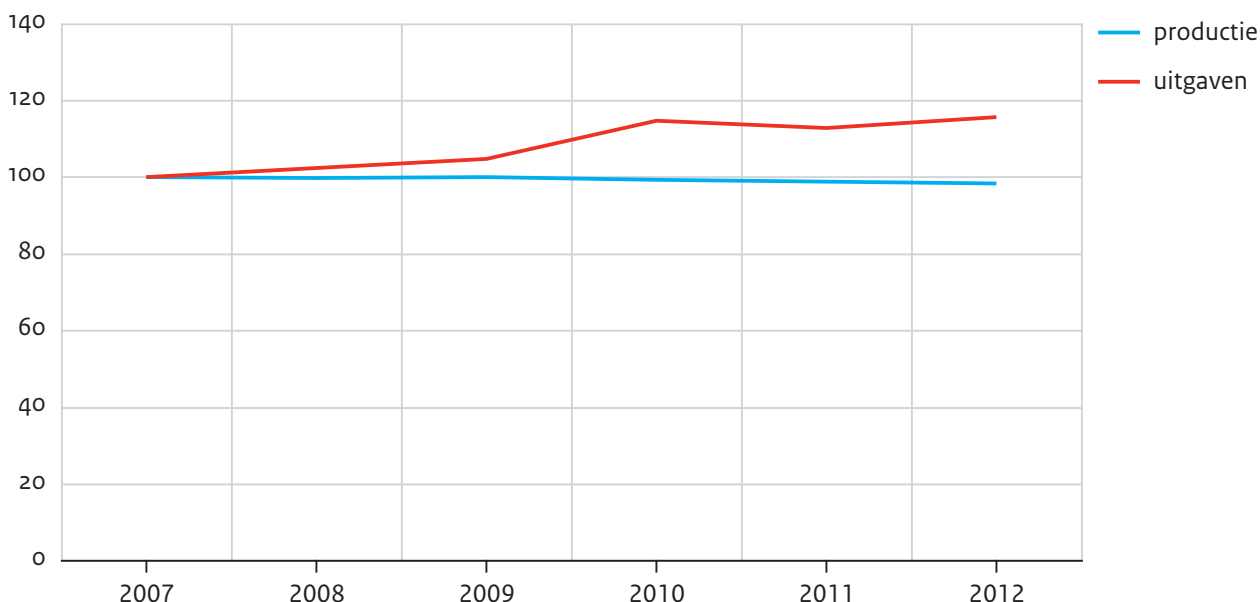
De verantwoordelijkheid voor de huisvesting van scholen voor primair, speciaal en voortgezet onderwijs is in 1997 overgeheveld van het rijk naar de gemeenten. Deze ontvangen hiervoor een vergoeding voor onderwijshuisvesting in de algemene uitkering uit het gemeentefonds. In 2012 ging het om een bedrag van bijna 1,5 miljard euro. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor (de realisatie van) nieuwbouw en uitbreiding van bestaande bouw. Het onderhoud van de gebouwen komt voor rekening van de schoolbesturen. Alleen bij gebouwen voor het primair onderwijs is de gemeente ook verantwoordelijk voor het onderhoud aan de buitenkant van het gebouw en voor aanpassingen aan de binnenzijde. In 2015 wordt het primair onderwijs echter zelf verantwoordelijk voor het buitenonderhoud van schoolgebouwen.

Figuur 3.9 geeft de ontwikkeling van de uitgaven voor onderwijshuisvesting weer. In de beschouwde periode is de productie (het aantal leerlingen)² vrijwel constant gebleven. De uitgaven vertonen een ander verloop en zijn in 2010 met bijna 10% toegenomen. Dit leidt tot een gemiddelde jaarlijkse groei van 3,0%. De gemeenten hebben de afgelopen jaren

beduidend minder uitgegeven aan onderwijs(huisvesting) dan zij via het gemeentefonds voor dat doel hebben ontvangen. Daarom neemt het rijk in 2015 een bedrag van 256 miljoen euro uit het Gemeentefonds (BZK 2014). Dit bedrag komt echter als lumpsum wel weer ten goede aan het primair en voortgezet onderwijs.

Figuur 3.9

Gemeentelijke productie en uitgaven voor onderwijshuisvesting, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

3.2.3 Cultuur

Bij alle vormen van kunst en cultuur, zowel passieve (bv. theaterbezoek) als actieve (zelf optreden), spelen gemeenten een belangrijke rol. In totaal gaf de overheid in 2012 een bedrag van bijna 4,4 miljard euro uit aan kunst en cultuur, waarvan 44% voor rekening van het rijk, 10% voor rekening van de provincies en 46% voor rekening van de gemeenten (CBS, StatLine). Deze cijfers over totale uitgaven en de verdeling over de bestuurslagen waren in 2007 nagenoeg gelijk.

Het culturele gebied wordt bestreken door voorzieningen als openbare bibliotheken, muziekscholen, podiumkunsten, media (omroep), musea en monumenten. Rijk en lokale overheden trekken op cultureel gebied betrekkelijk gescheiden op. Gemeenten zijn in het bijzonder verantwoordelijk voor beheer en onderhoud van culturele accommodaties.

In 2012 kende Nederland circa 150 theaters en schouwburgen waarin circa 35.000 voorstellingen zijn gegeven die door 10,9 miljoen bezoekers werden aanschouwd (VSCD 2013). Toneel voerde met 23% van de voorstellingen de ranglijst aan, gevolgd door cabaret (16%), popmuziek (14%), klassieke muziek (9%), musicals (9%) en overige cultuuruitingen (29%). De circa 790 voor het publiek opengestelde musea organiseerden in 2012 circa 2000 tentoonstellingen, die zijn bezocht door circa 24 miljoen bezoekers (CBS, StatLine). Het meest

voorkomende type museum is het historisch museum (51%), gevolgd door op techniek (23%) en beeldende kunst (15%) gerichte musea.

De 162 bibliotheken hadden in 2012 circa 4 miljoen leden ingeschreven, die goed waren voor circa 92 miljoen uitleningen (CBS, StatLine). De meeste uitleningen betroffen boeken voor de jeugd (44%), gevolgd door fictie (37%) en non-fictie boeken (11%) voor volwassenen en audiovisuele middelen (7%). Het aantal bibliotheken is sinds 2007 fors gedaald (met 20%) evenals het aantal uitleningen (met 26%).

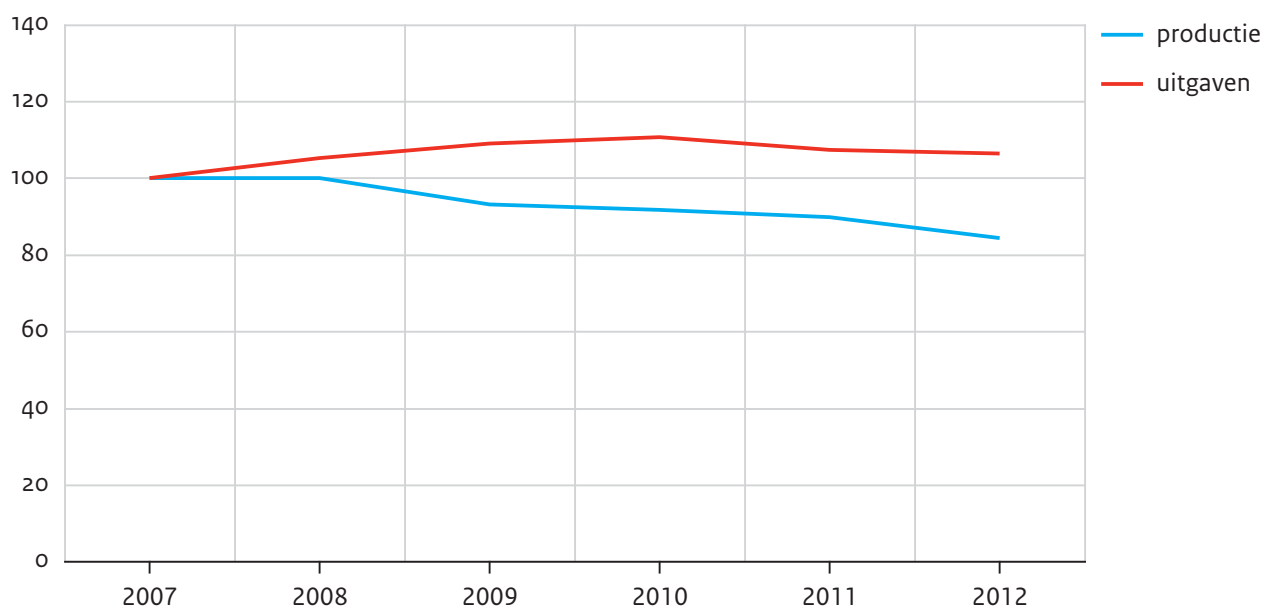
Onder de monumenten vallen alle gemeentelijke activiteiten die te maken hebben met het verzamelen, in stand houden en het publiek toegankelijk maken van oudheidkundige zaken. Daartoe behoren niet alleen historische gebouwen, maar ook zaken als beschermde stads- en dorpsgezichten, molens, archieven, archeologische vondsten en oudheidkundige kringen en verenigingen. Monumenten hebben een grote aantrekkingskracht op burgers. Jaarlijks bezoeken ongeveer 900.000 mensen de Open Monumentendag (erfgoedmonitor.nl) en zo'n driekwart miljoen mensen zijn lid van een van de circa 1000 historische verenigingen in Nederland (TK 2009/2010).

Met het totale culturele taakveld was in 2012 een bedrag gemoeid van 1980 miljoen euro, wat overeenkomt met 4% van de totale geanalyseerde gemeentelijke uitgaven (tabel 3.2). Ongeveer 12% van de betrokken gemeentelijke uitgaven wordt gedekt door sectorspecifieke inkomsten. De gemeentelijke culturele productie is in de beschouwde periode met gemiddeld 3,3% per jaar gedaald. De reële uitgaven zijn met gemiddeld 1,3% per jaar gegroeid (figuur 3.10). Hiermee is impliciet een kostprijsstijging gemoeid van 4,8% per jaar. De sectorspecifieke inkomsten zijn tussen 2007 en 2012 met gemiddeld 4,4% gedaald.

Vooraf bij culturele uitvoeringen en openbare bibliotheken is de productie achtergebleven op de uitgaven (figuur 3.11). Hierdoor zijn kostprijsstijgingen gerealiseerd van 6,5% respectievelijk 7,1% per jaar. De musea steken hierbij met een gemiddelde kostprijzdaling van 1,1% per jaar gunstig af, terwijl de kunstzinnige vorming met een kostprijsstijging van ongeveer 2% een middenpositie inneemt.

Figuur 3.10

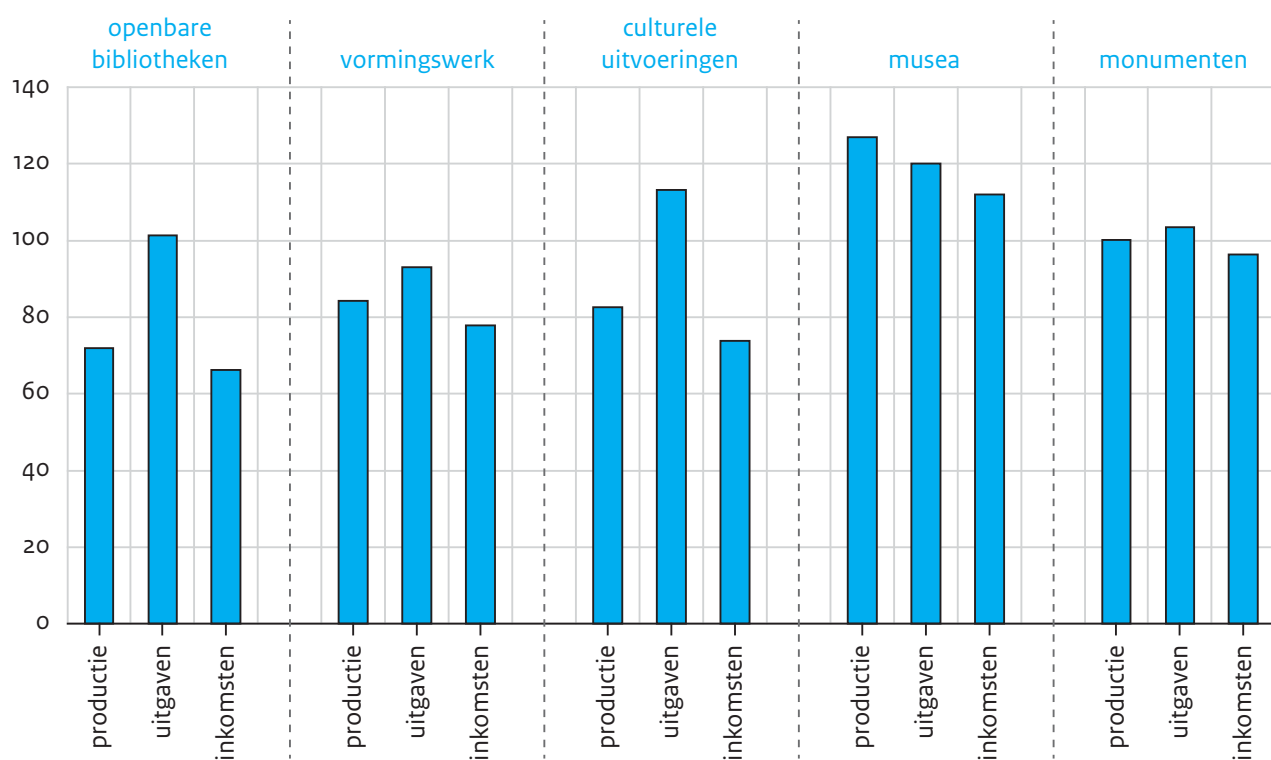
Gemeentelijke productie en uitgaven voor cultuur, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

Figuur 3.11

Productie, uitgaven en inkomsten voor culturele voorzieningen, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

3.2.4 Totaal onderwijs en cultuur

De zorg voor funderend onderwijs, bestaande uit basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs, was van oudsher een belangrijke gemeentelijke taak, maar de betrokken rijksbijdragen worden in toenemende mate direct aan scholen of schoolbesturen overgedragen. De gemeentelijke uitgaven voor het funderend onderwijs zijn in de beschouwde periode dan ook met gemiddeld 15% per jaar gedaald en de gemeentelijke inkomsten zelfs met 22%. Onderwijshuisvesting is nog wel een belangrijke gemeentelijke taak en wordt daarom als een aparte voorziening onderscheiden. In 2012 was er met de gemeentelijke uitgaven aan funderend onderwijs circa 1690 miljoen euro gemoeid. Voor onderwijshuisvesting trokken de gemeenten in 2012 een bedrag uit van 1520 miljoen euro, 16% meer dan in 2007. De totale gemeentelijke onderwijsuitgaven (inclusief huisvesting) zijn tussen 2007 en 2012 met gemiddeld 8,8% per jaar gedaald en de totale productie met 10%. Dit impliceert een gemiddelde kostprijsstijging van 1,3% per jaar. De totale onderwijsuitgaven vergden in 2012 circa 6% van de geanalyseerde gemeentelijke uitgaven.

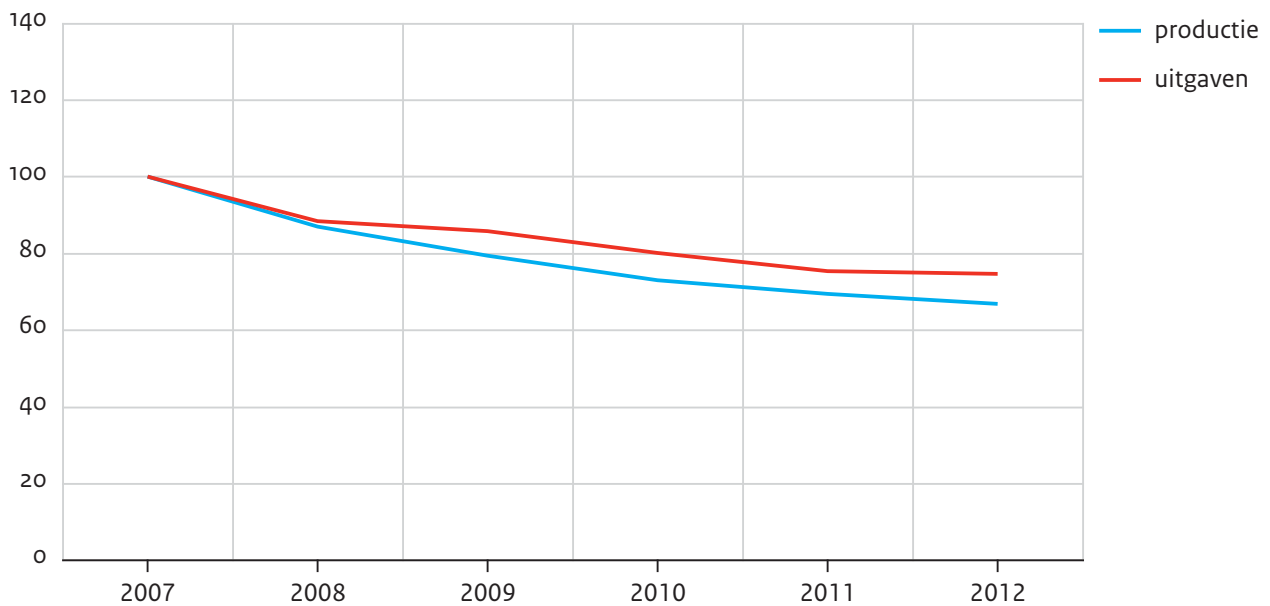
Kunst en cultuur is meer dan onderwijs een gemeentelijke aangelegenheid. Gemeenten zijn in sterke mate betrokken bij voorzieningen als openbare bibliotheken, muziekscholen, podiumkunsten, musea en monumenten. Van de 4,4 miljard euro die de overheid in 2012 uitgaf aan kunst en cultuur namen de gemeenten 46% voor hun rekening. Dit komt overeen met een uitgavenbedrag van 1980 miljoen euro, waarvan 12% werd gedekt uit sector-specifieke inkomsten. De uitgaven voor kunst en cultuur vergen circa 3% van de geanalyseerde gemeentelijke uitgaven. De totale gemeentelijke uitgaven voor kunst en cultuur zijn tussen 2007 en 2012 met gemiddeld 1,3% per jaar gestegen, terwijl de totale productie met 3,3% is gedaald. Dit impliceert een gemiddelde kostprijsstijging van 4,8% per jaar. De uitkomsten voor de totale sector onderwijs en cultuur zijn weergegeven in figuur 3.12.

Uit deze figuur blijkt dat uitgaven en productie in de waargenomen periode continu dalend zijn. De uitgaven zijn met gemiddeld 5,7% per jaar gedaald en de productie met 7,7%. Per saldo levert dit een gemiddelde kostprijsstijging op van 2,3% per jaar. De vraag is nu of deze kostprijsstijging samenhangt met toegenomen kwaliteit van onderwijs en cultuur.

De kwaliteit van het basisonderwijs is volgens rapportages van de onderwijsinspectie weinig veranderd (Inspectie van het Onderwijs 2013). Op sommige onderdelen is voortuitgang geboekt (voldoende aangeboden leerstof Nederlands, rekenen en wiskunde en bereikte resultaten van leerlingen), maar het beeld bij de overige indicatoren verandert nauwelijks. Hetzelfde geldt voor het voortgezet onderwijs, waar op school alleen voortuitgang is geboekt met het evalueren van de resultaten. Wel is het aantal zwak presterende scholen en het aantal leerlingen op deze scholen in het funderend onderwijs verder teruggelopen. Alleen in het middelbaar beroepsonderwijs is het aantal zwakke scholen nog hoog (20%) en verbetert de situatie nauwelijks.

Figuur 3.12

Gemeentelijke productie en uitgaven voor onderwijs en cultuur, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

Bij het voortgezet onderwijs zijn vooral het verminderen van vroegtijdig schoolverlaten en het halen van een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt belangrijke indicatoren voor de kwaliteit en effectiviteit van het onderwijs. Op beide aspecten is duidelijk vooruitgang geboekt. Het voortijdig verlaten van de school is gedaald van 12% in 2007 naar 9% in 2012 en het aandeel leerlingen dat gekwalificeerd de school verlaat is gestegen van 76% naar 79% (CBS, StatLine).

Tegenover deze meer objectieve aspecten van onderwijskwaliteit kunnen oordelen van ouders en leerlingen worden gezet. In het algemeen blijken de oordelen van ouders en leerlingen weinig te veranderen (ocw 2012). Helaas wordt hierover vanaf 2011 niet meer gerapporteerd.

Al met al kan er gesproken worden van een lichte verbetering van de kwaliteit van het basisonderwijs (minder zwakke scholen) en van het voortgezet onderwijs (minder vroegtijdig schoolverlaters en meer schoolverlaters met een startkwalificatie). Daar staat tegenover dat op indicatoren voor de kwaliteit van het onderwijs nauwelijks vooruitgang is geboekt.

Met betrekking tot onderwijshuisvesting zijn ouders kritisch over de staat van onderhoud van de schoolgebouwen, en deze ontevredenheid is in de loop der tijd alleen maar toegenomen (Eggink et al. 2013). Uit onderzoek blijkt echter dat onderwijshuisvesting aan de minimumnormen voldoet, al laat de kwaliteit van het binnenklimaat, het onderhoud en de schoonmaak te wensen over. (Veld et al. 2010; PwC 2011). Uit een rapport van Oberon (2013) blijkt dat tussen 20% en 45% van de schoolleiders ontevreden of zeer ontevreden is over diverse aspecten van de schoolgebouwen. Vooral over het binnenmilieu, de multifunctionaliteit, de flexibiliteit en de uitstraling van het gebouw zijn schoolleiders weinig te

spreken. Dit beeld is in grote lijnen gelijk voor alle onderwijsvormen in het funderend onderwijs.

De productie bij openbare bibliotheken (minder uitleningen) en culturele uitvoeringen (dalende bezoeken) is sterk achtergebleven op de gemeentelijke uitgaven. Per saldo heeft dit geleid tot gemiddelde kostprijsstijgingen van 7,2% per jaar bij de openbare bibliotheken en 6,4% per jaar bij de podiumkunsten. Bij monumentenzorg en vormingswerk lopen uitgaven en geproduceerde diensten nagenoeg in de pas en bij musea is door het toenevend bezoek sprake van een lichte kostprijzdaling. Al met al zijn de uitgaven voor kunst en cultuur 3,7% per jaar sneller gestegen dan de geleverde productie.

Ook hier kan de vraag worden gesteld of deze uiteenlopende ontwikkelingen van uitgaven en productie gerelateerd kunnen worden aan kwaliteitsverbeteringen. Helaas zijn er weinig tijdreeksgegevens beschikbaar over ervaringen van bezoekers van instellingen op het gebied van kunst en cultuur. De SCP-enquête over de kwaliteit van publieke dienstverlening geeft de mogelijkheid om de jaren 2006 en 2010 te vergelijken (Eggink et al. 2013). De museummonitor gaf jaarlijks inzicht in klantervaringen, maar is in 2010 voor het laatst verschenen.

Bij openbare bibliotheken neemt de kostprijs door sterk afnemende uitleningen sterk toe, maar hier is in de ogen van gebruikers wel een kwaliteitsverbetering gerealiseerd. Uit Eggink et al. (2013) blijkt dat gebruikers op sommige punten positiever zijn gaan oordelen (de hoogte van de contributie en de beschikbaarheid van titels uit de collectie) en op andere punten minder positief (de bereikbaarheid van de bibliotheek), maar per saldo is het beeld positief. Of deze verbeteringen ook de forse kostprijsstijging rechtvaardigen is echter de vraag. Het lijkt er eerder op dat de openbare bibliotheken te maken hebben met een forse vraaguitval vanwege de groei van digitale media en veranderde voorkeuren voor tijdsbesteding (minder lezen).

Over de podiumkunsten is helaas nauwelijks landelijke kwaliteitsinformatie voorhanden, waardoor de kostprijsafweging hier niet kan plaatsvinden. Wel kunnen bezoekers van podia en festivals vanaf 2011 een rapportcijfer voor een voorstelling geven op de website podium.tevreden.nl. In de jaren 2011-2014 belonen de bezoekers de optredens gemiddeld met een 8, en dit cijfer verschilt nauwelijks naar type podium en jaartal. Net als bij de openbare bibliotheken moeten we dus de stijgende kostprijs voornamelijk toeschrijven aan vraaguitval of een groeiende kloof tussen vraag en aanbod. Volgens Ranshuysen (2010) is de kwaliteit van musea in de ogen van bezoekers vrijwel constant gebleven en op enkele punten verbeterd (met name de horecavoorziening maar ook de deskundigheid van het personeel).

3.3 Sport en groen

De gemeenten gaven in 2012 3520 miljoen euro uit aan sport en groen (tabel 3.3). Dat is 10% meer dan in het begin van de waarnemingsperiode. De sectorspecifieke inkomsten dekken circa 22% van de uitgaven. Daarin is in de loop der tijd weinig verandering geko-

men. Sport en groen zijn in 2012 verantwoordelijk voor circa 7% van de gemeentelijke uitgaven.

Tot de sportvoorzieningen behoren alle sportaccommodaties en sportverenigingen die door gemeenten worden gesteund, inclusief gemeentelijke zwembaden en exclusief de groene sportvelden. Tot de groenvoorzieningen worden alle gemeentelijke activiteiten gerekend op het gebied van openbaar groen, openluchtrecreatie, natuurbescherming, sportvelden en begraafplaatsen. De productie van sportvoorzieningen is licht gedaald en die van groenvoorzieningen nagenoeg gelijk gebleven. De dalende productie bij sport is vooral toe te schrijven aan de sterk gedaalde populariteit van (gemeentelijke) zwembaden. Bij overige sportaccommodaties zien we wel een lichte toename van gebruik.

Tabel 3.3

Productie, lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor sport en groen, 2007-2012 (in indexcijfers (2007 = 100); procenten en prijzen van 2012)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | jaarlijkse groei (%) | niveau 2012 (mln. euro's) |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------------|------------------------------|
| productie | | | | | | | | |
| sportvoorzieningen | 100,0 | 99,9 | 99,6 | 97,9 | 96,8 | 95,8 | -0,9 | |
| groenvoorzieningen | 100,0 | 104,6 | 108,0 | 106,4 | 102,9 | 99,5 | -0,1 | |
| totaal | 100,0 | 102,9 | 105,0 | 103,3 | 100,7 | 98,2 | -0,4 | |
| uitgaven | | | | | | | | |
| sportvoorzieningen | 100,0 | 103,8 | 111,6 | 114,5 | 109,8 | 110,9 | 2,1 | 1270 |
| groenvoorzieningen | 100,0 | 106,6 | 113,2 | 113,5 | 111,1 | 109,5 | 1,8 | 2280 |
| totaal | 100,0 | 105,6 | 112,6 | 113,8 | 110,6 | 110,0 | 1,9 | 3550 |
| inkomsten | | | | | | | | |
| sportvoorzieningen | 100,0 | 93,1 | 96,3 | 97,5 | 85,7 | 90,7 | -1,9 | 340 |
| groenvoorzieningen | 100,0 | 104,9 | 115,6 | 113,5 | 120,8 | 112,7 | 2,4 | 430 |
| totaal | 100,0 | 99,0 | 106,0 | 105,6 | 103,3 | 101,7 | 0,3 | 770 |

Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, CBS-bewerking

3.3.1 sport

Het gemeentelijk sportbeleid kent drie uitgavenposten: het accommodatiebeleid, ondersteuning van sportverenigingen en de ondersteuning van het organiseren van evenementen en activiteiten, waaronder topsportevenementen. Het gemeentelijke budget voor sport gaat echter voor meer dan 80% op aan het bouwen, beheren en onderhouden van sportaccommodaties. Het landelijk beleid betreffende sportaccommodaties beperkt zich tot de randgebieden onderwijs (stimulering multifunctioneel gebruik), gezondheid (Nationaal Actieplan Sport en Bewegen) en participatie (jeugd en buurt).

Nederland telt bij benadering 7000 sportaccommodaties (waarvan circa 700 zwembaden, circa 2250 overdekte accommodaties en circa 3750 openlucht accommodaties; CBS StatLine) waarin ruim zeven miljoen sporters actief zijn, waarvan vijf miljoen in de circa

29.000 sportverenigingen (Tiessen-Raaphorst et al. 2014). De sportdeelname van de bevolking is betrekkelijk stabiel: ruim 50% van de volwassenen doet wekelijks aan sport en ruim 40% van de kinderen is lid van een sportvereniging (Tiessen-Raaphorst en Van den Dool 2012).

Gemeenten gaven in 2012 een bedrag van 1270 miljoen euro uit aan sport (tabel 3.3). De reële uitgaven zijn in de beschouwde periode met gemiddeld 2,1% per jaar gegroeid, terwijl de sectorspecifieke inkomsten met 1,9% per jaar zijn gedaald.

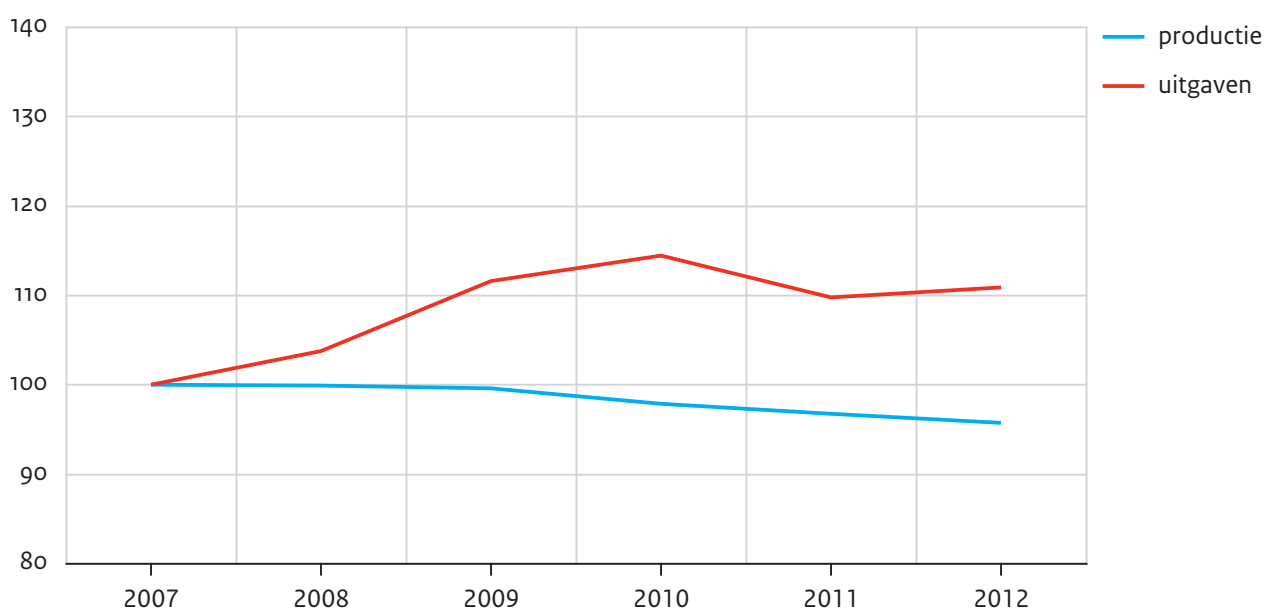
De uitgaven voor sport vertonen in de periode 2007-2010 een stijgend verloop, maar in 2011 zijn de uitgaven met bijna 5% gedaald en vervolgens gelijk gebleven (figuur 3.13). Per saldo resulteert een gemiddelde uitgavenstijging van 2,1% per jaar. Het uitgavenbeeld spoort met het overheidsbeleid, waarin meer publieke middelen zijn ingezet om de bevolking in beweging te krijgen en zo de gezondheid te bevorderen. Dit betrof onder andere vanaf 2006 het Nationaal Actieplan Sport en Bewegen (NASB, TK 2005/2006) en tussen 2004 en 2010 de impuls Buurt, Onderwijs en Sport (BOS-impuls, De Jong et al. 2011).

Gemeenten hebben voor 50% bijgedragen aan deze impulsen.

Het aantal gebruikers van sportvoorzieningen (productie) is met gemiddeld 0,9% gedaald. Dit is een samenspel van de forse daling van zwembadbezoek (met 3% per jaar) en de lichte stijging van het gebruik van sportaccommodaties (met 1% per jaar). Het ingezette beleid komt dus niet tot uitdrukking in een grotere deelname aan georganiseerde sport.

Figuur 3.13

Gemeentelijke productie en uitgaven voor sportvoorzieningen, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

3.3.2 Groen

Lokale groenvoorzieningen zijn een typische gemeentelijke taak. Het betreft hier drie aandachtsgebieden: openbaar groen en recreatie, groene sportvelden en begraafplaatsen. Met

het totale taakveld was in 2012 een bedrag van 2280 euro gemoeid (tabel 3.3). In 2012 werd 9,5% meer uitgegeven dan in 2007, maar dat komt vooral door een sterke uitgavengroei in 2008 (6,6%) en 2009 (6,2%). Vanaf 2010 zet een lichte daling in van de uitgaven voor groenvoorzieningen. In verhouding zijn vooral de uitgaven voor groene sportvelden sterk gestegen, met bijna 4% per jaar, maar het gaat hier in geld gezien om een betrekkelijk bescheiden voorziening. Ongeveer 19% van de uitgaven voor groen wordt gedekt door inkomsten die voortvloeien uit de exploitatie van deze voorzieningen. De rest wordt bijgepast uit de algemene middelen.

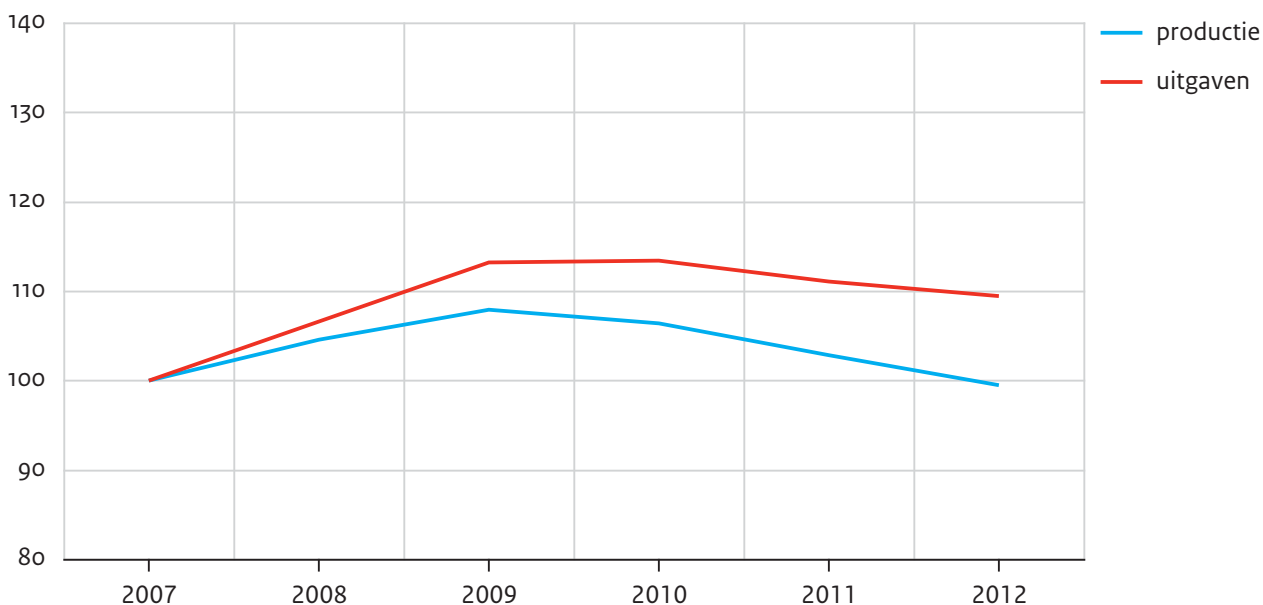
Ongeveer 80% van de gemeentelijke middelen voor groenvoorzieningen gaat naar de functie 'openbaar groen en recreatie'. Het gaat hier om activiteiten als lokale natuurbescherming (beheer van natuureservaten, bossen, authentieke landschappen, plantsoenen, parken en gemeentetuinen) en recreatieve voorzieningen (dierenkampen, kinderboerderijen, kampeerterreinen, plantentuinen, volkstuinten, jachthavens, toeristische fietspaden en recreatiestranden). De productie van deze voorzieningen is niet op basis van gebruik door burgers te bepalen. Daarom wordt zij bepaald door deflatie met een aan het taakveld gerelateerde prijsindex voor culturele en recreatieve dienstverlening.

Onder de groene sportvelden vallen alle taken van de gemeente die verband houden met aanleg en onderhoud van (kunst)grasvelden, inclusief opstallen als kleedkamers en kantines die verband houden met het gebruik van deze sportterreinen. De productie wordt vastgesteld door gebruik van een directe indicator: aantal leden van sportverenigingen dat gebruikmaakt van groene sportvelden.

Gemeenten dragen ook de zorg voor begraafplaatsen, crematoria en rouwkamers. Zij zijn daarbij gehouden aan de wet op de lijkbezorging, die onderscheid maakt naar gemeentelijke en bijzondere (overwegend kerkelijke) begraafplaatsen. Gemeenten zijn verplicht om, eventueel samen met andere gemeenten, ten minste één gemeentelijke begraafplaats beschikbaar te stellen voor burgers. Eind 2011 functioneerden 880 actieve landelijk verenigde begraafplaatsen in Nederland, waarvan circa 62% als bijzonder kan worden aangemerkt (particuliere of kerkelijke begraafplaatsen) en 38% als gemeentelijk (LOB 2013). De cijfers laten een geleidelijke verschuiving zien van begrafenissen naar crematies. De productie is een optelling van begravingen, crematies en grafonderhoud. De gemeentelijke uitgaven worden voor circa 75% gedekt uit jaarlijkse onderhoudsbijdragen en grafrechten.

Figuur 3.14

Gemeentelijke productie en uitgaven voor groenvoorzieningen, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



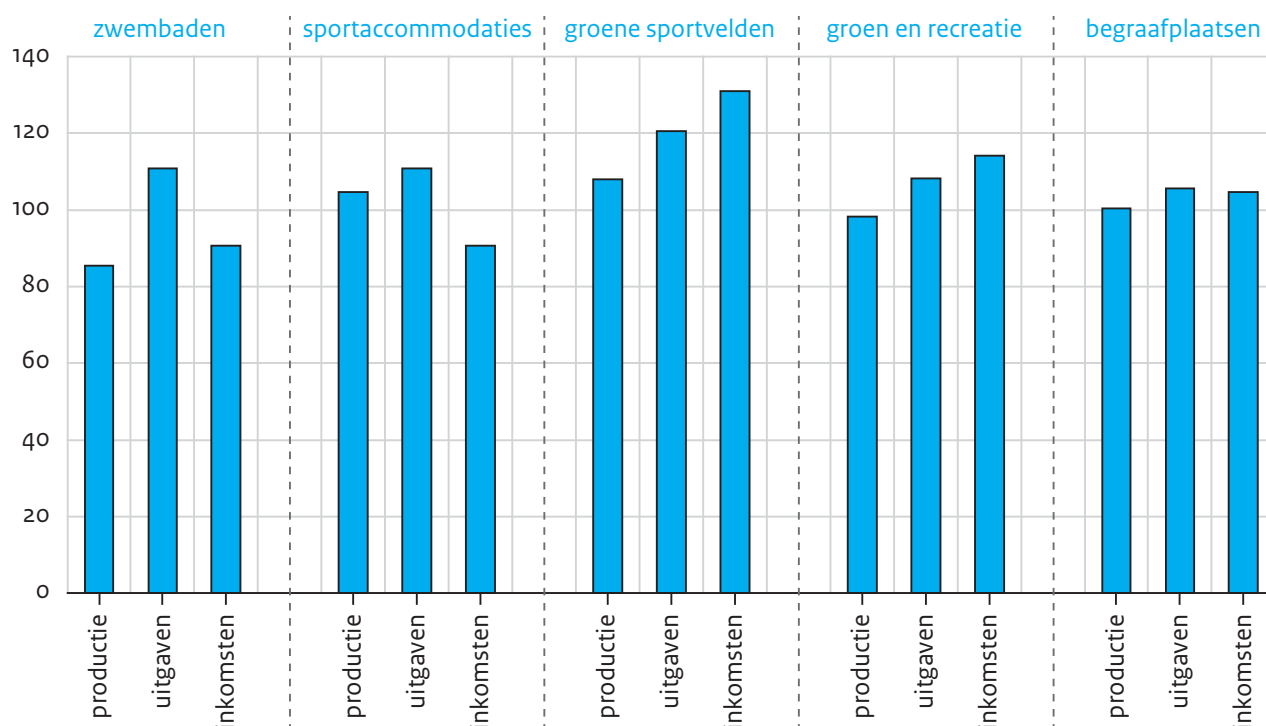
Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

Overzien we het totaal van groenvoorzieningen dan zien we een jaarlijkse toename van de reële uitgaven met 1,8% per jaar bij een nagenoeg gelijkblijvende productie (figuur 3.14). Wel zien we tussen 2007 en 2009 een sterk stijgende groei van zowel uitgaven als productie, die in 2010 wordt omgezet in een daling. De drie betrokken voorzieningen dragen in wisselende mate bij aan deze ontwikkeling, zij het dat openbaar groen en recreatie verreweg het meeste gewicht in de schaal legt.

Per saldo zien we bij de productie van openbaar groen en recreatieve diensten tussen 2007 en 2012 een lichte daling van 0,4% per jaar, terwijl de uitgaven met gemiddeld 1,6% per jaar stijgen (figuur 3.15). Dit resultaat wordt veroorzaakt door een stijging van zowel de productie als de uitgaven in 2008 en 2009, waarbij de uitgaven sneller zijn gestegen dan de productie. Vanaf 2009 daalt de productie, waarna de uitgaven vanaf 2010 eveneens dalen. Het aantal leden van groene sportveldverenigingen als voetbal, hockey en korfbal vertoont een gestage groei van 1,5% per jaar. De reële uitgaven voor groene sportvelden vertonen echter een steiler groeipad van 3,8% per jaar. Pas in 2011 komt een einde aan de uitgaven-groei, maar groeit het aantal leden van groene sportveldverenigingen gestaag door. De gemeentelijke uitgaven en inkomsten voor begraafplaatsen zijn tussen 2007 en 2012 met gemiddeld 1% per jaar gestegen, terwijl de productie betrekkelijk constant is. Het verschil in ontwikkeling kwam tot staan in 2010.

Figuur 3.15

Samenvatting kengetallen voor voorzieningen voor sport en groen, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

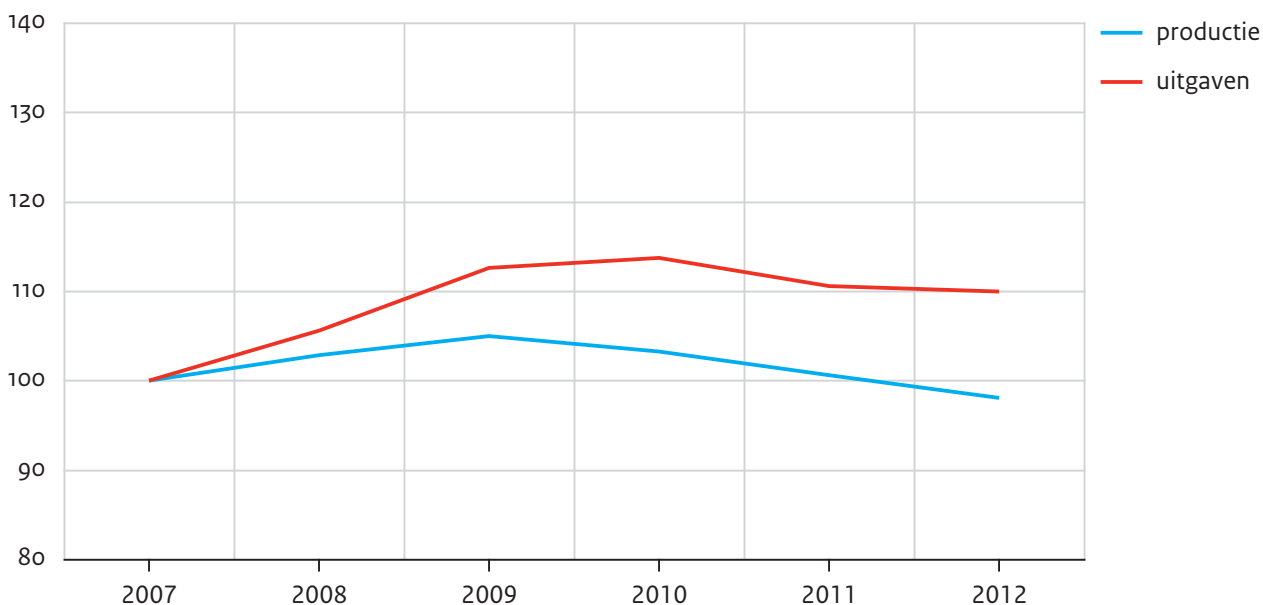
3.3.3 Totaal sport en groen

Sport en groen zijn typisch lokale aandachtsgebieden met uiteenlopende voorzieningen als sportaccommodaties, openbaar groen, recreatiegebieden, groene sportvelden en begraafplaatsen. Met deze sector was in 2012 een bedrag gemoeid van ruim 3,5 miljard euro, wat overeenkomt met een kleine 7% van de totale geanalyseerde gemeentelijke uitgaven. Ongeveer 22% van de betrokken gemeentelijke uitgaven wordt gedekt door sectorspecifieke inkomsten. De uitkomsten voor de sector sport en groen zijn samengevat in figuur 3.16.

Per saldo komt de gemiddelde uitgavenstijging tussen 2007 en 2012 uit op 1,9% per jaar, terwijl de productie is gedaald met 0,4% per jaar, een verschil van 2,3% per jaar. Deze uiteenlopende ontwikkelingen nemen we zowel voor de sport als het groen waar, al valt die bij sport wat hoger uit (3,0% per jaar) dan bij groen (1,9% per jaar). De uitgaven en productie voor sport en groen zijn met name in de periode 2008-2010 uiteen gaan lopen. Kan deze ontwikkeling gerelateerd worden aan kwaliteitsverbeteringen?

Figuur 3.16

Gemeentelijke productie en uitgaven voor sport en groen, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

Bij de sportvoorzieningen is volgens het Mulier Instituut sprake van een positieve uitstraling naar andere gebieden (Collard 2011). Door het gevoerde sportbeleid blijven mensen onder andere gezonder, wordt de leefbaarheid van buurten bevorderd, en groeit de deelname van kwetsbare mensen en ouderen. Ook in Europees verband presteert Nederland goed, met de grootste tevredenheid over de aanwezige sportvoorzieningen en het hoogste aandeel verenigingssporters. Burgers zijn positiever geworden over het aanbod van verenigingen en clubs en de aanwezigheid van sportvoorzieningen in hun gemeente. Het gemiddeld rapportcijfer is gestegen van 7,0 in 2007 naar 7,4 in 2012 voor verenigingen en clubs en van 7,1 in 2007 naar 7,6 in 2012 voor sportvoorzieningen (waarstaatjegemeente.nl).

Het is lastig om de uitgavenstijging bij groenvoorzieningen in verband te brengen met mogelijke kwaliteitsverbeteringen. We weten wel dat het oordeel van burgers over groenvoorzieningen in de loop der tijd iets positiever is geworden: van een 6,5 in 2007 naar 6,8 in 2012 (waarstaatjegemeente.nl). Dit geeft echter slechts een beperkt inzicht in de ontwikkeling van de kwaliteit van gemeentelijke groenvoorzieningen. In de SCP-enquête Kwaliteit publieke dienstverlening (Eggink et al. 2013) is in een steekproef van de gehele Nederlandse bevolking gevraagd naar de tevredenheid over het onderhoud van openbare groenvoorzieningen. Hieruit blijkt dat in 2010 63% tevreden was. In 2006 kwam deze waardering uit op 58%. Ook volgens deze enquête is er dus sprake van een toenemende tevredenheid van de bevolking met de publieke groenvoorziening.

We kunnen concluderen dat de kostprijzen van sport en groen substantieel zijn gestegen. Daar staat tegenover dat burgers in de loop der tijd gunstiger zijn gaan oordelen over de aanwezigheid van sportvoorzieningen in de gemeente en de kwaliteit van het openbaar groen; tegenover hogere kosten staat dus een iets hogere ervaren kwaliteit.

3.4 Werk en inkomen

In de sector werk en inkomen ging in 2012 een bedrag om van 11.150 miljoen euro (tabel 3.4). Dit betreft circa 21% van de geanalyseerde gemeentelijke uitgaven. De sector-specifieke inkomsten dekken circa 80% van de uitgaven. Dit betreft specifieke uitkeringen van het rijk. De overige uitgaven worden gefinancierd uit algemene middelen van de gemeenten. In dit hoofdstuk zijn twee taakvelden onderscheiden, die elk weer bestaan uit twee voorzieningen. Onder werk vallen de sociale werkvoorziening (Wsw) en het werkdeel van het participatiebudget, en onder inkomen vallen de bijstandsuitkeringen krachtens de Wet werk en bijstand (Wwb) en het ambtelijk apparaat dat bij de uitkeringen is betrokken.

Tabel 3.4

Gemeentelijke productie, uitgaven en inkomsten voor werk en inkomen, 2007-2012 (in indexcijfers (2007 = 100); procenten en prijzen van 2012)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | jaarlijkse groei (%) | niveau 2012 (mln. euro's) |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------------|------------------------------|
| productie | | | | | | | | |
| werk | 100,0 | 189,7 | 201,2 | 187,2 | 186,2 | 186,4 | 13,3 | |
| inkomen | 100,0 | 93,5 | 95,3 | 109,5 | 111,6 | 110,4 | 2,0 | |
| totaal | 100,0 | 114,8 | 118,8 | 126,7 | 128,1 | 127,3 | 4,9 | |
| uitgaven | | | | | | | | |
| werk | 100,0 | 177,5 | 193,8 | 173,7 | 158,2 | 134,7 | 6,1 | 3.620 |
| inkomen | 100,0 | 93,6 | 94,6 | 106,6 | 108,8 | 109,7 | 1,9 | 7.530 |
| totaal | 100,0 | 117,3 | 122,5 | 125,5 | 122,7 | 116,8 | 3,1 | 11.150 |
| inkomsten | | | | | | | | |
| werk | 100,0 | 168,0 | 176,3 | 159,7 | 149,8 | 127,5 | 5,0 | 3.530 |
| inkomen | 100,0 | 94,6 | 95,3 | 96,4 | 96,8 | 109,7 | 1,9 | 5.400 |
| totaal | 100,0 | 121,0 | 124,5 | 119,2 | 115,9 | 116,1 | 3,0 | 8.930 |

Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

De (bijstands)uitkeringen vormen in 2012 de grootste post met bijna 68% van de totale uitgaven in deze sector. In 2007 was dit ongeveer 72%. De forse toename van de uitkomsten voor werk vanaf 2008 houdt verband met het feit dat de budgetten voor sociale werkvoorziening niet meer rechtstreeks aan sw-bedrijven werden uitgekeerd, maar aan individuele gemeenten.

De productie voor werkvoorzieningen is in de beschouwde periode met gemiddeld 13% per jaar toegenomen en de daaraan gerelateerde uitgaven met gemiddeld 6%. Laten we de overgang van 2007 naar 2008 buiten beschouwing, dan is het beeld anders: een daling van de productie met 0,4% per jaar en van de uitgaven met 6,7% per jaar. Bij het taakveld inkomen is de productie met 2,0% per jaar toegenomen en zijn de uitgaven met 1,9% per jaar toegenomen. De totale ontwikkeling voor de sector werk en inkomen wordt uiteraard ook beïnvloedt door de overgang bij de Wsw. Beschouwen we de periode 2008-2012 dan is

de gemeentelijke productie voor werk en inkomen met 2,1% per jaar gestegen en blijven de betrokken uitgaven daar met -0,1% per jaar duidelijk op achter.

3.4.1 werk

De gemeente biedt op het terrein werk van oudsher twee vormen van dienstverlening aan: beschut werk (sociale werkvoorziening) en toeleiding naar betaald werk (re-integratie, gesubsidieerde arbeid en dergelijke hier samengevat met 'participatie'). In 2012 was er met de gemeentelijke uitgaven voor werk 3620 miljoen euro gemoeid (tabel 3.4). Daarvan was 740 miljoen euro voor participatie en 2880 miljoen euro voor de sociale werkvoorziening. Na de invoering van de Wet werk en bijstand (Wwb) op 1 januari 2004 is de toegang tot de oude subsidieregelingen voor Wiw-banen (Wet inschakeling werkzoekenden) en ID-banen (in- en doorstroom) afgesloten. De betrokken regelingen bleven voor bestaande gevallen echter behouden. In 2012 resteren 8700 van de oorspronkelijk 84.000 Wiw- en ID-banen (Divosa 2013). Toch wordt hieraan nog circa 21% van het participatiebudget uitgegeven omdat dit betrekkelijk dure instrumenten zijn. Het accent is in de loop der tijd meer verschoven naar participatie en ondersteuning van mensen met minder goede arbeidsmarktperspectieven en langdurige uitkeringsafhankelijkheid. Om de arbeidsparticipatie te bevorderen zijn de budgetten voor re-integratie, inburgering en volwasseneducatie met ingang van 2009 ontschot en ondergebracht in een participatiefonds. De betrokken financiële middelen, het participatiebudget, worden ingezet voor:

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

De uitgaven voor inburgering komen in het volgende hoofdstuk aan de orde (onderdeel van dienstverlening) en blijven hier buiten beschouwing. De uitgaven voor persoonlijke ontplooiing zijn opgenomen in het hoofdstuk over onderwijs (onderdeel van overig onderwijs).

De gemeenten maken bij de toeleiding naar betaald werk globaal een tweedeling in klanten met een kleine (werkkanten) en klanten met een grotere afstand (participatieklanten) tot de arbeidsmarkt. Door de hogere belasting van de begeleiding van participatieklanten lijken gemeenten zich vooral in te zetten voor werkkanten (Koning 2012).

De sociale werkvoorziening (Wsw) maakt het mogelijk dat mensen met een arbeidsbeperking kunnen werken in een zo normaal mogelijke arbeidsomgeving. Dat kan via detachering of begeleid werken, of zo nodig op een beschutte werkplek binnen een sociaal werkvoorzieningsbedrijf. De indicatiestelling voor de Wsw wordt sinds 2009 uitgevoerd door

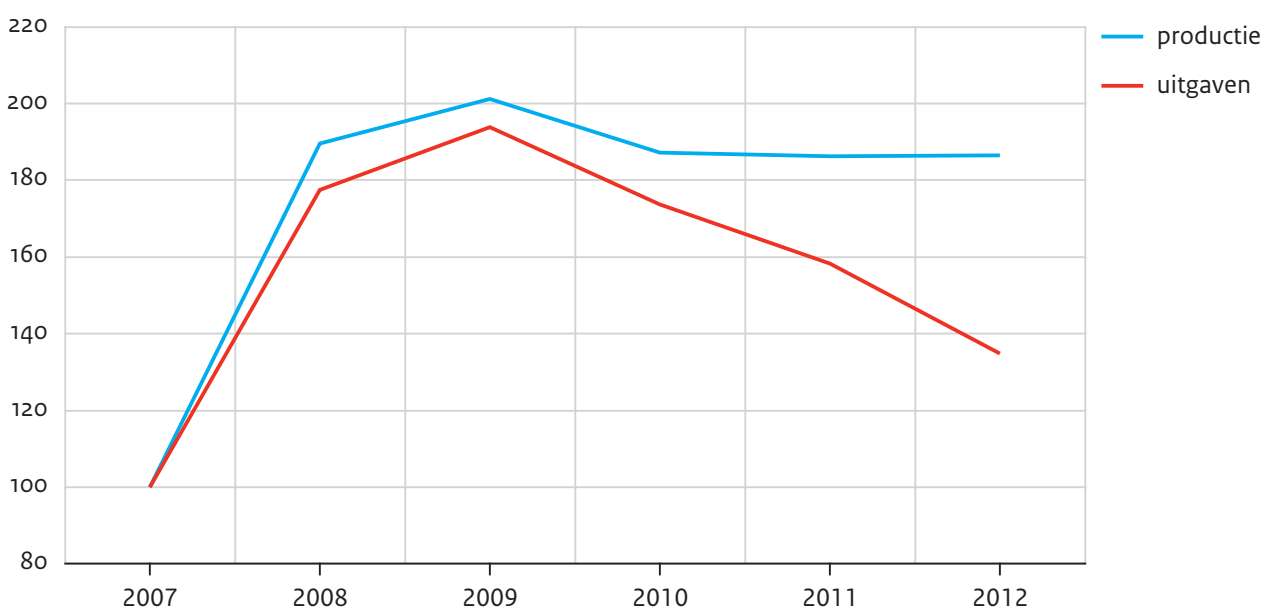
het uuv en lag daarvoor bij het Centrum voor Werk en Inkomen (cwi). Sinds 2005 heeft de sector te maken met wachtlijsten; begin 2012 ging het om ruim 20% van het werknemersbestand. De nieuwe Wet sociale werkvoorziening (nWsw), die in 2008 van kracht is geworden, geeft gemeenten meer mogelijkheden om regie te voeren op de Wsw, door ze volledig verantwoordelijk te maken voor hun eigen Wsw-geïndiceerden. De nWsw is een tussenstap voor een totale herziening van de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidshandicap middels de Participatiewet. Deze wet zal per 1 januari 2015 in werking treden (TK 2012/2013b).

Bij de sociale werkvoorziening geldt het aantal voltijd equivalente werknemers als maatstaf voor de productie. Bij de gesubsidieerde arbeid is de productie samengesteld uit het aantal Wiw- en ID-banen, het aantal begeleide re-integratietrajecten en het aantal loonkostensubsidies. Vanwege de veel hogere kosten zijn de ID-banen in de samengestelde productindicator tweemaal zo zwaar gewogen (zie de toelichting in Kuhry en Jonker 2006: 83). De re-integratietrajecten wegen weer minder zwaar dan de gesubsidieerde arbeid.

Figuur 3.17 geeft een beeld van de ontwikkeling van productie en uitgaven voor werk. De gemeentelijke uitgaven en productie, die corresponderen met het gemeentelijke aandeel in de kosten, nemen in 2008 drastisch toe. Dit komt doordat de gemeenten met ingang van dat jaar een grotere regietaak kregen voor deze voorziening. Als we kijken naar de ontwikkeling sinds 2009, zijn de uitgaven continu gedaald, terwijl de productie in 2010 mee is gedaald maar daarna op vrijwel hetzelfde niveau is gebleven. Dit kan goed veroorzaakt zijn doordat het aandeel intern geplaatste medewerkers in sociale werkplaatsen langzaam daalt (Cedris 2012). Door deze ontwikkelingen zien we een kostprijzdaling van 6,3% per jaar in de waargenomen periode.

Figuur 3.17

Gemeentelijke productie en uitgaven voor werk, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



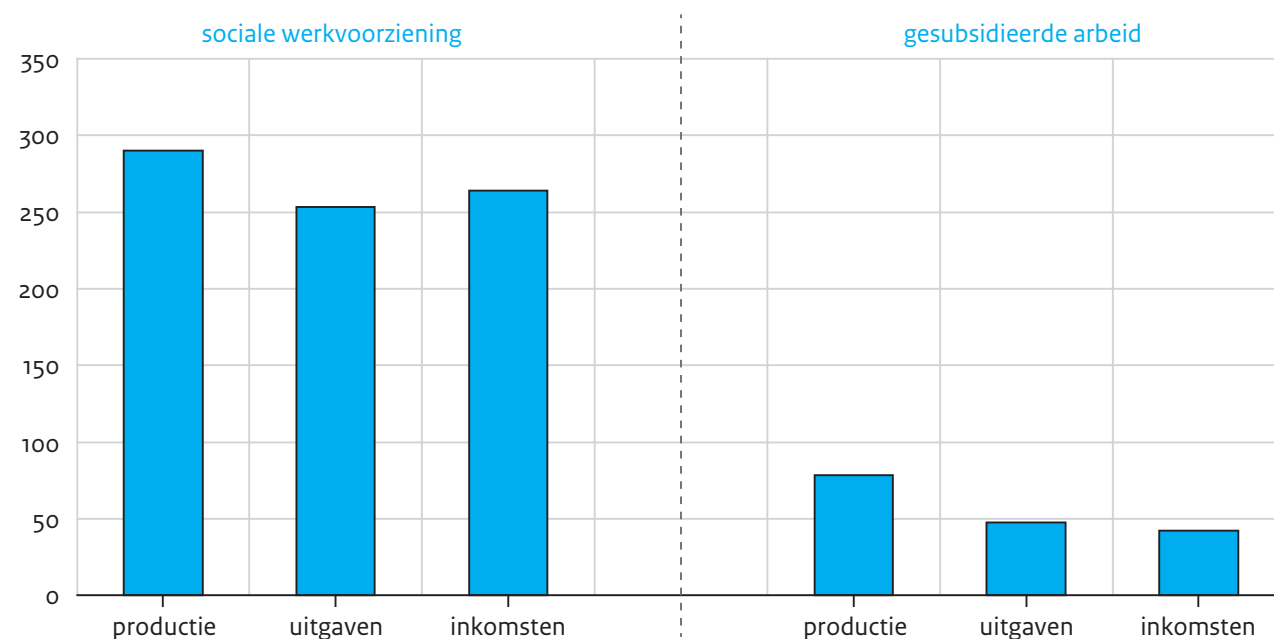
Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

Figuur 3.18 geeft een beeld van de kengetallen voor de sociale werkvoorziening en gesubsidieerde arbeid. De reële uitgaven voor de sociale werkvoorziening zijn gemiddeld per jaar 2,7% minder gestegen dan de productie. Dit impliceert een navenante kostprijzdaling. De onderliggende cijfers laten zien dat we bij gesubsidieerde arbeid aan de productiekant te maken hebben met de afbouw van het aantal Wiw- en ID-banen. Deze afname wordt slechts beperkt gecompenseerd door een toename van re-integratietrajecten. Door de sterke daling van de uitgaven in de laatste jaren, is de discrepantie tussen productie en uitgaven toegenomen. Per saldo zijn de uitgaven gemiddeld met 13,7% per jaar gedaald, terwijl de productie met 4,8% per jaar afnam. Dit impliceert een jaarlijkse kostprijzdaling van 9,3% per jaar.

Bij de re-integratie werd door gemeenten vooral ingezet op cliënten met de gunstigste arbeidsmarktperspectieven, wat resulteerde in een cliëntenbestand dat steeds moeilijker bemiddelbaar werd. Dit heeft gemeenten ertoe aangezet om een breed scala van activiteiten aan te bieden, van vrijwilligerswerk tot betaalde arbeid. Hiertoe worden cliënten ingedeeld in zes treden op de zogenoemde participatieladder (Divosa 2013): van geïsoleerd (laag op de ladder) tot werkend (hoog). Tussen 2008 en 2012 is het aantal personen op de hoogste twee sporten gedaald van 36% naar 30% en is het aantal personen op de laagste twee sporten gestegen van 41% naar 46% (Divosa 2013). Uiteraard heeft dit te maken met de economische crisis, waarmee ons land vanaf 2008 te maken kreeg.

Figuur 3.18

Productie, uitgaven en inkomsten voor de sociale werkvoorziening en gesubsidieerde arbeid, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

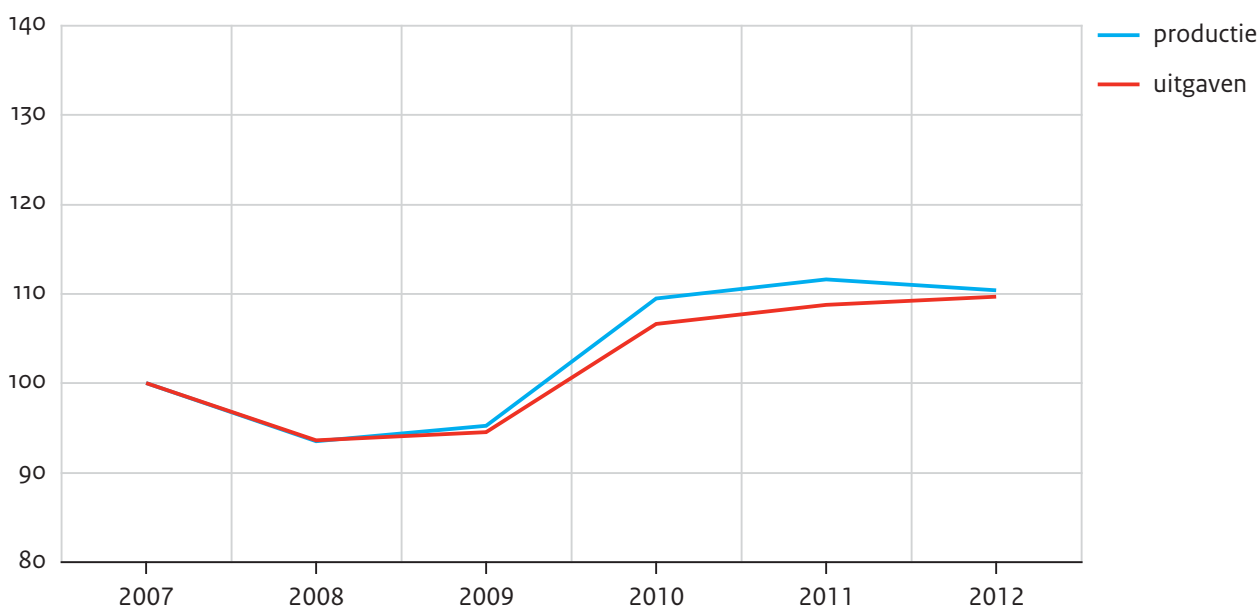
3.4.2 Inkomen

De gemeentelijke sociale dienst houdt zich in het kader van de Wet Werk en Bijstand (Wwb) onder meer bezig met de verstrekking van de bijstandsuitkeringen, bijzondere bijstand en overig inkomensbeleid. Het leeuwendeel van de uitgaven heeft betrekking op reguliere bijstandsuitkeringen. De kosten voor de uitvoering van dit inkomensdeel van de Wwb door de sociale dienst liggen gemiddeld tussen 11% en 15% van de totale kosten van bijstandsverlening. De totale gemeentelijke uitgaven voor de uitvoering van de Wwb vergden in 2012 een bedrag van 7530 miljoen euro, waarvan 6570 miljoen euro voor uitkeringen en 960 miljoen euro voor de uitvoering. Hiermee legt het inkomensdeel van de gemeentelijke taken beslag op circa 14% van de totale gemeentelijke uitgaven. Ongeveer 72% van de betrokken gemeentelijke uitgaven werd in 2012 gedekt door sectorspecifieke inkomsten.

De productie van het taakveld inkomen wordt gemeten via het aantal ontvangers van bijstandsuitkeringen en overige door de gemeentelijke overheid verzorgde uitkeringen (IOAW/IOAZ). De uitkeringen zelf (algemene en bijzondere bijstand) worden gewaardeerd naar de koopkracht van de ontvangers. De uitkeringsbedragen worden daarom gedefleerd met het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie. Het aantal ontvangers van een Wwb-uitkering is in 2008 gedaald (met 3,5%), maar daarna gestaag gestegen (met gemiddeld 5,6% per jaar). Per saldo is het aantal Wwb-ontvangers in de periode 2007-2012 gestegen met 20%.

Figuur 3.19

Gemeentelijke productie en uitgaven voor inkomen, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

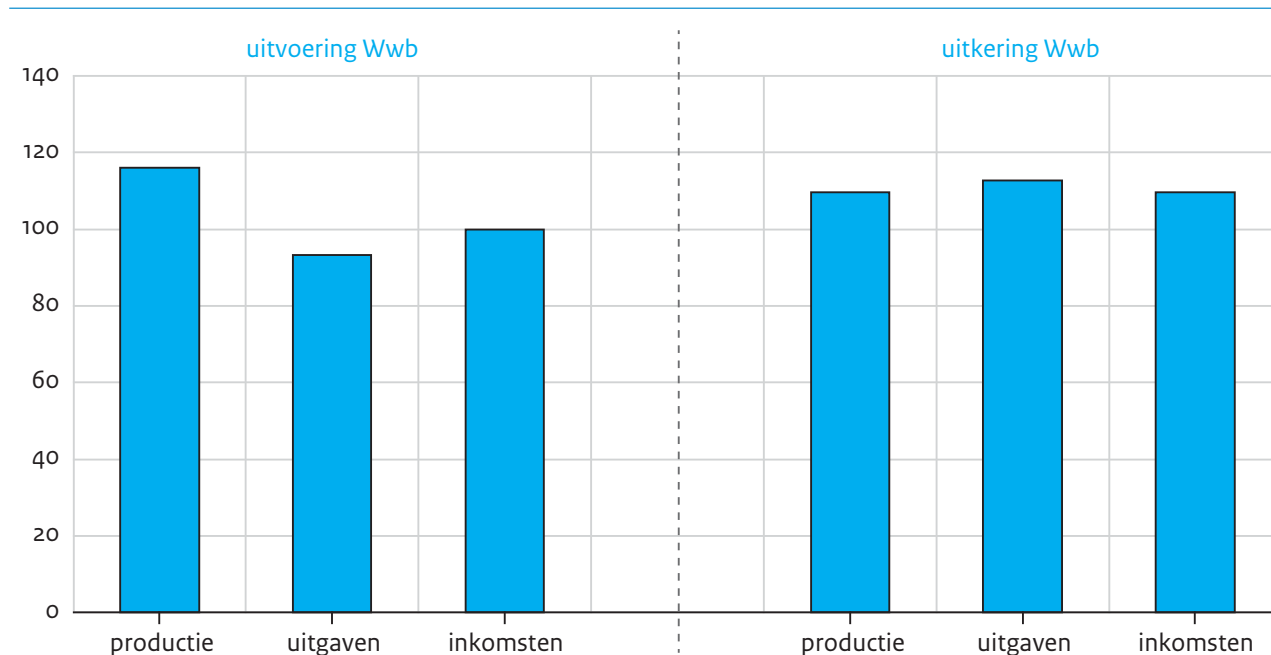
Productie en uitgaven voor gemeentelijke inkomensvoorzieningen lopen nagenoeg in de pas (figuur 3.19). Tussen 2009 en 2010 zijn uitgaven en productie iets uiteen gaan lopen, maar in 2012 lopen zij weer nagenoeg gelijk. De lichte daling van de productie van inko-

mensvoorzieningen in 2012 (-1%) vormt het saldo van een licht gestegen uitkeringsvolume (+1%) en een licht gedaalde koopkracht van de uitkeringen (-2%). In 2008 zijn kosten en productie met 6,5% gedaald, maar daarna zet onder invloed van de economische crisis een stijging in. De uitgaven in 2012 zijn ten opzichte van 2008 17 procentpunten hoger en de productie 18 procentpunten. Per saldo zijn de uitgaven in de periode 2007-2012 gestegen met gemiddeld 1,9% per jaar en de productie met 2,0% per jaar. Gezien de economische crisis kunnen deze groeipercentages als bescheiden worden aangemerkt.

De kosten van uitvoering van de Wwb zijn in de beschouwde periode duidelijk achtergebleven op de uitkeringskosten (figuur 3.20). Terwijl de uitkeringskosten in de beschouwde periode zijn gestegen met gemiddeld 2,4% per jaar, zijn de uitvoeringskosten gedaald met 1,4% per jaar. Bovendien is de productie in de uitvoering, gemeten door het aantal uitkeringen, met 3,0% per jaar sterker gestegen dan de productie van uitkeringen met 1,9% per jaar.

Figuur 3.20

Productie, uitgaven en inkomsten voor inkomensvoorzieningen, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Het budget voor het inkomensdeel van de bijstandsvoorziening is tot 2009 toereikend geweest voor de gemeentelijke uitgaven. In 2009 is het tot dan toe gerealiseerde overschot omgeslagen in een tekort van 3%. In 2011 is het tekort opgelopen naar circa 16%, maar in 2012 is door een toename van het rijksbudget het tekort nagenoeg weggewerkt (Divosa 2014). Gemeenten kunnen tekorten die buiten hun invloedssfeer liggen compenseren middels een incidentele uitkering. In 2007 heeft 12% van de gemeenten een Incidentele Aanvullende Uitkering (IAU) bij het rijk aangevraagd, maar dit aantal is sinds 2009 opgelopen.

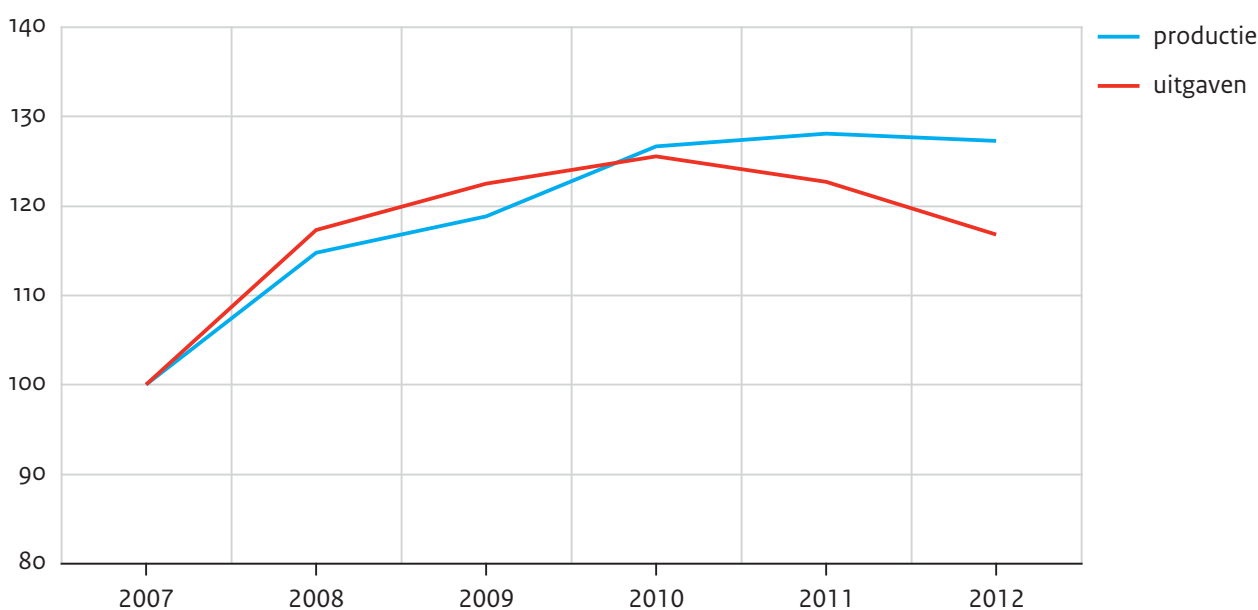
pen tot bijna 70% van de gemeenten in 2011. In 2012 ligt het aantal aanvragen aanzienlijk lager. ‘Slechts’ 23% van de gemeenten heeft in 2012 een IAU aangevraagd (Divosa 2014).

3.4.3 Totaal werk en inkomen

In de sectoren werk en inkomen ging in 2012 een bedrag om van ruim 11,1 miljard euro, circa 21% van de totale gemeentelijke uitgaven. De sectorspecifieke inkomsten dekken bijna 80% van de uitgaven. Tussen 2007 en 2012 zijn de uitgaven gestegen met gemiddeld 3,1% per jaar, terwijl de productie met een groei van gemiddeld 4,9% per jaar daar ruimschoots bovenuit kwam (figuur 3.21). Dit is inclusief de toename door overheveling van de sociale werkvoorziening. Vanaf 2008 zijn de kosten nagenoeg gelijk gebleven bij een productiestijging van 4,9% per jaar. Dit impliceert een kostprijzdaling voor de sector werk en inkomen van circa 1,7% per jaar.

Figuur 3.21

Gemeentelijke productie en uitgaven voor werk en inkomen, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

In 2012 was er met de gemeentelijke uitgaven voor werk een bedrag van 3620 miljoen euro gemoeid. Bijna alle uitgaven worden door sectorspecifieke inkomsten gedekt. Ongeveer 80% van de werkuitgaven werd in 2012 door gemeenten besteed aan de sociale werkvoorziening. Deze uitgaven kenden in 2008 een forse sprong omdat zij niet meer rechtstreeks aan de sw-bedrijven werden uitgekeerd, maar aan de gemeenten. Sinds 2008 zijn de gemeentelijke uitgaven voor werk met gemiddeld 6,7% per jaar gedaald en de productie met slechts 0,4% per jaar. Dit impliceert een forse kostprijzdaling van 6,3%. De sociale werkvoorziening draagt hier met 2,7% per jaar minder aan bij dan de gesubsidieerde arbeid 9,3%.

Er zijn geen aanwijzingen dat de kostprijzdaling bij werk ten koste is gegaan van de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening. De mate van beperking van personen die deelnemen aan de sociale werkvoorziening is betrekkelijk constant (Van Santen et al. 2014). Hier kan dus evenmin een oorzaak voor kostprijzdalingen worden gevonden. Bij gesubsidieerde arbeid kan de kostprijzdaling waarschijnlijk mede verklaard worden uit het feit dat dure oude regelingen steeds verder zijn afgebouwd. De uitstroom naar regulier werk is licht dalend. In 2007 stroomde 14% van de bijstandontvangers uit naar betaald werk; in 2012 was dit 10% (CBS, StatLine). Het is lastiger geworden om iemand in de bijstand aan een betaalde baan te helpen. De in 2008 opgekomen economische crisis zal hier mede debet aan zijn. De tevredenheid over de dienstverlening is iets toegenomen (Eggink et al. 2013).

Bij inkomen lopen productie en uitgaven nagenoeg in de pas. Er is geen sprake van kostprijzdaling of kostprijsstijging. De toename van het aantal uitkeringsontvangers en de bijstanduitgaven kan voor een deel worden toegeschreven aan het ongunstige economische klimaat en de beperkingen van de ww-duur. Een positieve ontwikkeling is dat de wachttijd op een uitkering is teruggelopen (FNV 2012). De geconstateerde fraude is in 2012 iets toegenomen (4,0% van het aantal uitkeringen) na een vrij constant aandeel van 3,5% in de jaren daarvoor (szw 2012). De klanttevredenheid van bijstandontvangers toont een licht positieve tendens (Eggink et al. 2013; waarstaatjegemeente.nl).

3.5 Dienstverlening en zorg

De gemeenten gaven in 2012 een bedrag van 6460 miljoen euro uit aan dienstverlening en zorg (tabel 3.5). Daarmee legt deze sector beslag op circa 12% van de gemeentelijke middelen. De sectorspecifieke inkomsten dekken circa 17% van de uitgaven. De overige uitgaven worden gefinancierd uit algemene middelen van de gemeenten. De tabel laat zien dat het aandeel van de sectorspecifieke inkomsten in 2012 sterk is gedaald. Dit is het gevolg van de overheveling van de brede doeluitkering voor de Centra voor Jeugd en Gezin naar het Gemeentefonds. Deze overheveling strookt met het beleid gericht op het terugdringen van specifieke uitkeringen ten gunste van algemene uitkeringen om de beleidsruimte van gemeenten te vergroten.

De hier geanalyseerde sector omvat drie taakvelden: maatschappelijke dienstverlening, maatschappelijke ondersteuning en openbare gezondheidszorg, die respectievelijk beslag leggen op 6%, 76% en 18% van de uitgaven in de betrokken sector. Onder de maatschappelijke dienstverlening vallen twee voorzieningen: toezicht op de kinderopvang (incl. peuterspeelzalen) en inburgering. De maatschappelijke ondersteuning omvat voorzieningen die gefinancierd worden op basis van de Wmo. Hiertoe behoren de maatschappelijke opvang, de woon- en vervoersvoorzieningen voor mensen met beperkingen, de huishoudelijke hulp en het sociaal-cultureel werk. De openbare gezondheidszorg bestaat uit collectieve preventie, infectieziektebestrijding, jeugdgezondheidszorg en ambulancezorg.

De totale productie van dienstverlening en zorg is met een jaarlijkse groei van 0,6% stabiel te noemen. De uitgaven zijn met 1,2% per jaar iets meer toegenomen. Impliciet is hiermee een kostprijsstijging gerealiseerd van 0,6% per jaar. De verschillen tussen de onderliggende taakvelden zijn echter groot. Bij maatschappelijke dienstverlening, die overigens een bescheiden uitgavenpost in deze sector vormt, is de productie sterk toegenomen en zijn de uitgaven sterk gedaald. Dit hangt samen met de invoering van een nieuw stelsel van inburgering, waardoor de productie in 2007 stagneerde bij doorlopende uitgaven. Vanaf 2008 herstelde het aantal (geslaagde) cursisten zich naar het gebruikelijke niveau. De uitgaven voor inburgering zijn vanaf 2011 sterk gedaald omdat de verantwoordelijkheid voor de inburgering meer is komen te liggen bij de inburgeraar zelf (zie ook § 3.5.1)

Bij maatschappelijke ondersteuning is de productie van diensten in de periode 2007-2012 per saldo iets gedaald (gemiddeld -0,2% per jaar) en zijn de uitgaven met gemiddeld 1,4% per jaar gestegen. Bij openbare gezondheidszorg is de productie in de waargenomen periode gemiddeld ook minder gestegen (2,4% per jaar) dan de uitgaven (5,3%).

Tabel 3.5

Productie, lasten en baten van gemeentelijke dienstverlening en zorg, 2007-2012 (indexcijfers (2007 = 100), procenten en prijzen van 2012)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | jaarlijkse groei (%) | niveau 2012 (mln. euro's) |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------------|------------------------------|
| productie | | | | | | | | |
| maatschappelijke dienstverlening | 100,0 | 117,0 | 136,0 | 157,1 | 151,5 | 134,7 | 6,1 | |
| maatschappelijke ondersteuning | 100,0 | 103,3 | 107,0 | 108,2 | 103,8 | 99,2 | -0,2 | |
| openbare gezondheidszorg | 100,0 | 102,6 | 103,2 | 101,4 | 106,7 | 112,4 | 2,4 | |
| totaal | 100,0 | 103,8 | 107,7 | 109,3 | 106,4 | 103,0 | 0,6 | |
| uitgaven | | | | | | | | |
| maatschappelijke dienstverlening | 100,0 | 91,6 | 100,7 | 99,2 | 81,2 | 63,9 | -8,6 | 380 |
| maatschappelijke ondersteuning | 100,0 | 105,3 | 113,3 | 116,4 | 113,8 | 107,3 | 1,4 | 4930 |
| openbare gezondheidszorg | 100,0 | 103,1 | 121,7 | 131,0 | 132,0 | 129,4 | 5,3 | 1160 |
| totaal | 100,0 | 103,6 | 113,3 | 116,9 | 113,3 | 106,3 | 1,2 | 6460 |
| inkomsten | | | | | | | | |
| maatschappelijke dienstverlening | 100,0 | 81,8 | 106,5 | 140,4 | 112,6 | 80,1 | -4,3 | 250 |
| maatschappelijke ondersteuning | 100,0 | 114,8 | 133,9 | 71,8 | 70,6 | 78,4 | -4,7 | 580 |
| openbare gezondheidszorg | 100,0 | 97,1 | 126,3 | 122,8 | 125,6 | 57,0 | -10,6 | 280 |
| totaal | 100,0 | 102,6 | 126,0 | 101,7 | 96,4 | 72,0 | -6,4 | 1100 |

Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

3.5.1 Maatschappelijke dienstverlening

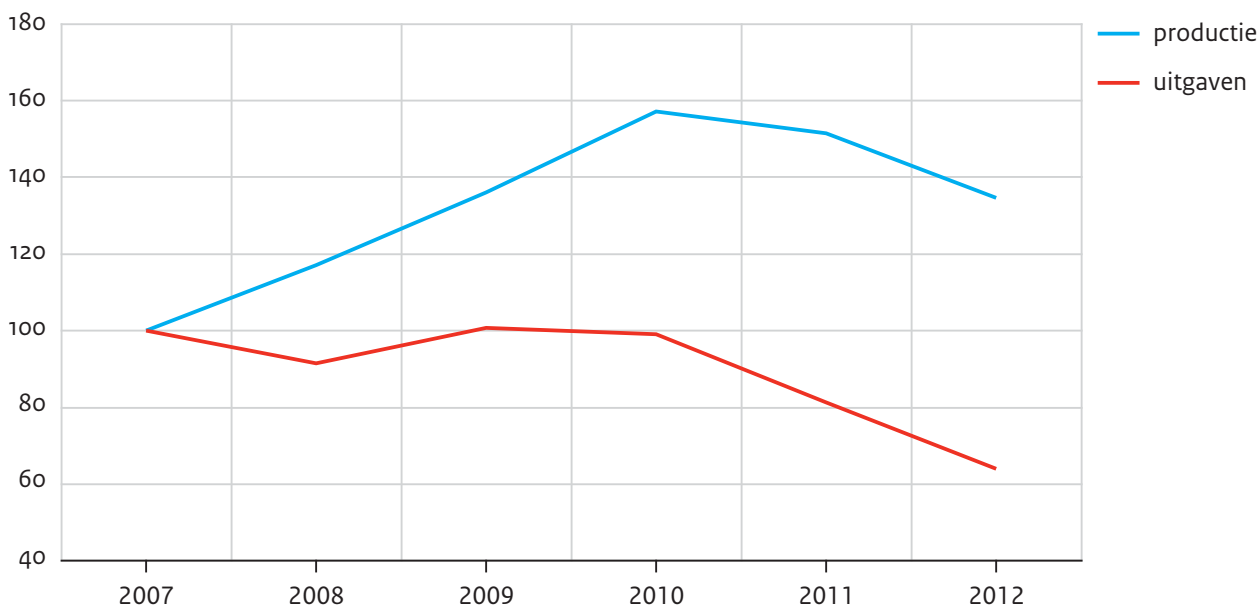
De maatschappelijke dienstverlening van gemeenten in deze rapportage beperkt zich tot het toezicht van gemeenten op de kinderopvang, het bieden van peuterspeelzaalwerk en de inburgering van nieuwkomers en oudkomers. De reële uitgaven voor maatschappelijke dienstverlening zijn gedaald van 600 miljoen euro in 2007 naar 380 miljoen euro in 2012. Ongeveer twee derde van de uitgaven voor maatschappelijke dienstverlening werd in 2012 gedekt uit sectorspecifieke inkomsten.

Productie en uitgaven voor maatschappelijke dienstverlening lopen vooral in 2008 en 2010 sterk uiteen (figuur 3.22). Dit wordt veroorzaakt door de productie bij inburgering (zie ook figuur 3.23). Door een wetwijziging viel de productie in 2007 voor een groot deel weg, waarna deze in 2009 weer terug was op het niveau van 2006. Met de nieuwe wet zijn

alleen nieuwkomers inburgeringsplichtig en ze hebben daarvoor meer verantwoordelijkheid kregen. De inburgeraar heeft een resultaatverplichting gekregen en moet de cursus in beginsel zelf betalen. Gemeenten hebben een informerende, handhavende en faciliterende functie gekregen en krijgen hiervoor middelen uit het Gemeentefonds en het Participatiebudget.

Figuur 3.22

Gemeentelijke productie en uitgaven voor maatschappelijke dienstverlening, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)

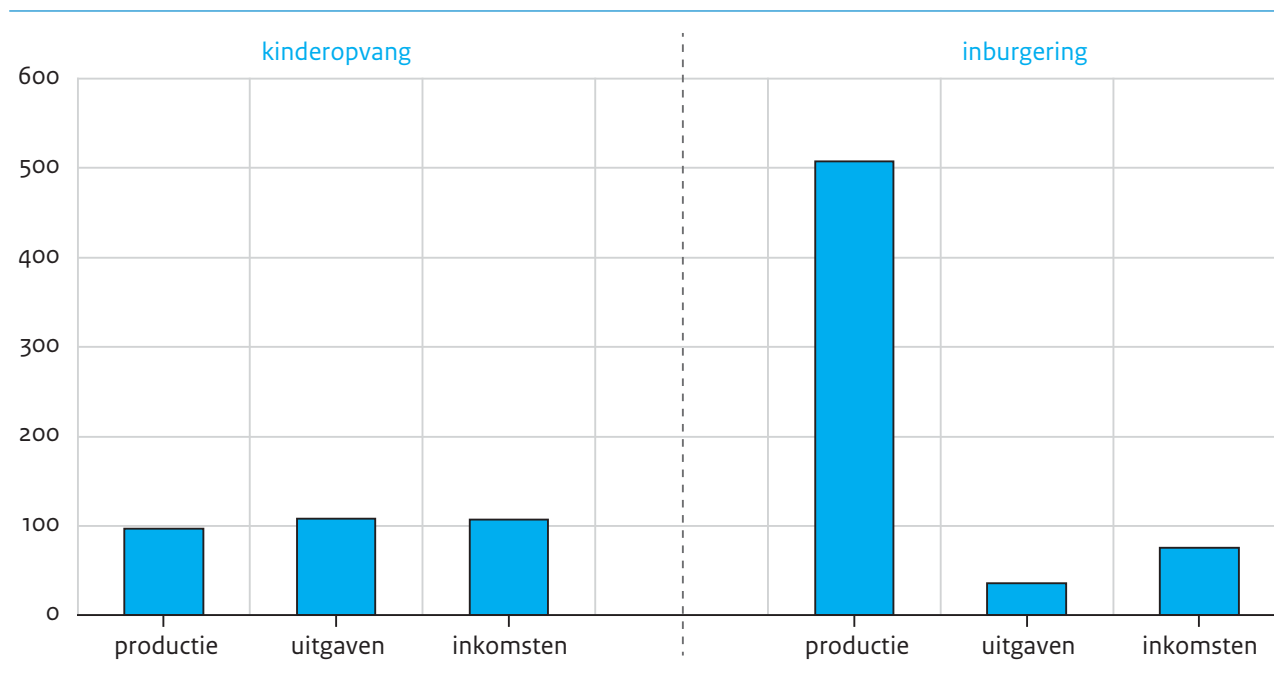


Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

In de loop van 2011 trad een sterke daling op in het slagingspercentage voor inburgering, van 90% in het begin van het jaar naar circa 65% in april, maar later in het jaar heeft zich dat gestabiliseerd op een niveau van rond de 80% (Significant 2012). Deze daling is het gevolg is van een verscherping van de exameneisen per 1 april 2011. Daarnaast is het aantal examens in de loop van 2011 gehalveerd, mede omdat Turkse kandidaten niet meer verplicht zijn tot afleggen van een examen. Deze daling zien we terug in figuur 3.22 voor de gemeentelijke productie van maatschappelijke dienstverlening.

Figuur 3.23

Productie, uitgaven en inkomsten voor voorzieningen maatschappelijke dienstverlening, 2007-2012
(in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

3.5.2 Maatschappelijke ondersteuning

De maatschappelijke ondersteuning is geregeld in de Wmo. Deze wet, die in 2007 is ingevoerd, kent negen prestatievelden, die in drie clusters kunnen worden ingedeeld: het ondersteunen van mensen met beperkingen, het ondersteunen van kwetsbare groepen en het bevorderen en ondersteunen van sociale samenhang. Het ondersteunen van mensen met beperkingen doet de gemeente door het verstrekken van woon- en vervoersvoorzieningen en huishoudelijke hulp. Tot het ondersteunen van kwetsbare groepen worden de gemeentelijke activiteiten op het gebied van het maatschappelijk werk, de maatschappelijke opvang en de bestrijding van maatschappelijke achterstanden gerekend. De uitgaven voor maatschappelijke ondersteuning zijn opgelopen van 4590 miljoen euro in 2007 naar 4930 miljoen euro in 2012. De sectorspecifieke inkomsten bedroegen in 2012 circa 12% van de uitgaven.

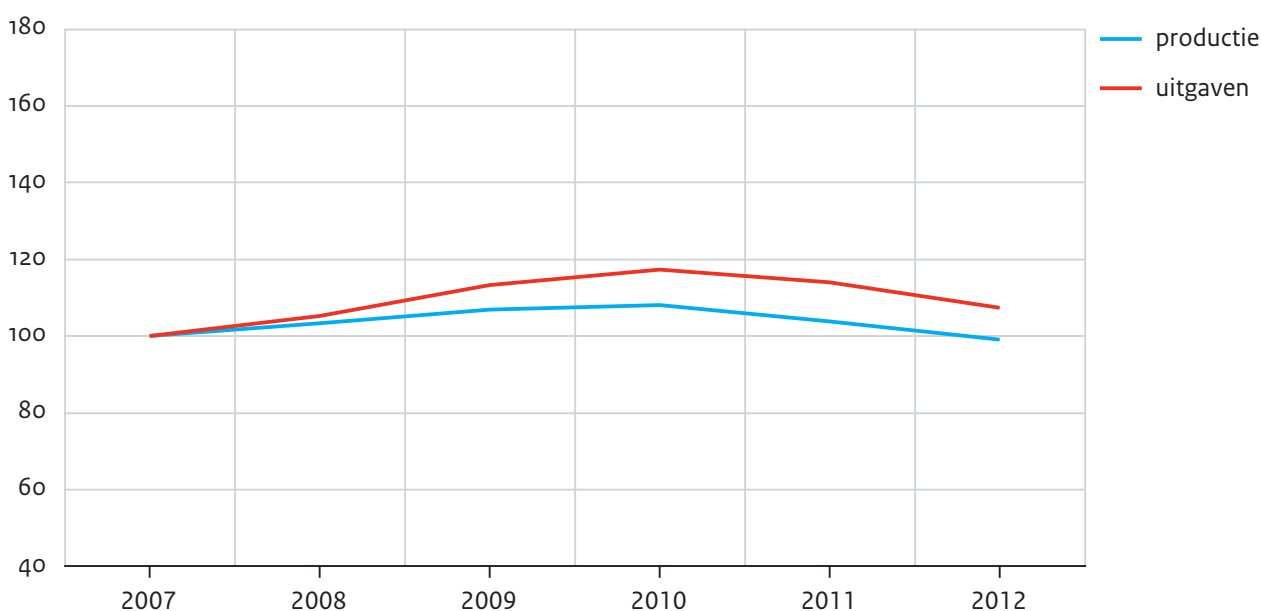
De Wmo is een brede participatiewet met als doel zo veel mogelijk mensen te laten meedoen in de samenleving. Deze inspanningsverplichting heeft met name betrekking op mensen met beperkingen en kwetsbare groepen. Voor mensen met beperkingen is het compensatiebeginsel in de wet opgenomen. Dit beginsel regelt de plicht van gemeenten om personen die beperkingen ondervinden in hun zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie compenserende voorzieningen aan te bieden. Onder voorzieningen voor kwetsbare groepen verstaan we opvang van thuis- en daklozen, de vrouwenopvang en de hulp voor achterstandsgroepen. Gemeenten zijn conform de Wmo ook gehouden aan het

bevorderen van de sociale samenhang. Het sociaal cultureel werk voorziet hierin. Het betreft bijvoorbeeld buurt- en clubhuiswerk, jeugd- en jongerenwerk en wijkcentra. Het sociaal cultureel werk is zich met de introductie van de Wmo meer gaan richten op de ondersteuning van kwetsbare burgers, het stimuleren van vrijwilligerswerk en de ondersteuning van mantelzorgers. Activiteiten gericht op ‘ontmoeting’ verdwijnen naar de achtergrond ten gunste van activiteiten gericht op ‘ondersteuning’.

De maatschappelijke ondersteuning vertoont een opmerkelijk gelijkmatig beeld (figuur 3.24). Productie en uitgaven zijn in de periode 2007-2010 jaarlijks gestegen, de uitgaven sneller (5,2% per jaar) dan de productie (2,7%). Daarna zet een lichte daling in, zowel bij de productie als bij de uitgaven. Per saldo impliceert dit verloop een kostprijsstijging van gemiddeld 1,6% per jaar.

Figuur 3.24

Gemeentelijke productie en uitgaven voor maatschappelijke ondersteuning, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

De ontwikkelingen van productie, uitgaven en inkomsten verschillen per voorziening in het taakveld maatschappelijke ondersteuning (figuur 3.25). De productie van huishoudelijke hulp neemt tussen 2007 en 2012 met gemiddeld 1,4% per jaar geleidelijk toe, overwegend vanwege de vergrijzing van de bevolking. De uitgaven stijgen met 2,6% wat harder, vanwege een kabinetsmaatregel die van invloed was op de tarieven, waardoor de uitgaven in 2010 een opmerkelijke stijging lieten zien. Dit resulteert in een gemiddelde kostprijsstijging van 1,1% per jaar.

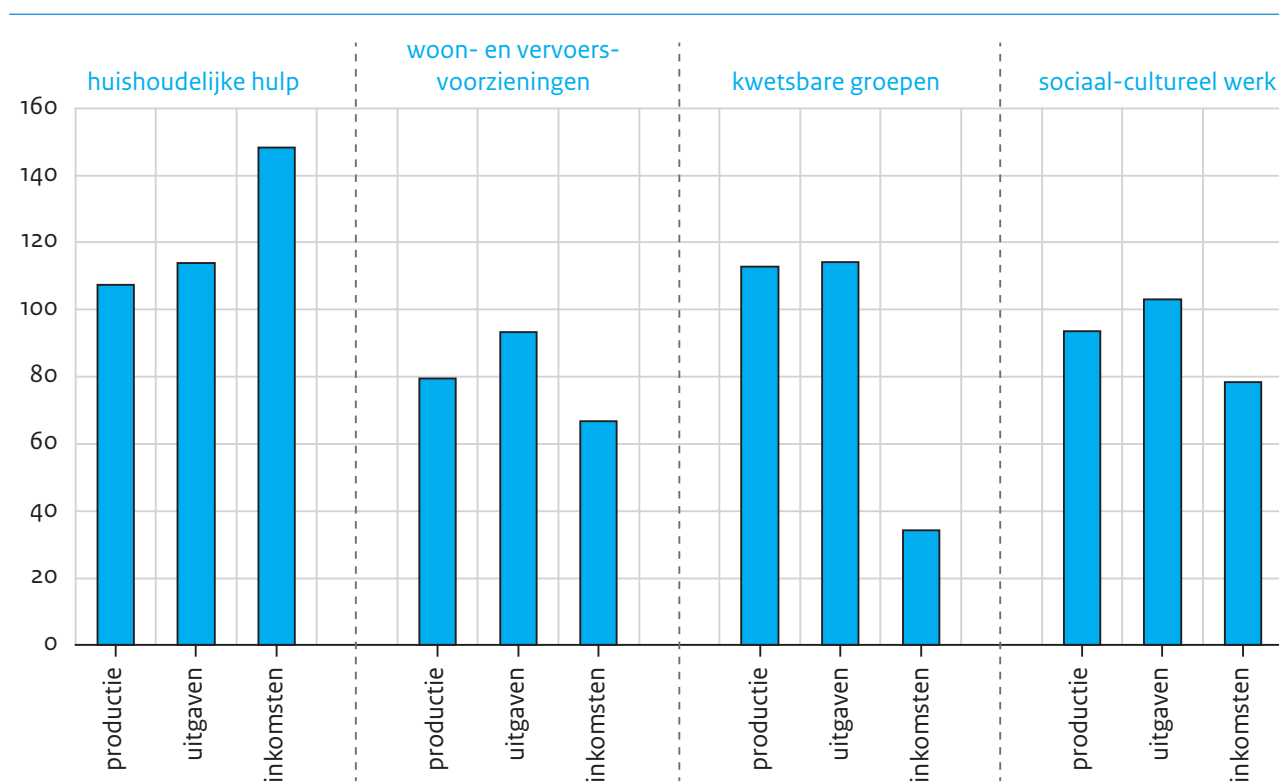
Bij voorzieningen voor mensen met beperkingen worden drie deelvoorzieningen onderscheiden: woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en rolstoelen. De productie van deze

voorzieningen is in de periode 2007-2012 met gemiddeld 4,5% per jaar betrekkelijk sterk afgenomen. Met name in 2012 is de daling fors geweest. Deze daling hangt vooral samen met een forse afname van individuele vervoersvoorzieningen (rolstoelen, scootmobielen) ten gunste van collectieve voorzieningen (bv. taxibussen) die goedkoper zijn. Daarnaast dalen de kosten van vervoersvoorzieningen door een meer prijsbewust inkoopbeleid, het werken met een standaardassortiment en het hergebruiken van voorzieningen. Maar ook bij woonvoorzieningen en woningaanpassingen zien we een substantiële daling in gebruik. De totale uitgaven zijn met gemiddeld 1,3% per jaar minder sterk afgenomen dan de productie. Impliciet is de gemiddelde kostprijs in de waargenomen periode gestegen met 3,3% per jaar.

De productie van diensten voor kwetsbare groepen is in de periode 2007-2012 gemiddeld met 2,5% per jaar gestegen. De uitgavegroei is daar met 2,7% per jaar ongeveer gelijk aan. Vooral in 2009 komen de uitgaven duidelijk boven de productie uit, maar daarna lopen de uitgaven redelijk in de pas met de productie (niet in figuur).

Figuur 3.25

Productie, uitgaven en inkomsten van voorzieningen maatschappelijke ondersteuning, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

Ook de uitgaven voor sociaal-cultureel werk zijn licht gestegen. Terwijl de uitgaven met gemiddeld 0,6% per jaar zijn gestegen, nam het aantal bezoeken aan dorpshuizen, buurtcentra en overige wijkvoorzieningen in de periode 2007-2012 met gemiddeld 1,3% per jaar af. Omdat het sociaal-cultureel werk een lokale aangelegenheid is, is het lastig om een algemene duiding te geven van deze ontwikkelingen.

3.5.3 openbare gezondheidszorg

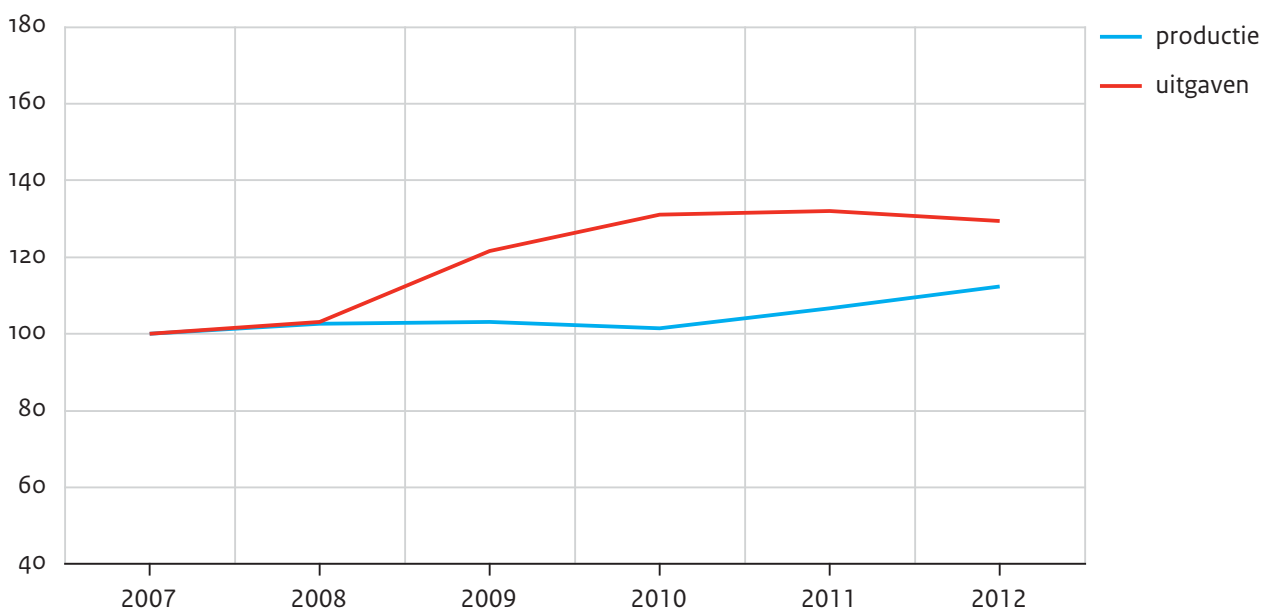
De gemeentelijke verantwoordelijkheid voor openbare gezondheidszorg is gericht op gezondheidsbevordering en ziektepreventie. Hiermee was in 2012 een bedrag van 1160 miljoen euro gemoeid, waarvan 590 miljoen euro voor de gemeentelijke geneeskundige en gezondheidsdiensten (GGD's), 550 miljoen euro voor de jeugdgezondheidszorg en 20 miljoen euro voor de ambulancezorg. Het ambulancevervoer wordt in toenemende mate bovenregionaal georganiseerd. Ongeveer een kwart van de gemeentelijke uitgaven voor openbare gezondheidszorg wordt gedekt door middelen die sectorspecifiek zijn. In voorgaande jaren lag dit aandeel veel hoger, maar door de overheveling van brede doeluitkering Jeugd en Gezin naar het Gemeentefonds is het aandeel van de sectorspecifieke inkomsten nagenoeg gehalveerd.

Op basis van de Wet publieke gezondheid (Wpg) voeren gemeenten gezondheidstaken uit die betrekking hebben op collectieve preventie, infectieziektebestrijding, en jeugdgezondheidszorg. De uitvoeringstaken op het gebied van infectieziektebestrijding en jeugdgezondheidszorg zijn strak gereguleerd, maar op het gebied van collectieve preventie kunnen gemeenten veel meer zelf invulling geven aan de uitvoering van het gezondheidsbeleid. Gemeenten richten zich bij de infectieziektebestrijding vooral op de bestrijding van seksueel overdraagbare aandoeningen. Voorts besteden zij veel aandacht aan opsporing van contacten bij een vermoeden van epidemieën van infectieziekten. De GGD speelt hierin een centrale rol. De jeugdgezondheidszorg is verantwoordelijk voor de gezondheid van het kind in brede zin, waarbij niet alleen de lichamelijke ontwikkeling van kinderen maar ook hun psychische, sociale en cognitieve ontwikkeling in de gaten wordt gehouden. Tussen 2008 en 2011 is een landelijk dekkend netwerk gerealiseerd van Centra voor Jeugd en Gezin, die bedoeld zijn als laagdrempelige inlooppunten voor opgroei- en opvoedproblemen van ouders. De ambulancezorg wordt in Nederland verleend door ambulancediensten en meldkamers ambulancezorg (MKA). Er staan ruim 700 ambulances paraat die bij melding van letselschade of andere gezondheidsschade zo spoedig mogelijk ter plaatse zijn om acute hulp te verlenen.

De gemeentelijke gezondheidsdiensten leveren globaal zes producten: infectieziektebestrijding, openbare geestelijke gezondheidszorg, gezondheidspreventie, publieke gezondheidstaken, jeugdgezondheidszorg en ambulancezorg. Voor deze producten zijn de volgende indicatoren gekozen: het aantal meldingen van infectieziekten, het aantal ziekenhuisopnamen wegens drugsgebruik, het aantal personen met slechte leefgewoonten (rokers, zwaarlijvigen), het aantal contacten met consultatiebureaus en Centra voor Jeugd en Gezin, en het aantal ambulanceritten. De eerste drie producten vormen de gemeentelijke gezondheidszorg in enge zin en zijn tot één product opgeteld op basis van de kosten-aandelen. De jeugdgezondheidszorg en de ambulancezorg zijn als afzonderlijke voorzieningen onderscheiden met respectievelijk contacten en ritten als indicatoren voor de productie.

Figuur 3.26

Gemeentelijke productie en uitgaven voor openbare gezondheidszorg, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

De ontwikkeling van de gemeentelijke productie van gezondheidsdiensten is tot 2010 vrij constant, waarna een duidelijke stijging inzet (figuur 3.26). Deze groei is toe te schrijven aan een hogere productie van GGD-zorg. Bij de uitgaven zien we juist een stijging in de periode daarvoor (2009 en 2010), die onder meer samenhangt met de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin en de invoering van het digitale kinddossier.

De uitkomsten voor de afzonderlijke voorzieningen zijn weergegeven in figuur 3.27. De productie van de GGD's is sterk toegenomen. Deze groei heeft vooral de laatste jaren plaatsgevonden als gevolg van de bestrijding van infectieziekten (kinkhoest in 2011 en mazelen in 2012). De uitgaven lopen niet parallel met de productie en blijven daar in de waargenomen periode iets op achter. Per saldo is de productie met gemiddeld 4,9% per jaar gestegen en zijn de uitgaven met 2,9% per jaar gestegen.

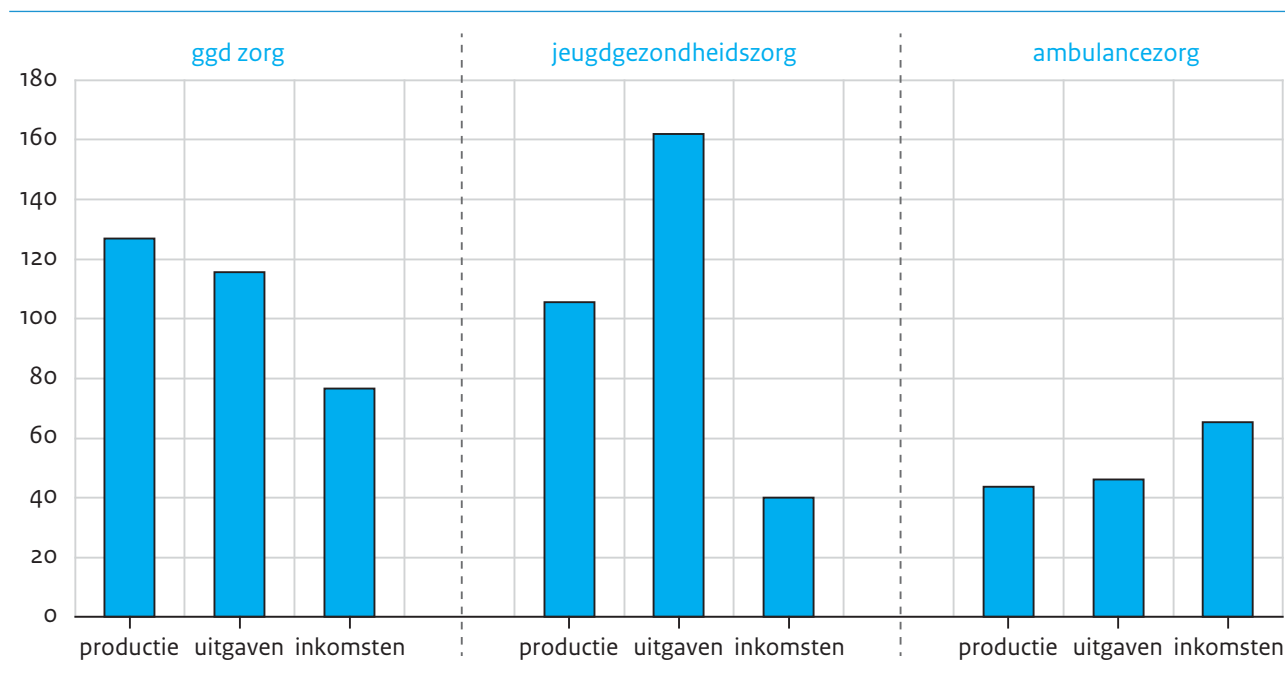
Bij de jeugdgezondheidszorg zijn de uitgaven in de waargenomen periode sterk gestegen, terwijl de productie slechts een licht stijgend verloop heeft. Gemiddeld zijn de uitgaven met 10,1% per jaar gestegen bij een gemiddelde productiegroei van 1,1% per jaar. Deze sterke uitgavenstijging hangt onder meer samen met de overheveling van de prenatale voorlichting van de AWBZ naar de gemeenten, de extra taken in het kader van het opvoeden in de buurt, de extra kosten voor de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin en de extra kosten voor de invoering van het digitale kinddossier. Enkele van deze taken hebben een collectief karakter (prenatale voorlichting, opvoeden in de buurt) of een investeringskarakter (invoering digitale kinddossier), en maken daarom geen deel uit van de gekozen gebruiksindicator. Daardoor wordt de ontwikkeling van de productie van jeugdgezondheidszorg iets onderschat. Met het voltooien van een landelijk stelsel van Centra voor

Jeugd en Gezin in 2011 lijkt ook de uitgavenstijging in 2012 tot staan gebracht. De sterke daling van de inkomsten hangt, zoals eerder gezegd, samen met het opgaan van de brede doeluitkering Jeugd en Gezin in het Gemeentefonds.

De uitgaven voor ambulancediensten zijn in de waargenomen periode fors afgenomen als gevolg van een verdere regionalisering van deze diensten. Ook de productie is navenant gedaald.

Figuur 3.27

Productie, uitgaven en inkomsten voor voorzieningen openbare gezondheidszorg, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

3.5.4 Totaal dienstverlening en zorg

De gemeenten gaven in 2012 een bedrag van 6460 miljoen euro uit aan dienstverlening en zorg, hetgeen overeenkomt met 12% van de totale gemeentelijke uitgaven. De sectorspecifieke inkomsten dekken circa 17% van deze uitgaven. De sector omvat drie taakvelden: maatschappelijke dienstverlening, maatschappelijke ondersteuning en openbare gezondheidszorg.

De uitgaven voor maatschappelijke dienstverlening zijn gedaald van 600 miljoen euro in 2007 naar 380 miljoen euro in 2012. Dit betreft gemeentelijke uitgaven voor kinderopvang en inburgering. De uitgaven voor kinderopvang zijn betrekkelijk stabiel, maar die voor inburgering tonen sterke schommelingen en zijn in 2011 en 2012 sterk gedaald. Productie en uitgaven voor maatschappelijke dienstverlening lopen vooral in 2008 en 2010 sterk uiteen als gevolg van dalende aantallen cursisten voor inburgering. Reden hiervoor is een ver-

andering in wetgeving, waarbij alleen nieuwkomers inburgeringsplichtig zijn geworden en daarvoor meer verantwoordelijkheid hebben gekregen.

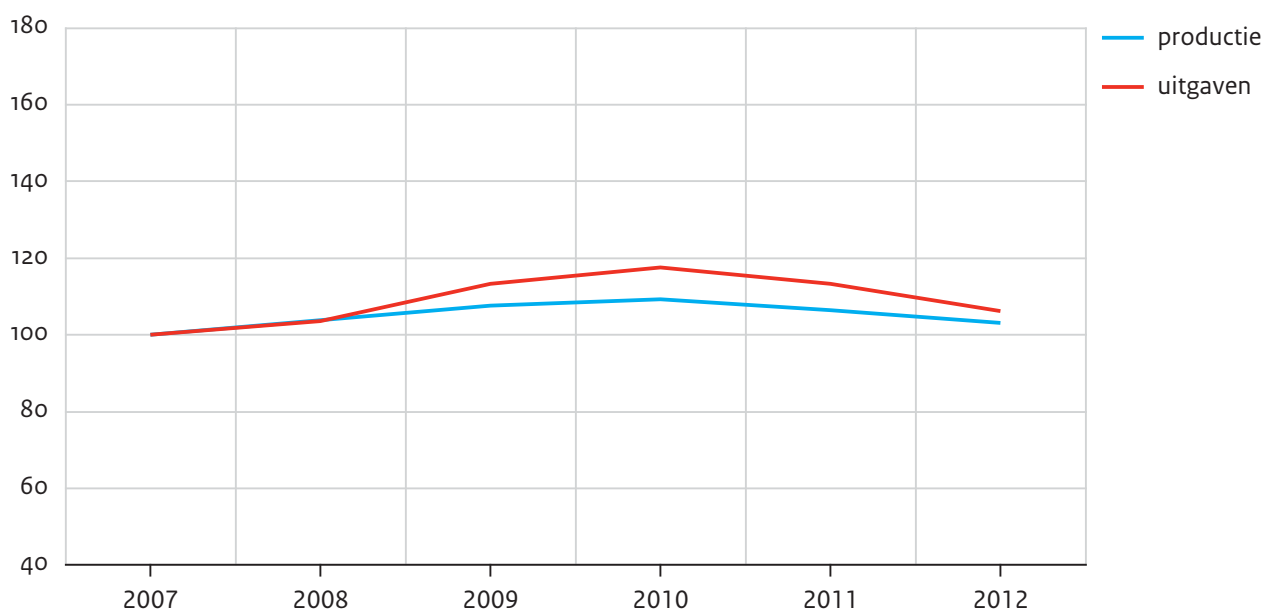
De maatschappelijke ondersteuning, die is samengesteld uit huishoudelijke hulp, sociaal cultureel werk, voorzieningen voor mensen met beperkingen en voorzieningen voor kwetsbare groepen, vertoont een opmerkelijk evenwichtig beeld. Productie en uitgaven zijn in de periode 2007-2010 jaarlijks gestegen, de uitgaven iets sneller dan de productie. Daarna zet zowel bij de productie als bij de uitgaven een lichte daling in.

Bij de openbare gezondheidszorg, waaronder de preventieve zorg, de jeugdgezondheidszorg en de ambulancezorg vallen, zien we aanvankelijk een vrij gelijkmatige ontwikkeling van de gemeentelijke productie. Vanaf 2010 neemt de productie echter duidelijk toe. Deze groei is toe te schrijven aan een hogere productie van GGD-zorg, waarbij de toename van infectieziekten een belangrijke rol speelt. Bij de uitgaven zien we juist een stijging in de periode daarvoor (2009 en 2010), die onder meer samenhangt met de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin en de invoering van het digitale kinddossier. Het totaalbeeld van de in dit hoofdstuk behandelde voorzieningen is weergegeven in figuur 3.28.

Uit de figuur blijkt dat uitgaven en productie zich voor de gehele sector betrekkelijk evenwichtig hebben ontwikkeld. De productie is met gemiddeld 0,6% per jaar gestegen en de uitgaven stegen met gemiddeld 1,2% per jaar. Per saldo nemen we een gemiddelde kostprijstijging waar van 0,6% per jaar, hetgeen als 'gematigd' kan worden aangemerkt. Deze geringe kostprijstijging gaat in het algemeen gepaard met een verbetering van de kwaliteit van dienstverlening. Personen die huishoudelijke hulp ontvangen zijn steeds positiever over de verleende hulp. Ook met personen met beperkingen zijn steeds positiever over de voorzieningen waarvan ze gebruikmaken (SGBO 2012). Cliënten ervaren betere vervanging bij ziekte, minder wisselingen van hulpverlener, betere telefonische bereikbaarheid, minder lange omrijtijden en kortere wachttijden bij vervoer. Wel laat de ontwikkeling van de kwaliteit van de kinderopvang op een aantal punten te wensen over. Zo stelt het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO) dat de kwaliteit van de pedagogische zorg zich in de kinderopvang minder gunstig heeft ontwikkeld, met name door de grotere groepsgrootte, maar deze tendens lijkt in 2012 gekeerd (Fukkink et al. 2013). Inburgering heeft volgens Witvliet et al. (2013) een positief effect op participatie in de vorm van betaald werk. Vooral nieuwkomers ervaren een betere beheersing van de Nederlandse taal en een grotere kennis van de Nederlandse samenleving. Bovendien zijn zij buitenshuis actiever geworden, onderhouden ze meer contacten met anderen en klimmen ze op de participatieladder.

Figuur 3.28

Gemeentelijke productie en uitgaven voor dienstverlening en zorg, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

Een ambulance dient bij spoedeisende hulp (in geval van een levensbedreigende situatie) binnen vijftien minuten na melding ter plaatse te zijn. De politiek heeft bepaald dat gemiddeld 95% van de Nederlandse bevolking op papier binnen 15 minuten bereikt zou moeten kunnen worden. In 2006 bleek 91% van de inwoners binnen de 15-minutennorm te vallen en in 2012 betrof dit 93% (Ambulancezorg Nederland 2013). Aan het 95%-criterium wordt dus steeds beter, maar nog niet helemaal voldaan. Gemiddeld deed een ambulance er in 2011 9 minuten en 23 seconden over om spoedeisende hulp te verlenen (Ambulancezorg Nederland, 2013).

Over de kwaliteit van de gemeentelijke openbare gezondheidszorg is weinig informatie beschikbaar.

3.6 Infrastructuur en economie

De gemeenten in Nederland hebben in 2012 een bedrag van 13.280 miljoen euro uitgegeven aan fysieke infrastructuur en economische zaken (tabel 3.6). Onder fysieke infrastructuur vallen alle gemeentelijke activiteiten die met verkeer en vervoer te maken hebben (aanleg en onderhoud wegen, waterwerken, parkeren, openbaar vervoer) en onder economische zaken vallen de meer bedrijfsmatige activiteiten (grondexploitatie, haven- en nutsbedrijven en de bevordering van handel en industrie). De sectorspecifieke inkomsten dekten in 2012 circa 70% van de uitgaven. In het begin van de waarnemingsperiode lag dit aandeel nog op circa 90%, maar door het dalen van de inkomsten uit grondexploitatie en het afstoten van deelnemingen in nutsbedrijven zijn deze inkomsten structureel gedaald. De uitschieter van inkomsten in 2009 houdt verband met de verkoop van de deelnemingen van gemeenten in de energiebedrijven Nuon en Essent, waardoor eenmalige inkomsten

zijn gegeneerd ten koste van structurele inkomsten in de jaren daarna. Infrastructurele en economische activiteiten vergen circa 26% van de gemeentelijke middelen.

Tabel 3.6

Gemeentelijke productie, uitgaven en inkomsten voor infrastructuur en economie, 2007-2012 (in indexcijfers (2007 = 100), procenten en prijzen van 2012)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | jaarlijkse groei (%) | niveau 2012 (mln. euro's) |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-------------------------|------------------------------|
| productie | | | | | | | | |
| infrastructuur | 100,0 | 91,8 | 97,6 | 96,8 | 94,6 | 89,6 | -2,2 | |
| economie | 100,0 | 96,0 | 100,9 | 94,4 | 91,7 | 85,3 | -3,1 | |
| totaal | 100,0 | 94,6 | 99,8 | 95,2 | 92,7 | 86,7 | -2,8 | |
| uitgaven | | | | | | | | |
| infrastructuur | 100,0 | 95,4 | 101,7 | 102,1 | 101,5 | 97,3 | -0,5 | 4.690 |
| economie | 100,0 | 102,3 | 108,5 | 99,9 | 99,2 | 92,0 | -1,7 | 8.590 |
| totaal | 100,0 | 100,0 | 106,2 | 100,6 | 100,0 | 93,8 | -1,3 | 13.280 |
| inkomsten | | | | | | | | |
| infrastructuur | 100,0 | 80,5 | 82,5 | 82,4 | 93,6 | 87,4 | -2,7 | 1.690 |
| economie | 100,0 | 100,5 | 140,3 | 80,3 | 82,0 | 70,8 | -6,7 | 7.560 |
| totaal | 100,0 | 97,4 | 131,5 | 80,6 | 83,8 | 73,3 | -6,0 | 9.260 |

Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

Aan economische activiteiten wordt circa twee derde van de uitgaven in deze sector besteed, de rest gaat op aan de fysieke infrastructuur. De rol van het openbaar vervoer in de gemeenten is tussen 2006 en 2008 sterk verminderd. Dit verklaart de daling van de uitgaven voor infrastructuur in 2008, waarin ook het openbaar vervoer is opgenomen.

3.6.1 Infrastructuur

Gemeenten hebben in 2012 een bedrag van 4690 miljoen euro gespendeerd aan infrastructurele zaken. De meeste infrastructurele uitgaven worden gedaan voor de aanleg en het onderhoud van wegen, straten en pleinen (met 65% van de uitgaven), gevolgd door parkeren (16%), de regulering van verkeers- en vervoersvoorzieningen (14%) en openbaar vervoer (5%). Gemeenten hebben de laatste jaren slechts een beperkte betrokkenheid bij openbaar vervoer. Het gemeentelijk aandeel in de totale kosten van het stad- en streekvervoer nam tussen 2006 en 2008 af van circa 60% naar circa 20%, waarna het min of meer stabiliseerde. In 2012 werd 36% van de uitgaven voor infrastructurele zaken door sectorspecifieke inkomsten gedekt.

Gemeenten hebben 85% van het wegennet in beheer en zijn daarmee een belangrijke speler op het gebied van verkeersmobiliteit. In dit kader dragen gemeenten ook de zorg voor een goed functionerend lokaal openbaar vervoer, voor voldoende en kwalitatief goede

fietsroutes en voor de aansluiting tussen verschillende vervoerssoorten (KpVV 2007a). Ook het aanpakken van verkeersknelpunten om zo de bereikbaarheid van de economische centra (zoals winkelgebieden en industrieterreinen) en grootschalige voorzieningen te kunnen waarborgen, is een belangrijk thema in gemeentelijke verkeers- en vervoersplannen (zie bv. Roosendaal 2008).

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor parkeervoorzieningen om de bereikbaarheid en leefbaarheid in de gemeente te waarborgen en waar mogelijk te verbeteren. Zij zetten hiervoor verschillende instrumenten in, waaronder betaald parkeren, parkeren voor vergunninghouders, het inrichten van blauwe zones voor kort parkeren en het aanleggen van park&ride- en carpoolterreinen.

Het stad- en streekvervoer wordt verzorgd door twaalf provincies en zes grootstedelijke gebieden (rond Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven en Nijmegen). Daarnaast voeren diverse taxibedrijven kleinschalig openbaar vervoer uit, met name in de meer landelijke gebieden. Deze vorm van regionaal openbaar vervoer wordt van rijkswege bekostigd uit de brede doeluitkering Verkeer en vervoer, waarbij de regio's zelf kunnen bepalen hoe zij het geld binnen hun wettelijke taken besteden. Lang niet alle gemeenten in Nederland zijn actief betrokken bij de organisatie van het openbaar vervoer in de eigen regio. Een groot aantal gemeenten wordt louter 'bediend' door een regionale busmaatschappij.

Bij de regulering van verkeer en vervoer gaat het om zaken als het opstellen van verkeersplannen, het plaatsen van verkeersborden en -lichten, verkeersvoorlichting, het verwijderen van obstakels, de aanleg en het onderhoud van vaarwegen en het onderhouden van veerdiensten.

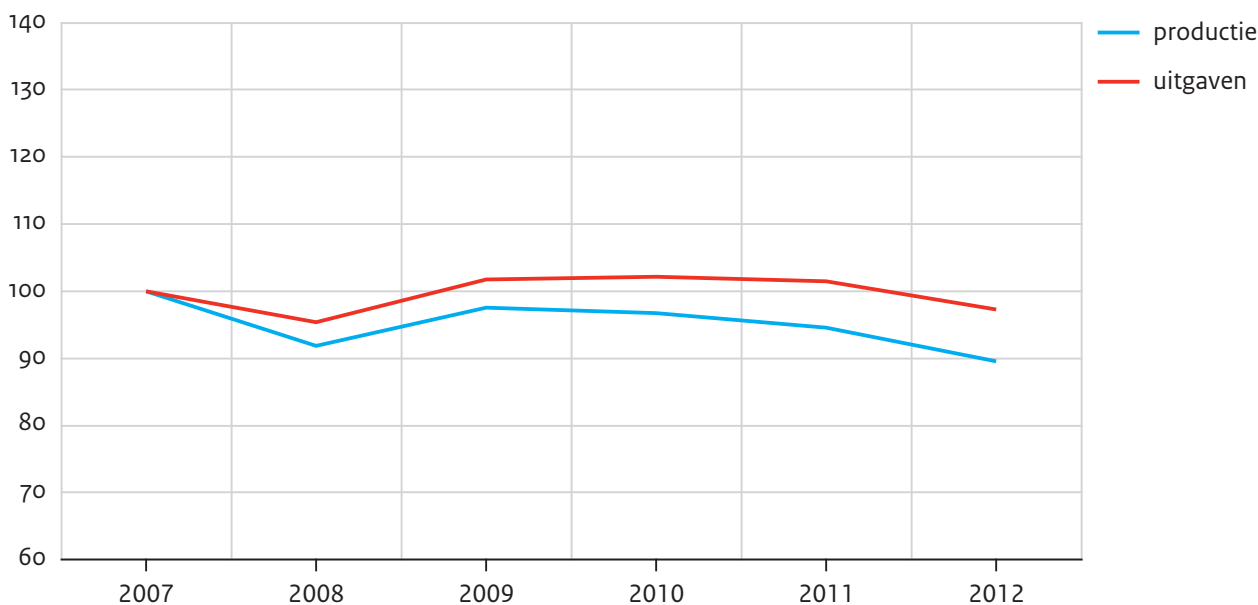
Bij wegen, straten en pleinen zou de productie gemeten kunnen worden via het aantal vierkante meters aangelegde en onderhouden wegen en bij parkeren via het aantal parkeeruren. Het gebrek aan fysieke indicatoren speelt ons hier echter parten. Het enige kenmerk dat beschikbaar is, is de lengte van alle (vaar)wegen in de gemeenten. Hiermee kan niet de belangrijke post 'onderhoud' van (vaar)wegen worden gedekt. Daarom maken we bij wegen gebruik van gedefleerde uitgaven met behulp van het prijsindexcijfer voor wegenonderhoud. Voor parkeren is geen enkele fysieke indicator beschikbaar. Hier is uitgegaan van gedefleerde bedragen van de inkomsten uit parkeergelden (productie=parkeergelden/prijsindex) met behulp van het prijsindexcijfer voor parkeren en tolgeld. Bij het taakveld 'regulering verkeer en water' is bij gebrek aan een betere deflator eveneens gebruikgemaakt van het prijsindexcijfer voor wegenonderhoud. Bij het openbaar vervoer wordt wel uitgegaan van een fysieke productindicator: het aantal afgelegde reizigerskilometers. Daarbij is een evenredig deel³ van het totaal aantal reizigerskilometers voor het stad- en streekvervoer als productie aan gemeenten toegerekend.⁴

De samenvattende uitkomsten voor gemeentelijke infrastructurele activiteiten zijn weergegeven in figuur 3.29. Deze figuur laat zien dat productie en uitgaven zeer geleidelijk uiteen gaan lopen. De gemeentelijke productie is met gemiddeld 2,2% per jaar gedaald en de

gemeentelijke uitgaven met gemiddeld 0,5% per jaar, hetgeen een jaarlijkse kostprijsstijging van 1,7% impliceert. Deze uiteenlopende ontwikkeling houdt in belangrijke mate verband met het achterblijven van de gemeentelijke opbrengst van parkeergelden in verhouding tot de gedane uitgaven.

Figuur 3.29

Gemeentelijke productie en uitgaven voor infrastructuur, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

In figuur 3.30 zijn de uitkomsten per infrastructurele voorziening weergegeven. De ontwikkeling van de reële gemeentelijke uitgaven en de aanleg en het onderhoud van wegen, straten en pleinen verloopt betrekkelijk gelijkmatig. Per saldo zijn de uitgaven in de waarnemingsperiode met gemiddeld 1,2% per jaar gestegen en volgt de productie op korte afstand met een groei van 0,2% per jaar. De kostprijsstijging komt uit op 1,0% per jaar. De uitgaven voor parkeren vertonen met gemiddeld 9% per jaar een sterk stijgend verloop, maar de productie kent per saldo een nagenoeg vlak verloop. Hoewel parkeren een van de weinige gemeentelijke voorzieningen is waarbij de inkomsten de uitgaven systematisch overtreffen, zijn de inkomsten minder sterk toegenomen. Leverden de parkeergelden in 2007 nog 47% meer op dan de uitgaven, in 2012 was dit overschot gedaald naar 11%. De inkomsten uit parkeergelden blijven duidelijk achter op de uitgaven. Per saldo treedt een kostprijsstijging op van 9% per jaar.

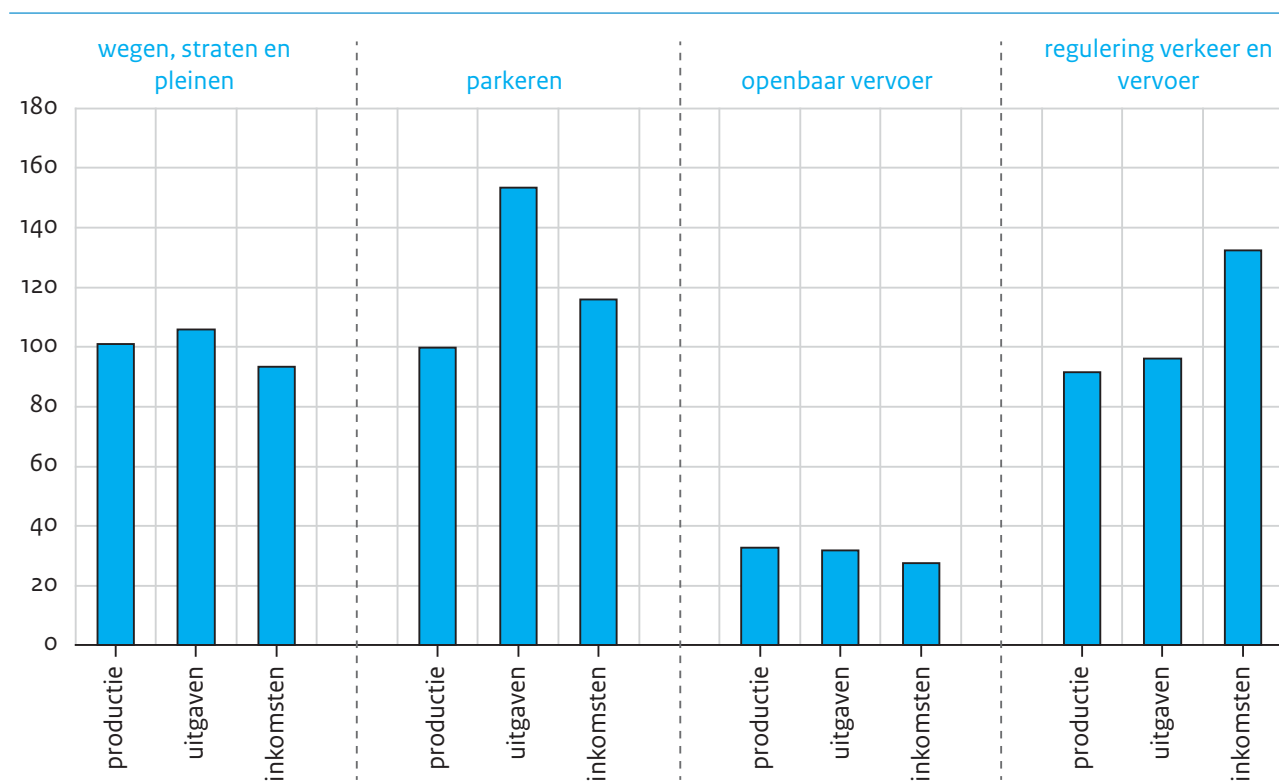
De uitgaven voor openbaar vervoer dalen gemiddeld met 20% per jaar. Dit wordt vooral veroorzaakt door de afname van het gemeentelijke aandeel in het openbaar vervoer in 2008 met 55%. Het aantal reizigers (productie) volgt in de beschouwde periode de ontwikkeling van de uitgaven, maar neemt iets minder sterk af, waardoor de kostprijs met 0,4% daalt.

Bij regulering van verkeer en vervoer is de daling in de uitgaven (gemiddeld 0,8% per jaar) iets minder dan de daling in de productie (-1,8% per jaar), waardoor een kostprijsstijging

van 1,0% resulteert. In 2009 zien we een duidelijke piek in de productie en uitgaven en in 2012 een duidelijke dip. De piek is vooral veroorzaakt door extra uitgaven die te maken hebben met de regulering van het verkeer. De betrokken uitgaven zijn in 2009 met circa 15% toegenomen. Daarna dalen uitgaven en productie naar een lager niveau dan aan het begin van de waarnemingsperiode. In 2012 dalen de uitgaven zelfs met 13%.

Figuur 3.30

Productie, uitgaven en inkomsten voor infrastructurele voorzieningen, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

3.6.2 Economische zaken

Onder economische zaken vallen allerlei bedrijfsmatige activiteiten, waarvan de exploitatie van bouwgrond met een aandeel van 85% op een totaal uitgavenbedrag van 8590 miljoen euro de belangrijkste is. Op afstand volgt de bevordering van handel en industrie (11%), de exploitatie van zeehavens (2%) en de exploitatie van of deelname aan nutsbedrijven (2%). De uitgaven voor bedrijfsmatige activiteiten werden in 2012 voor 88% gedekt door sector-specifieke inkomsten. In 2007 werd op bedrijfsmatige activiteiten nog een winst geboekt van 14%, maar door de verliezen op de grondexploitatie vanwege de economische crisis is de winst in 2009 omgeslagen in een verlies, dat is opgelopen naar 12% in 2012. ⁵

De grondexploitatie is een belangrijke gemeentelijke activiteit die niet alleen veel middelen vergt, maar vooral ook veel inkomsten genereert. Bij grondexploitatie gaat het om de productie van bouwgronden voor bedrijven (bedrijfsterreinen) en woningen (bouwkavels). In

vroegere jaren werd winst gemaakt op de verkoop van bouwgrond, maar de laatste jaren wordt door de economische crisis hierop fors verlies geleden. De productie van bouwgronden is gemeten door de uitgaven te defleren met de prijsindex voor het bouwrijp maken van terreinen.

Bij havenbedrijven zijn gemeenten onder meer betrokken bij beheer en onderhoud, verkeersmaatregelen, bebakening, loodsdiensten, weerkundige diensten en radardiensten. De productie van de havenbedrijven is bepaald door de betrokken uitgaven te defleren met de prijsindex voor grond-, weg- en waterbouw.⁶

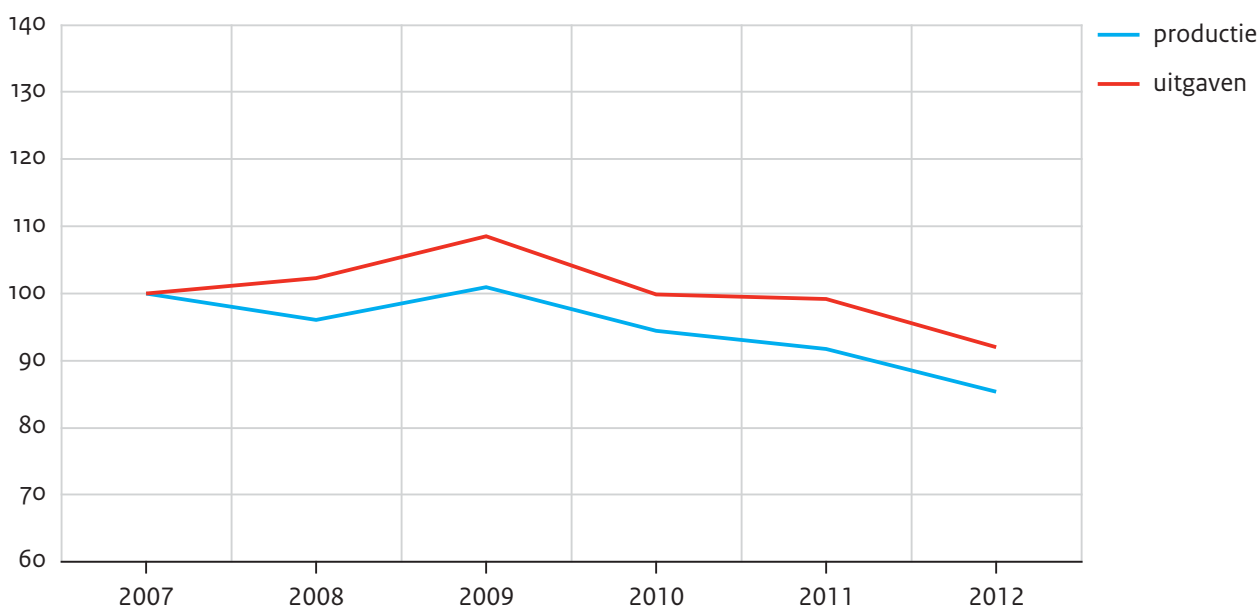
Onder nutsbedrijven vallen elektriciteit-, gas-, drinkwater- en warmtevoorziening en centrale antenne inrichtingen. Ook deelnemingen van de gemeente in bedrijven die zich met deze activiteiten bezighouden vallen hieronder. De productie is gemeten door de uitgaven te defleren met de producentenprijsindex voor energiebedrijven.

De bevordering van handel en industrie heeft betrekking op een veelheid van gemeentelijke producten. Het gaat hierbij om zaken als het organiseren van straatmarkten, het beschikbaar stellen van accommodaties voor handel en nijverheid en het bijdragen aan industriële en agrarische bedrijvigheid. Voor deze activiteiten zijn nauwelijks landelijke indicatoren beschikbaar. Daarom is hier een globale normeringsindicator gehanteerd: het aantal bedrijfsvestigingen.

De reële uitgaven voor bedrijfsmatige activiteiten zijn per saldo gedaald met 1,7% per jaar en de productie met 3,1% (figuur 3.31). Hiermee correspondeert een gemiddelde kostprijsstijging van 1,5% per jaar. Het totaal verloop van de bedrijfsmatige activiteiten wordt gedomineerd door de grondexploitatie, die in 2009 in de 'rode cijfers' terechtkwam. Dat gold niet voor de overige economische activiteiten. Verder wordt het beeld bepaald door de sterke piek in de gemeentelijke uitgaven voor de nutsbedrijven in 2009⁷ als gevolg van het afstoten van de deelnemingen in Nuon en Essent.

Figuur 3.31

Gemeentelijke productie en uitgaven voor economische zaken, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

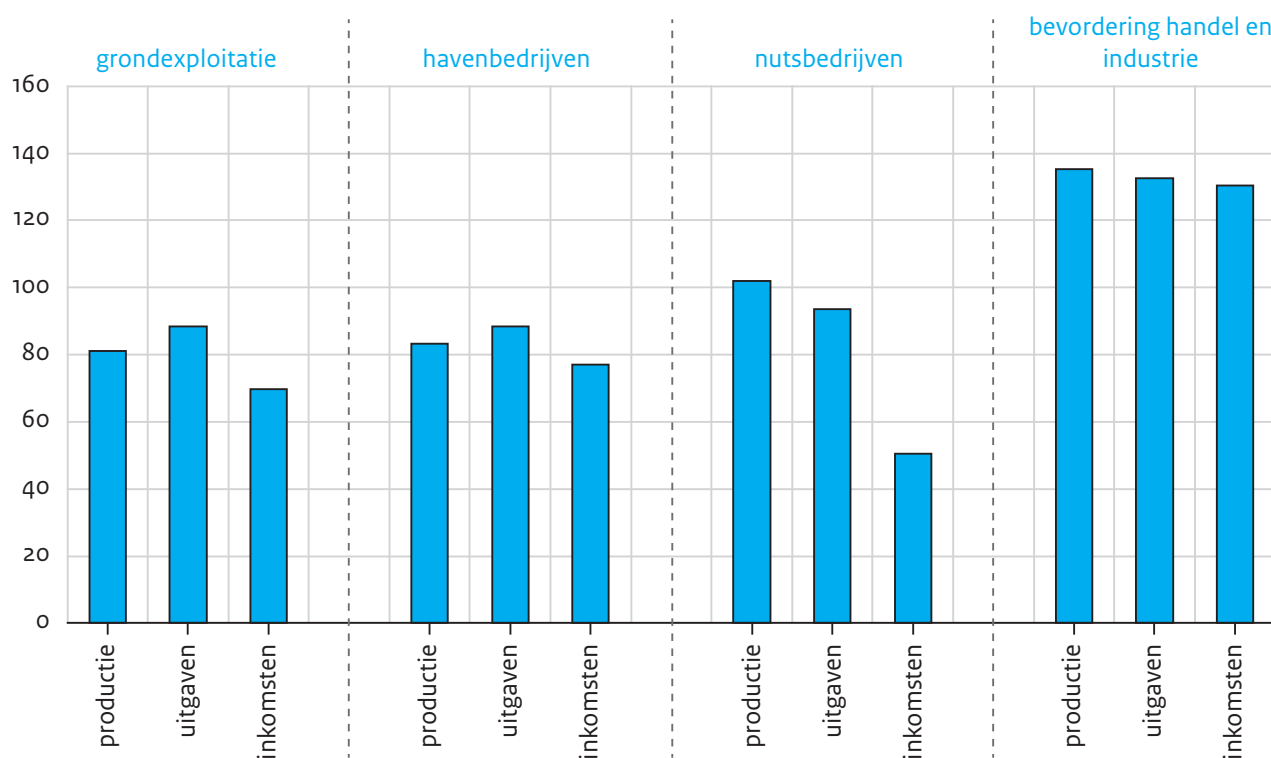
In figuur 3.32 zijn de uitkomsten per voorziening weergegeven. Bij de grondexploitatie daalt de productie tussen 2007 en 2012 met gemiddeld 4,1% per jaar. De overeenkomstige uitgaven dalen met gemiddeld 2,4% per jaar minder snel. Per saldo leidt dit tot een gemiddelde kostprijsstijging van 1,8% per jaar. Uit de onderliggende gegevens blijkt dat tot en met 2009 de productie van gemeentelijke bouwgronden min of meer constant bleef, maar vanaf 2010 zet een duidelijke daling in die uitkomt op gemiddeld 7% per jaar.

De productie en de uitgaven voor de havenbedrijven lopen redelijk gelijk op. De productie daalt gemiddeld met 3,6% per jaar wat sterker dan de uitgaven (-2,4%). Hiermee is een kostprijsstijging van 1,2% geïmpliceerd. Omdat de productie bij de nutsbedrijven is gerelateerd aan de uitgaven hebben we in 2009 gecorrigeerd voor incidentele uitgaven in verband met de verkoop van de belangen in Nuon en Essent. In de beschouwde periode stijgt de productie met gemiddeld 0,4% per jaar, terwijl de uitgaven met 1,3% per jaar zijn gedaald. Hier is dus sprake van een kostprijzdaling van 1,7% per jaar.

De gemiddelde jaarlijkse groei van de uitgaven voor bevordering van handel en industrie komt uit op 5,8%. Dit is het resultaat van een forse tempoversnelling in 2008 (met 13%) en vooral 2009 (met 23%). Daarna is het uitgavenverloop betrekkelijk vlak. Gemeenten hebben blijkbaar in het zicht van de economische crisis investeringen voor latere jaren naar voren gehaald. De genormeerde productie (het aantal bedrijven) neemt met 6,2% per jaar betrekkelijk gestaag toe.

Figuur 3.32

Productie, uitgaven en inkomsten voor economische voorzieningen, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

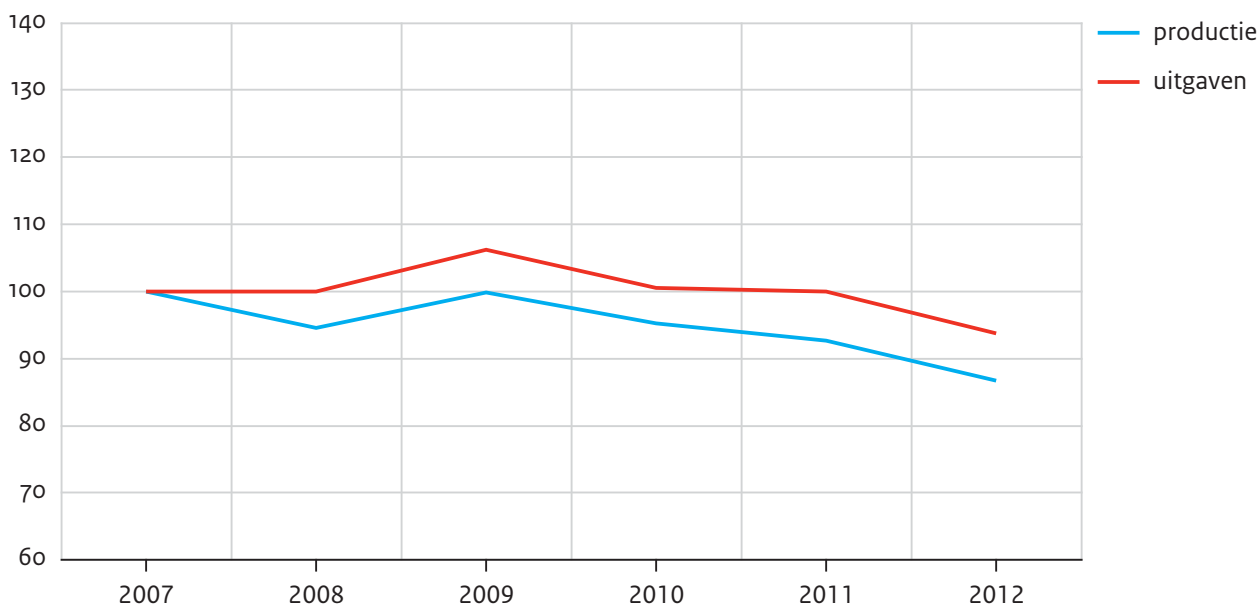
3.6.3 Totaal infrastructuur en economie

Gemeenten gaven in 2012 een bedrag uit van 13.280 miljoen euro aan infrastructurele en bedrijfsmatige activiteiten, wat overeenkomt met 26% van de totale gemeentelijke uitgaven. De sectorspecifieke inkomsten dekten 70% van de uitgaven, maar in 2007 lag dit nog op 90%. Destijds werd op de grondexploitatie nog winst geboekt. Bedrijfsmatige activiteiten nemen 65% van de uitgaven voor hun rekening, infrastructurele activiteiten zijn goed voor 35% van de uitgaven. De belangrijkste bedrijfsmatige activiteit is de grondexploitatie, waarmee in 2012 een bedrag van 7560 miljoen euro gemoeid was. De productie voor het geheel van infrastructurele en bedrijfsmatige activiteiten daalde in de waargenomen periode met gemiddeld 2,8% per jaar (figuur 3.33). De daling van de uitgaven was met gemiddeld 1,3% minder sterk. Per saldo resulteert een kostprijstijging van 1,6% per jaar.

Onder fysieke infrastructuur vallen alle gemeentelijke activiteiten die met verkeer en vervoer te maken hebben (aanleg en onderhoud wegen, waterwerken, parkeren, openbaar vervoer) en onder economische zaken vallen de meer bedrijfsmatige activiteiten (grondexploitatie, haven- en nutsbedrijven en de bevordering van handel en industrie).

Figuur 3.33

Gemeentelijke productie en uitgaven voor totaal infrastructuur en economie, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) productiegegevens zie bijlage, SCP-bewerking

In 2012 was er met de gemeentelijke uitgaven aan infrastructurele werken een bedrag van 4690 miljoen euro gemoeid, waarvan 36% werd gedekt uit sectorspecifieke inkomsten. De belangrijkste infrastructurele uitgaven worden gedaan voor de aanleg en het onderhoud van verkeerswegen, straten en pleinen. De betrokken uitgaven stegen tussen 2007 en 2012 met 1,2% per jaar en de productie met 0,2% per jaar. Het parkeren is één van de weinige taakvelden waarbij de inkomsten de uitgaven systematisch overtreffen. De inkomsten waren in 2012 circa 11% hoger dan de uitgaven, maar in 2007 was dit nog 47%. De uitgaven zijn met 9% per jaar veel sneller toegenomen dan de inkomsten (3% per jaar) en de productie (0% per jaar). Het aandeel van de gemeenten in de totale uitgaven voor stad- en streekvervoer is tot 2008 sterk gedaald. De gemeentelijke uitgaven en inkomsten voor stad- en streekvervoer zijn hierdoor met circa 20% per jaar gedaald. De daling van de productie ligt in dezelfde orde van grootte. De daling van de uitgaven voor de regulering van verkeer en vervoer (0,8% per jaar) is 1,0 procentpunt hoger dan de groei in de productie (-1,8% per jaar).

De infrastructurele activiteiten worden gekenmerkt door een gemiddelde kostprijsstijging van 1,7% per jaar. Deze stijging wordt vooral veroorzaakt door het parkeerbeleid van de gemeenten, waar tegenover een forse uitgavenstijging geen stijging van de productie staat door een gelijkblijvend parkeervolume. De vraag is of tegenover de kostprijsstijging ook een kwaliteitsverbetering staat. De forse kostprijsstijging bij parkeren zien we, voor zover meetbaar, terug in een verbetering van de kwaliteit van parkeervoorzieningen. Parkeergarages zijn beter bereikbaar, veiliger en schoner geworden (Detailhandel Nederland 2013). Burgers zijn steeds beter te spreken over parkeervoorzieningen in de buurt (rapportcijfer

van 5,8 in 2007 naar 6,7 in 2012; waarstaatjegemeente.nl), maar helaas niet over de parkeertarieven. Deze worden als te hoog ervaren en bieden mogelijk mede een verklaring voor achterblijvende parkeervolumes. Niet de kwaliteit, maar de prijs van parkeervoorzieningen leidt vermoedelijk tot een achterblijvende vraag naar parkeervoorzieningen. Ook bij de andere voorzieningen is het kwaliteitsbeeld positief. Volgens waarstaatjegemeente.nl zijn burgers positiever geworden over het onderhoud van wegen en pleinen in hun buurt (rapportcijfer van 5,5 in 2007 naar 6,7 in 2012), de bereikbaarheid van hun buurt met de auto (van 7,3 naar 7,9), de verkeersveiligheid in hun buurt (van 5,7 naar 6,4) en de straatverlichting (van 7,1 naar 7,4). Dat geldt eveneens voor het stad- en streekvervoer, maar ook hier wordt geklaagd over de hoogte van de tarieven. Positief is dat het rijcomfort, punctualiteit en beschikbaarheid van openbaar vervoer steeds meer steun krijgt (KpVV 2013).

Aan bedrijfsmatige activiteiten gaven de gemeenten in 2012 een bedrag van 8590 miljoen euro uit, waarvan 88% werd gedekt uit sectorspecifieke inkomsten. De grondexploitatie maakt hiervan het leeuwendeel uit met uitgaven ten bedrage van 7340 miljoen euro en inkomsten ten bedrage van 6240 miljoen euro. Voor de veelheid aan andere taken op economisch gebied blijft dan een bedrag van 1240 miljoen euro over. De reële uitgaven aan het bouwrijp maken van grond daalden tussen 2007 en 2012 met gemiddeld 2,4% per jaar, maar de inkomsten daalden met 7,0% per jaar nog veel sneller. De daling van de productie met 4,1% per jaar lag daar tussenin.

Bij havenbedrijven dalen de uitgaven met gemiddeld 2,4% per jaar en bij de nutsbedrijven met 1,3% per jaar. Bij de havenbedrijven daalt de productie nog sterker dan de uitgaven (-3,6% per jaar) maar bij de nutsbedrijven is het saldo positief (0,4% per jaar). Bij de bevordering van handel en industrie loopt de productie met een groei van circa 6% per jaar nagenoeg in de pas met de uitgaven.

Bij de bedrijfsmatige activiteiten is een kostprijsstijging gerealiseerd van gemiddeld 1,5% per jaar. Opnieuw is de vraag of tegenover de kostprijsstijging een kwaliteitsverbetering staat. Daarover valt moeilijk iets te zeggen omdat deze diensten niet door burgers worden afgenomen. Alleen over de bevordering van handel en industrie kunnen we ondernemers vragen of zij gemeenten hierin positief beoordelen. Dat blijkt inderdaad het geval. Zij oordelen betrekkelijk positief over de bedrijfsondersteunende prestaties die gemeenten leveren. Ondernemers zijn goed te spreken over het investeringsgedrag van de gemeenten en dit oordeel is in de loop der jaren steeds positiever geworden. Dat geldt ook voor de bereikbaarheid van hun bedrijfslocaties en de vermindering van de administratieve lastendruk (Ecorys 2010).

3.7 Milieu en leefomgeving

Gemeenten gaven in 2012 een bedrag van 6800 miljoen euro uit aan taken op het gebied van milieubeheer, ruimte en wonen, hetgeen een beslag betekent van circa 13% op de totale gemeentelijke uitgaven (tabel 3.7). De sectorspecifieke inkomsten dekken circa 80% van de uitgaven, hetgeen in vergelijking met andere sectoren hoog is. De overige uit-

gaven worden gefinancierd uit algemene middelen van de gemeenten. Vooral bij rioolbeheer, reiniging en volkshuisvestingszaken zijn sectorspecifieke inkomsten hoog, omdat hier concrete diensten aan burgers en bedrijven worden geleverd waarvoor gemeenten kosten-dekkende tarieven in rekening dienen te brengen. Bij meer collectieve taken als milieubeheer en ruimtelijke ordening spelen eigen bijdragen van burgers en bedrijven nauwelijks een rol.

Tabel 3.7

Gemeentelijke productie, uitgaven en inkomsten voor milieubeheer, ruimte en wonen (in indexcijfers (2007 = 100); procenten en prijzen van 2012)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | jaarlijkse groei (%) | niveau 2012 (mln. euro's) |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------------------|---------------------------|
| productie | | | | | | | | |
| milieubeheer | 100,0 | 99,8 | 100,5 | 99,9 | 100,9 | 98,5 | -0,3 | |
| ruimte en wonen | 100,0 | 100,9 | 100,1 | 92,1 | 92,9 | 85,0 | -3,2 | |
| totaal | 100,0 | 100,3 | 100,3 | 96,5 | 97,4 | 92,6 | -1,5 | |
| uitgaven | | | | | | | | |
| milieubeheer | 100,0 | 98,1 | 102,9 | 103,4 | 102,5 | 99,7 | -0,1 | 4060 |
| ruimte en wonen | 100,0 | 106,4 | 113,2 | 106,0 | 103,2 | 97,9 | -0,4 | 2740 |
| totaal | 100,0 | 101,5 | 107,1 | 104,5 | 102,8 | 99,0 | -0,2 | 6800 |
| inkomsten | | | | | | | | |
| milieubeheer | 100,0 | 102,5 | 102,3 | 104,6 | 105,3 | 103,3 | 0,6 | 3940 |
| ruimte en wonen | 100,0 | 103,6 | 99,3 | 85,1 | 80,4 | 71,5 | -6,5 | 1460 |
| totaal | 100,0 | 102,9 | 101,3 | 97,8 | 96,6 | 92,2 | -1,6 | 5400 |

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Aan milieubeheer werd door gemeenten in 2012 een bedrag van 4060 miljoen euro uitgegeven en aan activiteiten voor ruimte en wonen 2740 miljoen euro. De tabel laat een betrekkelijk evenwichtig beeld zien, zij het dat de productie op het gebied van ruimte en wonen de laatste jaren sterk is afgenomen terwijl de uitgaven minder zijn gedaald en de inkomsten juist meer. De daling van de productie heeft zich voornamelijk op het gebied van wonen voltrokken: stagnerende nieuwbouw en daarmee samenhangend een sterke daling van afgegeven bouwvergunningen.

3.7.1 Milieu

Het milieubeheer van gemeenten betreft drie taken: het beheren van de milieukwaliteit in lucht, water en grond, het beheren van afvalwater (riolering) en het beheren van huishoudelijk en bedrijfsmatig afval (reiniging). De milieukwaliteit wordt door gemeenten bewaakt door het onderhouden en verbeteren van bodem- en luchtkwaliteit en het bestrijden van geluidshinder, milieuvervuiling en ongedierte. Hiermee was in 2012 een bedrag van 660 miljoen euro gemoeid.

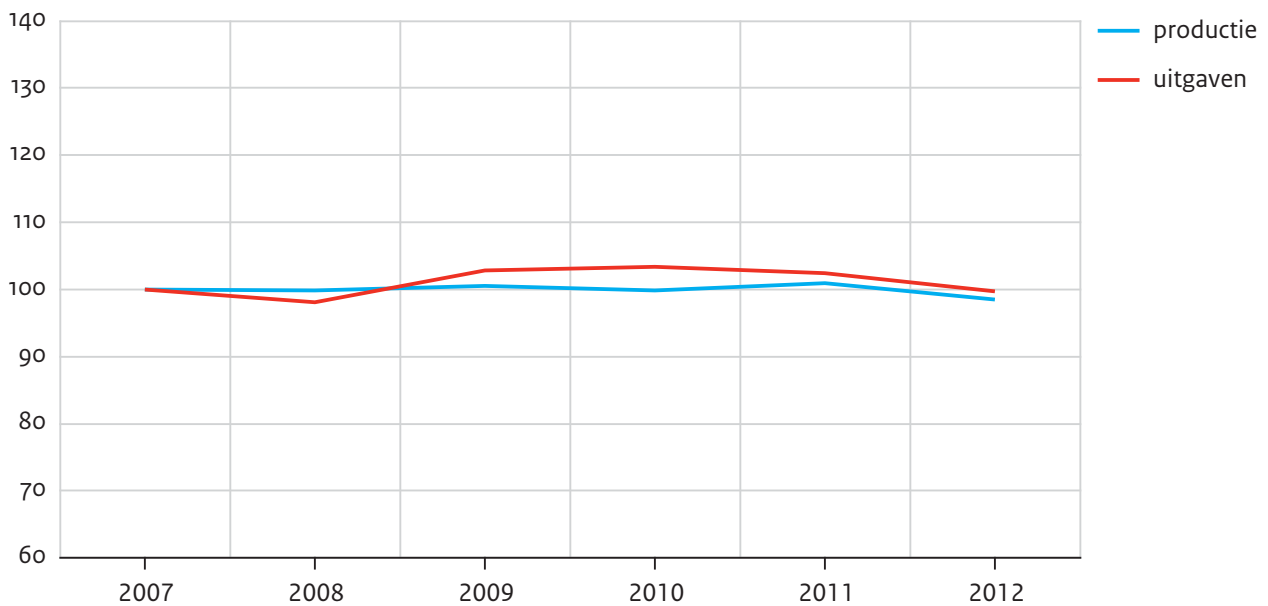
Met de gemeentelijke riolering was in 2012 een bedrag van 1370 miljoen euro gemoeid en met gemeentelijke reiniging een bedrag van 2030 miljoen euro. Riolering en reiniging brachten vanaf 2007 voor het eerst meer op dan de ermee gemoeide kosten: de baten van rioolheffing en de reinigingsrechten lagen in 2012 circa 12% respectievelijk 13% hoger dan de betrokken uitgaven.

Bij het beheer van de milieukwaliteit hebben de gemeentelijke taken betrekking op beleidsontwikkeling, voorlichting, vergunningverlening en handhaving. Voor deze activiteiten is geen goede productindicator beschikbaar. Daarom is uitgegaan van een normeringsindicator, te weten het aantal woonruimten plus vijfmaal het aantal bedrijfsvestigingen.⁸ In Nederland wordt jaarlijks door gemeenten circa tien miljoen ton afval ingezameld, waarvan circa 88% bestaat uit huishoudelijk afval. Ongeveer 69% van het afval werd door de gemeenten of een door de gemeenten ingeschakelde dienst opgehaald. De rest werd door burgers naar daartoe ingerichte verzamelpunten en afvalcontainers gebracht (CBS, StatLine). De productie van de gemeentelijke reinigingsdiensten wordt afgemeten aan de hoeveelheid opgehaald afval. Overwogen is om de maat verder te verfijnen door rekening te houden met verschillende soorten afval (glas, papier, GFT, huishoudelijk restafval, afval van bedrijven), maar hiervan is afgezien. Redenen hiervoor waren dat geen goede kostprijsinformatie per afvalsoort beschikbaar is en dat de aandelen van soorten afval en methoden van ophalen en afvoeren in de waargenomen periode nauwelijks zijn veranderd.

95% van alle 7,2 miljoen huishoudens in Nederland zijn op het riool aangesloten, waarvan 69% op een ongescheiden vrijvervalriolering en 26% op een (voor hemelwater en afvalwater) gescheiden vrijvervalriolering. Gemiddeld is per huishouden 12,5 meter riool beschikbaar. Het afvalwater komt via het riool terecht in een rioolwaterzuiveringsinrichting. Daarna wordt het geschoonde water afgevoerd naar het oppervlaktewater, dat beheerd wordt door de waterschappen. Voor de meting van de productie van rioleringsdiensten van gemeenten zou men kunnen uitgaan van het aantal kilometers riool of het aantal bediende huishoudens. In het verleden is in deze rapportage de hoeveelheid afgevoerd water als productindicator gebruikt. In overleg met de Stichting Rioned is sinds enkele jaren overgestapt op een andere indicator: de kosten gedefleerd met de prijsindex voor rioolaanleg. Dit is vooral gedaan om recht te doen aan de onderhoudswerkzaamheden.

Figuur 3.34

Gemeentelijke productie en uitgaven voor milieubeheer, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



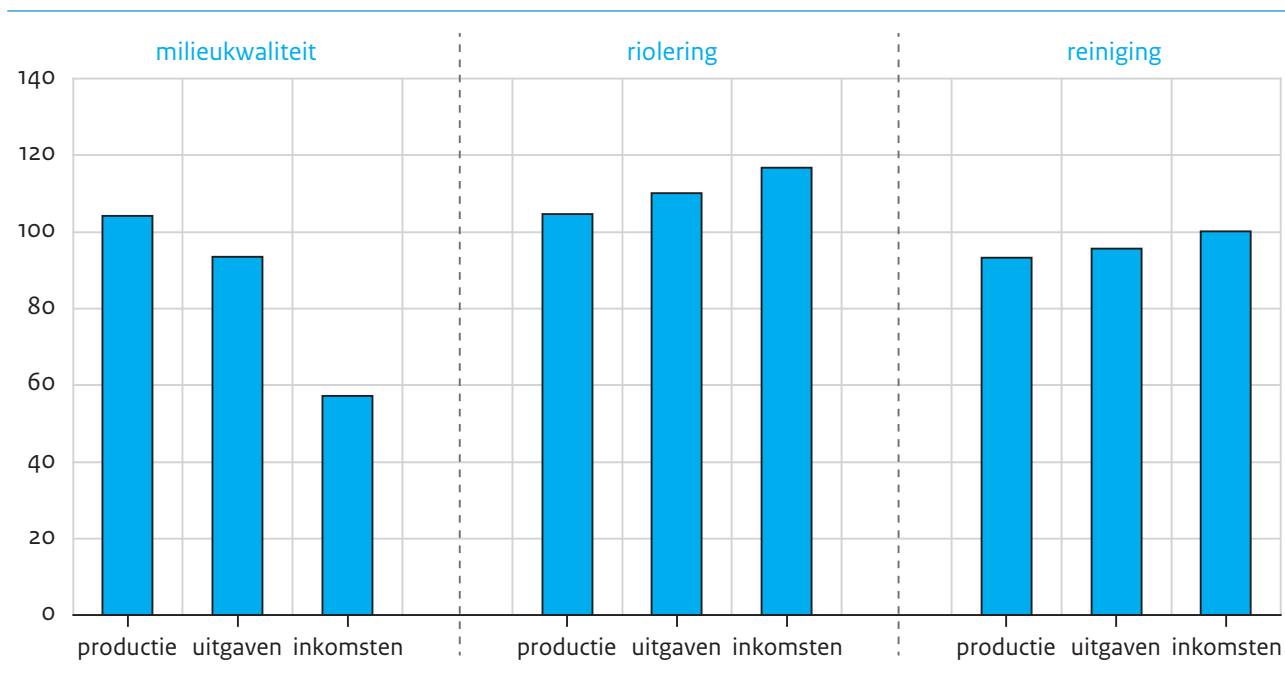
Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Overzien we het geheel van gemeentelijke milieuoactiviteiten, dan blijkt dat productie en uitgaven redelijk in de pas lopen en dat het niveau betrekkelijk constant is (figuur 3.34). Per saldo zijn de gemeentelijke uitgaven voor het milieu in de periode 2007-2012 gemiddeld met 0,1% per jaar gedaald en de milieuproductie met 0,3% per jaar. Al met al kunnen deze ontwikkelingen als zeer gematigd en stabiel worden gekwalificeerd.

De bewegingen bij de onderliggende voorzieningen zijn volatieler. Bij de milieukwaliteit loopt de productie jaarlijks monotoon op met circa 0,8% per jaar (figuur 3.35), maar blijven de uitgaven hierbij achter. De uitgaven dalen gemiddeld met 1,3% per jaar. Bij de riolering lopen de uitgaven met gemiddeld 1,9% per jaar iets sterker op dan de productie (0,9%), waardoor een jaarlijkse kostprijsstijging van 1,0% wordt gerealiseerd. Bij de reiniging neemt de productie geleidelijk af met gemiddeld 1,4% per jaar en volgen de uitgaven nagenoeg deze ontwikkeling met een daling van 0,9% per jaar. Dit impliceert een gemiddelde kostprijsstijging van 0,5% per jaar.

Figuur 3.35

Productie, uitgaven en inkomsten voor milieukwaliteit, riolering en reiniging, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

3.7.2 Ruimte en wonen

Met de gemeentelijke taken op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing was in 2012 een bedrag gemoeid van 2740 miljoen euro aan gemeentelijke uitgaven. Deze uitgaven zijn over vier terreinen verdeeld: woningbouw- en exploitatie (410 miljoen euro), regulering en toezicht huisvesting (1020 miljoen euro), ruimtelijke ordening (880 miljoen euro) en stadsvernieuwing (430 miljoen euro). Het overgrote deel van deze uitgaven is gedekt door rijksbijdragen en inkomsten van derden. In 2007 betrof dat nog 73% van de uitgaven, maar vanaf 2009 is dit sterk gedaald: in 2012 ging het om 53% van de uitgaven. Deze daling is vooral gelokaliseerd bij de volkshuisvestingstaken van de gemeenten en heeft onder meer te maken met de afkoop van de specifieke uitkeringen Besluit Woning gebonden Subsidies.

Het beheer en de exploitatie van sociale huurwoningen wordt uitgevoerd door woningcorporaties. In 2012 waren circa 380 woningcorporaties actief die gemiddeld 6350 sociale huurwoningen in portefeuille hadden. Gemeenten maken afspraken met deze corporaties om doelstellingen en activiteiten op elkaar af te stemmen en gezamenlijk prestaties te leveren voor bijvoorbeeld nieuwbouw en de verkoop van woningen. Het jaarlijks bouwen van zo'n 100.000 nieuwe woningen is vanaf het begin van de 21e eeuw een doelstelling van de opeenvolgende kabinetten geweest, maar deze doelstelling is door het kabinet-Balkende IV in 2007 neerwaarts bijgesteld naar 80.000 woningen per jaar. Ook deze doel-

stelling blijkt de laatste jaren moeilijk haalbaar. In 2010 is de woningbouwproductie blijven steken op een niveau van circa 56.000 woningen per jaar en in 2012 op 49.000 woningen.

Onder regulering en toezicht huisvesting vallen onder meer gemeentelijke taken betreffende het toezicht op woningbouw, de brandveiligheid van gebouwen, de verdeling en vordering van woonruimte en het verlenen van bouwvergunningen. Op dit gebied is veel nieuwe wet- en regelgeving ontwikkeld. Per 1 juli 2010 is de omgevingsvergunning, vastgelegd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), ingevoerd. Burgers en ondernemers hebben sindsdien te maken met één vergunning, één loket, één besluit en één procedure.

Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden (Staatsblad 2006). Provincies en gemeenten hebben met de nieuwe wet meer verantwoordelijkheden dan onder de oude Wro en zij kunnen met zogenoemde proactieve aanwijzingen kaders stellen waarbinnen de gemeenten moeten opereren. Vanaf 1 januari 2010 zijn alle gemeenten, provincies en departementen verplicht om nieuwe ruimtelijke plannen via internet beschikbaar te stellen (ruimtelijkeplannen.nl).

De stadsvernieuwing wordt op rijksniveau onder meer aangestuurd via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), waarbij steden eens in de vijf jaar geld kunnen aanvragen voor hun vernieuwingsplannen. Het Grote stedenbeleid (GSB-beleid) in de tweede periode (ISV-2), lopend van 2005 tot 2010, verschilde weinig van de eerste periode.

Momenteel loopt de derde fase, ISV-3, die betrekking heeft op de periode 2010-2014. In de plannen geven steden aan dat het budget wordt ingezet om buurten en wijken te verbeteren. Daarbij gaat het vaak om de veertig aandachtswijken (Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing 2009).

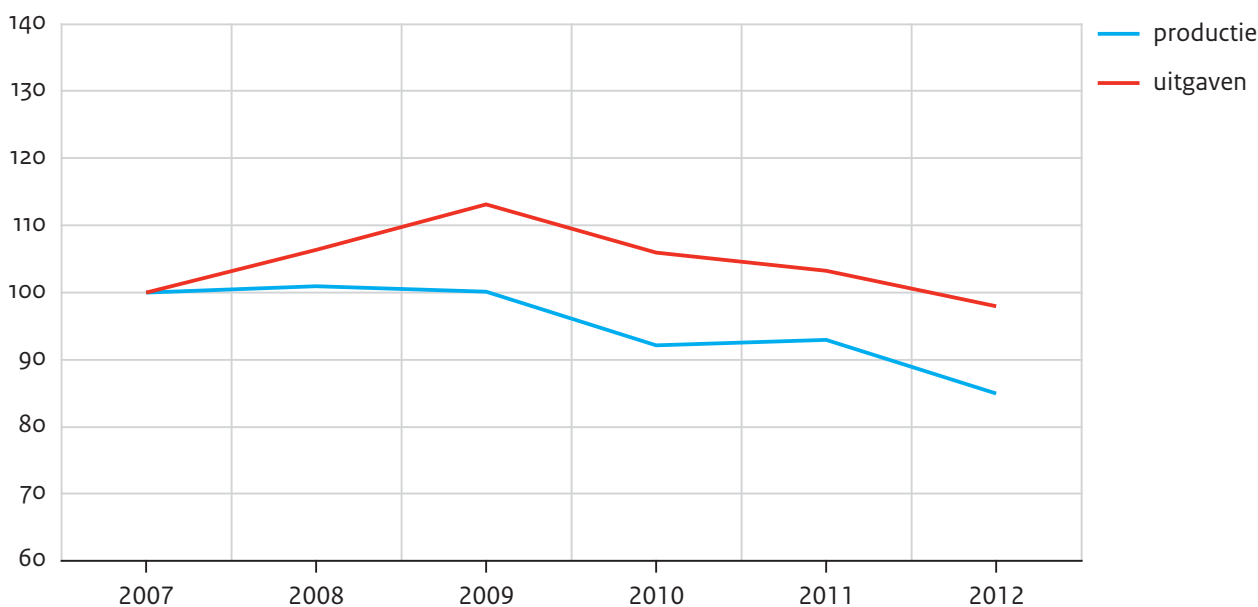
Voor de voorzieningen woningexploitatie en stedelijke vernieuwing zijn waarde-indicatoren gehanteerd, waarbij de uitgaven worden gedefleerd met het prijsindexcijfer van woninghuur (woningexploitatie) respectievelijk het prijsindexcijfer voor woningonderhoud (stedelijke vernieuwing). Bij taken verbonden aan regulering en toezicht van de huisvesting in de gemeente gaat het vooral om een regietaak en taken op het gebied van het aanleveren van bouwgrond, het aanleggen van bestrating en het aankleden van de openbare ruimte. Vanwege de verschillende taken is bij deze voorziening gekozen voor een samengestelde indicator: het aantal verstrekte bouwvergunningen, het aantal opgeleverde woningen en het aantal woonruimten in de sociale sector, elk met een gelijk gewicht. Ruimtelijke ordening, waarvan de activiteiten uitmonden in structuur- en bestemmingsplannen, is bij uitstek een voorbeeld van voorwaardenscheppend beleid. Op dit onderdeel is daarom gebruikgemaakt van een normeringsindicator: het aantal woonruimten.

Het samenvattende beeld voor de sector ruimte en wonen is weergegeven in figuur 3.36. In de periode 2007-2009 lopen uitgaven en geleverde diensten uit de pas, maar vanaf 2010 volgen uitgaven en productie een vergelijkbaar pad. Aan deze ontwikkeling hebben vooral de voorzieningen 'regulering en toezicht huisvesting' en 'ruimtelijke ordening' bijgedragen. Per saldo zijn de uitgaven met gemiddeld 0,4% per jaar gedaald en is de productie met

3,2% per jaar gedaald, hetgeen een gemiddelde kostprijsstijging van 2,9% per jaar impliceert.

Figuur 3.36

Gemeentelijke productie en uitgaven voor ruimte en wonen, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)

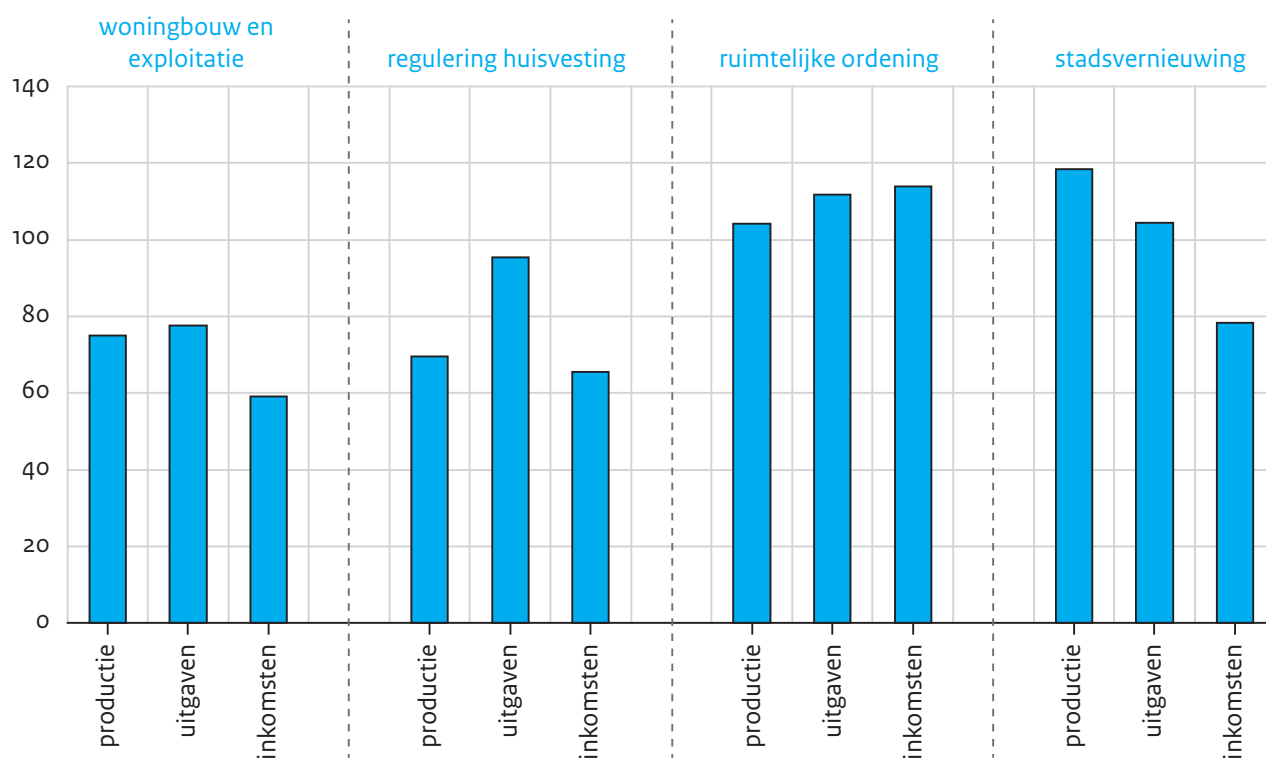


Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Uit figuur 3.37 blijkt dat de terugtrekkende beweging van gemeentelijke overheden bij de bouw, exploitatie en verbetering van woningen nog steeds gaande is. De directe financiële betrokkenheid van gemeenten bij de voorziening woningexploitatie is verder teruggelopen, met name in de periode 2008-2010. Per saldo zijn de gemeentelijke uitgaven voor woningbouw en woningexploitatie met gemiddeld 5,0% per jaar afgenomen. De productie volgt met een gemiddelde daling van 5,6% per jaar nagenoeg het spoor van de uitgaven. De gemeentelijke uitgaven voor en productie van 'regulering en toezicht huisvesting' vertonen gemiddeld een krimp van 0,9% per jaar. De onderliggende cijfers laten een stijging zien in 2008 en 2009 waarna een gestage daling van de uitgaven inzet. De productie blijft aanvankelijk redelijk stabiel maar daalt in 2010 en in 2012 betrekkelijk scherp. Dit is het gevolg van de sterke daling van het aantal nieuwbouwwoningen, van 83.000 in 2009 naar 56.000 in 2010 en 49.000 in 2012. De ontwikkeling van nieuwbouwwoningen telt voor een derde deel mee in de gekozen productindicator. Bij de beide andere productindicatoren is de ontwikkeling betrekkelijk evenwichtig. Per saldo is de productie van de voorziening regulering en toezicht huisvesting in de beschouwde periode gedaald met gemiddeld 7,0% per jaar. Relateren we de productie aan de uitgaven, dan resulteert een kostprijsstijging van 6,5% per jaar.

Figuur 3.37

Productie, uitgaven en inkomsten voor woningbouw- en exploitatie, regulering huisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

De gemeentelijke uitgaven voor ruimtelijke ordening stijgen gemiddeld met 2,3% per jaar. Het onderliggende patroon vertoont een opmerkelijk puntig beeld. Aanvankelijk nemen we een sterke stijging waar, die vanaf 2009 overgaat in een sterke daling en in 2012 zien we opnieuw een stijging. De gemeentelijke productie loopt hier met een gemiddelde stijging van 0,8% per jaar achter op de uitgaven.

Per saldo zijn de uitgaven voor stedelijke vernieuwing in de beschouwde periode met gemiddeld 0,8% per jaar gestegen en de geleverde diensten met 3,4% per jaar. Ook hier treffen we een opmerkelijk patroon, met een scherpe stijging in 2009 en een scherpe daling in 2012. De productie volgt de uitgaven tot 2009 op de voet, waarna de uitgaven achterblijven bij de productie. Vermoedelijk heeft het waargenomen patroon te maken met de opstart van de tweede fase van het isv. De meeste steden hadden bij de aanvang van de tweede periode wel concrete projecten op de plank liggen, maar vermoedelijk is vertraging opgetreden in de uitvoering van deze projecten.

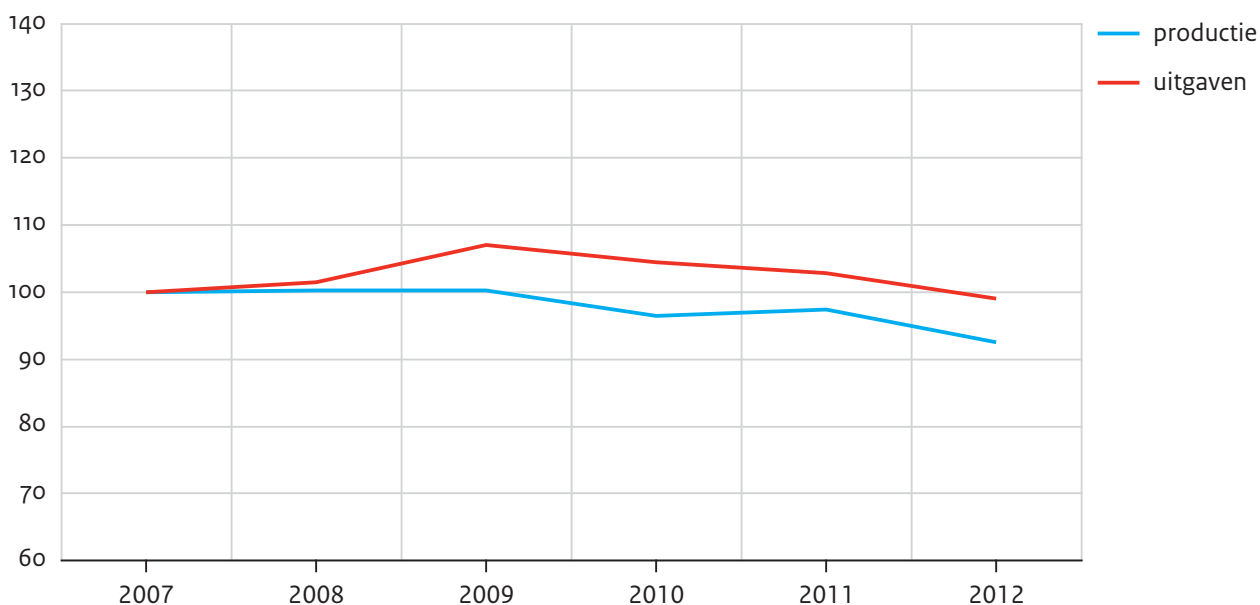
3.7.3 Totaal milieu en leefomgeving

De gemeentelijke betrokkenheid bij milieubeheer, wonen en ruimtelijke ordening vergden in 2012 een bedrag van 6800 miljoen euro, waarvan ruim 4060 miljoen euro voor milieubeheer en 2740 miljoen euro voor wonen en ruimtelijke ordening. Dit komt overeen met circa 13% van de totale gemeentelijke uitgaven. De sectorspecifieke inkomsten zijn met circa

80% van de uitgaven in verhouding hoog. Dit komt onder meer doordat er veel taken onder vallen waarvoor gemeenten heffingen aan burgers en bedrijven opleggen vanwege concreet geleverde diensten. De milieutaken van de gemeente bestaan onder meer uit het beheer van bodem- en luchtkwaliteit en de bestrijding van allerlei milieuhinder, de verzameling en verwijdering van afval en de afvoer van afvalwater. De taken op het gebied van wonen en ruimte betreffen de bouw, exploitatie en verbetering van woningen, de ontwikkeling van regelgeving en toezicht op de huisvesting en stedelijke vernieuwing. De ontwikkeling van uitgaven en geleverde prestaties voor het totaal van deze diensten is weergegeven in figuur 3.38. De figuur laat een betrekkelijk evenwichtig beeld zien, zij het dat de productie op het gebied van ruimte en wonen de laatste jaren duidelijk is afgenomen en de uitgaven in 2009 zijn gestegen bij gelijkblijvende productie. Deze stijging van de uitgaven bij gelijkblijvende productie heeft zich in 2009 voorgedaan bij zowel milieubeheer als wonen. Verder volgt de lijn van de uitgaven die van de productie, zij het door de hogere uitgaven in 2009 zo'n 6 procentpunten hoger dan de productie. De daling van de productie houdt voornamelijk verband met stagnerende nieuwbouw en daarmee samenhangend afgifte van bouwvergunningen. Per saldo zijn de uitgaven gemiddeld met 0,2% per jaar gedaald en de productie met 1,5% per jaar. Hierdoor is een gemiddelde kostprijsstijging van 1,3% per jaar gerealiseerd.

Figuur 3.38

Gemeentelijke productie en uitgaven voor totaal milieu en leefomgeving, 2007-2012 (in indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

In 2012 vergde het beheer van de milieukwaliteit 660 miljoen euro van het gemeentelijke budget en dat bedrag kon voor ruim 20% worden gedekt uit sectorspecifieke inkomsten. De genormeerde productie steeg in de periode 2007-2012 met gemiddeld 0,8% per jaar, maar de betrokken gemeentelijke uitgaven daalden met 1,3% per jaar. Met gemeentelijke

reiniging was in 2012 een bedrag van 2030 miljoen euro gemoeid en met gemeentelijke riolering een bedrag van 1370 miljoen euro. Reiniging en riolering brachten vanaf 2007 voor het eerst meer op dan de kosten. In 2012 kwamen de baten bij beide voorzieningen 13% hoger uit dan de lasten. De productie bij reiniging is licht dalend (in 2011 een lichte stijging) en bij riolering licht stijgend (in 2012 een lichte daling). De uitgaven volgen bij beide voorzieningen globaal de productie. Dat resulteert bij riolering in een gemiddelde kostprijsstijging van 1,0% per jaar en bij reiniging van 0,5% per jaar.

Hoewel de kostprijsstijgingen bij de gemeentelijke riolering en reiniging bescheiden zijn, is toch de vraag gesteld of de kwaliteit van de dienstverlening is verbeterd. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. Het rapportcijfer van burgers voor de gemeentereiniging is gestegen, van een 7,3 in 2007 naar een 7,7 in 2012 (waarstaatjegemeente.nl). Ook slaagt de reiniging er steeds meer in om afval te hergebruiken of composteren, al verloopt dit proces moeizaam (van 49% in 2007 naar 51% in 2012). Bij het huishoudelijk afval vallen de hergebruikcijfers gunstiger uit als ook de energietेरugwinning uit verbranden wordt meegenomen: van 53% in 2007 naar 78% in 2010 (Rijkswaterstaat 2013). Het aantal gemeenten dat voldoet aan de afspraken over emissie reducerende maatregelen betreffende de waterkwaliteit stijgt nog steeds (van 59% in 2010 naar 67% in 2013). Voorts blijft de waardering van de bevolking voor de rioleringszorg in Nederland onverminderd hoog (ruim 90% is tevreden) en neemt het aantal klachten over de riolering al jaren af: met 8% in de periode 2004-2009 en met 40% in de periode 2010-2013 (RIONED 2013).

Met de gemeentelijke taken op het terrein van ruimte en wonen was in 2011 een bedrag van 2740 miljoen euro gemoeid. Iets meer dan de helft van deze uitgaven wordt gedekt door rijksbijdragen en inkomsten van derden. In dit taakveld worden vier voorzieningen onderscheiden: woningbouw- en exploitatie, regelgeving en toezicht, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing.

In de waargenomen periode lopen uitgaven en productie op het terrein van ruimte en wonen enigszins uit de pas. Productie en uitgaven lopen vooral in 2009 uiteen, met name door sterk stijgende uitgaven voor regulering en toezicht en een dalend aantal nieuwbouwwoningen en daaraan verbonden vergunningen. In de jaren daarna lopen uitgaven en productie weer in de pas. Per saldo zijn de uitgaven met gemiddeld 0,4% per jaar gedaald en de productie met 3,2% per jaar. Kan de resulterende kostprijsstijging van 2,9% per jaar verklaard worden uit een verbetering van de kwaliteit van wonen en leven? Er zijn wel tekenen die hierop wijzen. Zo is de leefbaarheidsscore tussen 2006 en 2012 duidelijk gestegen (leefbaarometer.nl), met name door een vermindering van de overlast. Bewoners zelf geven redelijk positieve maar constante rapportcijfers voor hun leefomgeving en ruim de helft van de burgers vindt dat gemeenten voldoende aandacht geven aan de leefbaarheid in wijken en buurten. Dit oordeel verandert weinig in de tijd (waarstaatjegemeente.nl).

Noten

- 1 Een consequente keuze voor generieke aspecten zou betekenen dat het niet uitmaakt dat agenten niet meer arresteren, branden niet meer worden geblust, geen boeken meer worden geleend, lege bussen

rondrijden, de zalen leeg blijven en afval niet meer wordt opgehaald. Vanuit de beoordeling van ingezette publieke middelen een onaantrekkelijk perspectief.

- 2 Bij onderwijshuisvesting wordt geen rekening gehouden met de gewichten van de leerlingen.
- 3 Het evenredige deel wordt bepaald door het aandeel van de gemeentelijke uitgaven in de totale uitgaven voor stad- en streekvervoer.
- 4 Eventueel zou als referentiekader niet het totaal van het stad- en streekvervoer maar alleen de som van gemeenten en kaderwetgebieden kunnen worden gekozen. Op die manier zouden de provinciale uitgaven buiten beschouwing blijven. Hoewel deze aanpak in theorie te prefereren is, is daar vooralsnog niet voor gekozen vanwege de extra eisen die dit aan de gegevensverzameling stelt.
- 5 In 2009 zijn de inkomsten wel incidenteel opgelopen tot een bedrag van 5,8 miljard euro als gevolg van de verkoop van deelnemingen in de energiebedrijven Nuon en Essent.
- 6 Een index voor het beheer en onderhoud van waterwegen en havens is helaas niet beschikbaar.
- 7 Ruim 40% van de uitgaven voor deze voorziening in 2009 betreft een toevoeging aan de reserves.
- 8 De weegfactor 5 is overigens ontleend aan de weging die wordt gebruikt bij de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds (BZK 2002).

Summary

Measurements for municipalities 2014

Municipal output and expenditure in the period 2007-2012

Local authorities important for service delivery

Dutch municipalities accounted for approximately 18% of total government spending in 2012. They played a particularly prominent role in spending on culture, recreation and housing, though a considerable share in total government was also spent on the environment (wastewater treatment and sewage), economic affairs and public administration (including civil affairs). Local authorities spend relatively little on national defence, social security, public health and education. The municipal share of government spending has changed little in recent years. Although local authorities have acquired additional tasks, expenditure that is typically borne by central government, especially spending on care, has risen faster than typical local authority spending.

Local authority expenditure has fallen in recent years

In 2012, total spending by all Dutch municipalities together for their citizens amounted to 51.4 billion euros. In real terms, local authority spending rose in the first part of the period studied, 2007-2012, and then fell back, giving rise to a Λ -shaped pattern. Over the period as a whole, spending in real terms remained unchanged on balance. In the period 2007-2009, expenditure rose by an average of 4.1% per annum, but began to fall at an accelerating pace from 2010. The average reduction in spending was 2.8% per year, though it was well below the average in 2010, at 1.2%, and substantially above the average in 2012, at 4.3%. This reduction in spending is linked to local authorities sharing in the drop in national government income due to the economic crisis (sharing the good times, sharing the bad times).

Slight fall in output

On average, the growth in output lags behind the growth in expenditure, with a discrepancy of around five percentage points over the period 2007-2012. This discrepancy is found in most sectors, and is greatest in the fields of sport and recreation (-12 percentage points), followed by civil affairs, administration and safety (-11 percentage points), education and culture (-8 percentage points), infrastructure and economy (-7 percentage points), the milieu and residential environment (-6 percentage points) and care and services (-4 percentage points). Employment and income is the only sector where output does not lag behind expenditure: here, output runs 10 percentage points ahead of spending. Output is generally measured directly in terms of the number of users of a service or amenity or the quantity of services delivered, but sometimes indirectly by correcting expenditure for increases in the price of the service or amenity in question. In a few sectors, the results are

linked to a sharp increase or contraction of an amenity or service which leads to a new equilibrium only after an extended period (hysteresis). It sometimes takes a while for an investment to pay back (Youth and Family Centres) or to compensate for a drop in demand (public libraries).

Cost price increases mainly in the period 2007-2009

The average increase in the cost price of municipal services is 1.1% per annum. This increase took place mainly at the start of the observation period, when cost prices rose by an average of 3.3% per year. 2010 marked a turning point, after which the average cost price fell by 0.7% per year. The increases of the cost price at the start of the observation period were due - among other things - to sharply increased spending on public order, a reduction in reported fires (with a slight increase in spending), higher spending on civil affairs, reduced demand for public libraries and swimming pools, lower public housing production, higher spending on youth health care (setting up Youth and Family Centres and digital personal child health records) and higher expenditure on economic activities (lots of money for the development of employment zones in view of the forthcoming crisis). Cost price increases are not unusual in sectors delivering labour-intensive services, such as care and education (Baumol's law), where automation and robotisation of the service is difficult.

No cutbacks in quality

Indications of a reduction in the quality of municipal services was found for only a few tasks. In this report, quality is measured mainly using opinions of inspectorates and clients. In most cases, there is little perceived change in the quality of service. Improvements in service are observed in civil affairs, secondary education, sport and recreation, social support, parking facilities and the municipal investment climate. Negative developments are observed in educational accommodation, where in the view of both staff and parents the state of maintenance of buildings leaves something to be desired in several respects.

Changes in municipal tasks reflected in cost prices

In the period 2007-2012, Dutch local authorities acquired new tasks involving total spending of 2.1 billion euros, but at the same time tasks to an amount of 3.4 billion euros disappeared – so a difference of 1.3 billion euros due to task changes. Local authorities acquired new tasks in relation to sheltered employment and youth health care, but saw their tasks reduce in areas including education (central funding increasingly goes direct to schools), public transport (regionalisation and public tendering) and civic integration of migrants (privatisation). The services and amenities associated with these task changes show a less favourable cost price development. If we leave the task changes out of consideration, the average increase in the cost price of municipal output of 1.1% per year turns into a reduction averaging 1.3% per year.

Less income from task-specific funding

The Dutch government has for a long time pursued a policy of giving greater autonomy to local authorities. One way of doing this is by limiting a number of specific government transfers to municipalities. The share of these transfers in total local authority spending fell from 23.1% in 2007 to 17.1% in 2012. The curtailing of this specific funding is offset by transferring the budgets concerned to the general municipal funds. Accordingly, the share of general transfers from the municipal fund increased from 25.4% in 2007 to 29.4% in 2012.

Land management still important

Municipal land management and development activities contribute 15% to task-specific local authority spending, roughly the same as income-related spending, which mostly comprises social assistance benefits. It is followed at some distance by social support (just under 10%), roads and water (9%) and environmental management (8%). Public transport is increasingly disappearing from the local authority spending picture, with a share of less than 0.5%. Social services (less than 1%) and civil affairs (1.5%) also place relatively little demand on local authority budgets.

Municipalities performing well

The purpose of this report is to pick up signals relating to a divergence between local authority output and expenditure. This creates greater clarity regarding the scope for existing and new municipal policy. The trend in municipal output generally lags slightly behind the trend in expenditure, but that is a general phenomenon in the public services sector. The biggest divergence between output and expenditure occurs where new tasks are acquired or existing tasks are disappearing. If we leave these out of the picture, we find a slight fall in cost prices during the period studied. Also reassuring is the fact that, where expenditure has fallen, there are currently no signs of diminishing quality or effectiveness of the services provided. We also see that where spending rises faster than output, this is often accompanied by the introduction or reinforcement of collective tasks ('prevention'), to which it is difficult to assign a specific output figure. This is the case, for example, with youth health care and public safety. The divergence between expenditure and output sometimes has to do with a fall in demand, as with public libraries, swimming pools, sports fields and public housing. Time will tell whether local authorities succeed in matching their expenditure to changing demand in these situations. The same applies for investments made by local authorities in employment zones in view of the economic crisis. All in all, the results described in this report contain few worrying signals about the output that Dutch municipalities are delivering with the public resources at their disposal.

Lijst met afkortingen

| | |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| Anw | Algemene nabestaanden wet |
| AWBZ | Algemene wet bijzondere ziektekosten |
| BOS | Buurt, Onderwijs en Sport |
| BZK | (ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| CBS | Centraal Bureau voor de Statistiek |
| COFOG | Classification of Functions of Government |
| CWI | Centrum Werk en Inkomen |
| FES | Fonds Economische Structuurversterking |
| FNV | Federatie Nederlandse Vakbeweging |
| GFT(-afval) | groente-, gruit- en tuinafval |
| GGD | Gemeentelijke GezondheidsDienst |
| GSB | Grote Steden Beleid |
| IAU | Incidentele Aanvullende Uitkering |
| ID(-banen) | In- en Doorstroombanen |
| IOAW | Inkomensvoorziening Oudere en Arbeidsongeschikte Werkloze werknemers |
| IOAZ | Inkomensvoorziening voor Oudere en Arbeidsongeschikte (gewezen) Zelfstandigen |
| IPSE | Innovaties & Publieke Sector Efficiëntie Studies |
| ISV | Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing |
| KING | Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten |
| KpVV | KennisPlatform Verkeer en Vervoer |
| LOB | Landelijke Organisatie van Begraafplaatsen |
| MKA | Meldkamer Ambulancezorg |
| NASB | Nationaal Actieplan Sport en Bewegen |
| NCKO | Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek |
| nWsw | nieuwe Wet sociale werkvoorziening |
| ocw | (ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen |
| RWS | Rijkswaterstaat |
| SCP | Sociaal en Cultureel Planbureau |
| TK | Tweede Kamer |
| uwv | Uitvoeringsinstituut WerknemersVerzekeringen |
| VNG | Vereniging van Nederlandse Gemeenten |
| VenJ | (ministerie van) Veiligheid en Justitie |
| vscd | Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties |
| Wabo | Wet algemene bepalingen omgevingsrecht |
| Wajong | Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapte |
| Web | Wet educatie en beroepsonderwijs |
| Wi | Wet inburgeringsbehoefte |
| Wiw | Wet inschakeling werkzoekenden |

| | |
|-----|------------------------------------|
| Wmo | Wet maatschappelijke ondersteuning |
| Wpg | Wet publieke gezondheid |
| Wro | Wet ruimtelijke ordening |
| sw | Wet sociale werkvoorziening |
| Wwb | Wet werk en bijstand |

Literatuur

- Ambulancezorg Nederland (2013). *Ambulances in-zicht 2012*. Zwolle: Vereniging Ambulancezorg Nederland.
- BZK (2002). *Circulaire gemeentefonds van 11 december 2002*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2009). *Onderhoudsrapport specifieke uitkeringen 2009*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2014). *Meicirculaire gemeentefonds 2014*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Cedris (2012). *Branche-informatie sociale werkgelegenheid en arbeidsintegratie 2011*. Utrecht: Cedris.
- Collard, D. (2011). *Verdieping Impuls NASB en NASB sport. Annex 2 bij Beleidsdoorlichting Sport*. 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.
- Deloitte (2011). *Financiële effecten crisis bij gemeentelijk grondbedrijven. Update 2011*. Amstelveen: Deloitte Real Estate Advisory.
- Detailhandel Nederland (2013). *Nationale parkeertest 2013*. Leidschendam: Platform detailhandel Nederland.
- Divosa (2013). *Divosa-monitor factsheet: Participatiebeleid 2012*. Utrecht: Divosa.
- Divosa (2014). *Divosa-monitor factsheet: Bijstands- en participatiebudget 2013*. Utrecht: Divosa.
- Ecorys (2010). *Benchmark Gemeentelijk Ondernemingsklimaat 2010. Thematische rapportage eindmeting*. Rotterdam: Ecorys.
- Eggink, E., D. Verbeek-Oudijk en E. Pommer (2013). *Burgers over de kwaliteit van publieke diensten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2013-35).
- FNV (2012). *Lokale monitor werk, inkomen en zorg 2012*. Amsterdam: Federatie Nederlandse Vakbeweging.
- Fukkink, R.G., M.J.J.M. Gevers Deynoot-Schaub, K.O.W. Helmerhorst, I. Bollen en J.M.A. Riksen-Walraven (2013). *Pedagogische kwaliteit van de kinderopvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2012*. Amsterdam: Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2011/2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- IPSE (2013). *Doelmatigheid door een digitale overheid*. Delft: Technische Universiteit (IPSE studiereeks 2013-5).
- Jong, M. de, D. Collard en K. Breedveld (2011). *Monitor sportbeleid 2006-2010. Annex 1 bij Beleidsdoorlichting sport*. 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.
- Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing (2009). *Nieuw Stedenbeleid: minder geld, meer verantwoordelijkheid voor gemeenten*. Rotterdam: Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing.
- Koning, Pierre (2012). *Leren Re-integreren*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Koning, Kees, Martine Waalkens, Roland van Wageningen en Marco Ywema (2014). *Personeelsbezuinigingen bij gemeenten. Een vergelijkend onderzoek naar aanpak en resultaat*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- KpVV (2007a). *Wat betekent de Nota Mobiliteit voor gemeenten? De essentiële onderdelen lokaal vertaald*. Rotterdam: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
- KpVV (2013). *ov-klantbarometer 2013*. Ede: Kennisplatform Verkeer en Vervoer/CROW.
- Kuhry, B. en J.J.J. Jonker (2006). *Maten voor gemeenten 2006*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2006-20).
- LOB (2013). *Jaarverslag 2013*. Zeist: Landelijke Organisatie van Begraafplaatsen.
- Oberon (2013). *Monitor kwaliteit onderwijshuisvesting po en vo. Nulmeting 2013 – eindrapportage*. Utrecht: Oberon.
- ocw (2012). *Trends in beeld 2012. Zicht op Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Pommer, Evert, Ingrid Ooms en Saskia Jansen (2013). *Maten voor gemeenten 2013. Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2006-2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2013-32).

- PWC (2011). *Staat van onderhoud schoolgebouwen in 12 gemeenten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33000 B, nr. 5. Den Haag: Price Waterhouse Coopers (bijlage).
- Ranshuysen, L. (2010). *Museummonitor 2009*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- RIONED (2013). *Riolering in beeld. Benchmark rioleringszorg 2013*. Ede: Stichting RIONED.
- Roosendaal (2008). *Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan 2008-2015*. Roosendaal: Gemeente.
- Rijkswaterstaat (2013). *Nederlands afval in cijfers, gegevens 2006-2010*. Den Haag:
- Santen, P. van, M. van Oploo en M. Engelen (2014). *Wsw-statistiek 2013. Jaarrapport*. Zoetermeer: Panteia.
- SGBO (2012). *Wmo-voorzieningen in beeld. Resultaten tevredenheidsonderzoek en benchmark Wmo 2012*. Den Haag: SGBO Benchmarking.
- Significant (2012). *Monitor inburgeringsexamen buitenland*. Barneveld: Significant.
- Staatsblad (2006). *Wet van 20 oktober 2006, houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)*. Den Haag: SDU uitgevers (Staatsblad nr. 566).
- szw (2012). *Integrale rapportage handhaving 2011*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Tiessen-Raaphorst, Annet, Remco van den Dool en Ria Vogels (2014). *Uitstappers en doorzetters. De persoonlijke en sociale context van sportdeelname en tijdsbesteding aan sport*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2014-8).
- Tiessen-Raaphorst, Annet, en Remco van den Dool (2012). *Factsheet Sport 2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- TK (2000/2001). *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, 27400 B, nr. 7.
- TK (2005/2006). *Toekomstig sportbeleid*. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 7 juni 2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 30234, nr. 6.
- TK (2009/2010). *Monumentenzorg*. Brief van de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 32156, nr. 1.
- TK (2011/2012). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor het jaar 2012. Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33000 VI, nr. 2.
- TK (2012/2013a). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2013. Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 33400 B, nr. 2.
- TK (2012/2013b). *Participatiewet en quotum na sociaal akkoord*. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 juni 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 33566, nr. 55.
- Veld, J. in 't, Y. Hamdan en E. Barendregt (2010). *Een fris alternatief voor de huisvesting van kinderen*. Rotterdam: Rebel Advisory.
- VSCD (2013). *Podia 2012. Cijfers en kengetallen*. Amsterdam: Vereniging van schouwburg- en concertgebouwdirecties.
- Witvliet, M., M. Paulussen-Hoogeboom, A. Odé en E. Boersema (2013). *Inburgering en participatie. De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving*. Amsterdam: Regioplan.

Websites

waarstaatjegemeente.nl

statline.cbs.nl

leefbaarometer.nl

erfgoedmonitor.nl

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt twee keer per jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma is te vinden op de website van het scp: www.scp.nl.

SCP-publicaties

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

Sociaal en Cultureel Rapporten

Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008. ISBN 978 90 377 0368-9

Wisseling van de wacht: generaties in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2010. Andries van den Broek, Ria Bronneman-Helmers en Vic Veldheer (red.). ISBN 978 90 377 0505 8

Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012. Vic Veldheer, Jedid-Jah Jonker, Lonneke van Noije, Cok Vrooman (red.). ISBN 978 90 377 0623 9

Verschil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014. Cok Vrooman, Mérove Gijsberts, Jeroen Boelhouwer (red.). ISBN 978 90 377 0724 3

SCP-publicaties 2014

- 2014-1 *Kansen voor vakmanschap in het mbo. Een verkenning (2014).* Monique Turkenburg m.m.v. Lenie van den Bulk (CED-groep) en Ria Vogels (SCP). ISBN 978 90 377 0637 6
- 2014-2 *Jaarrapport integratie 2013. Participatie van migranten op de arbeidsmarkt (2014).* Willem Huijnk, Mérove Gijsberts, Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0697 0
- 2014-3 *Ervaren discriminatie in Nederland (2013).* Iris Andriessen, Henk Fernee en Karin Wittebrood. ISBN 978 90 377 0672 7 (elektronische publicatie)
- 2014-4 *Samenvatting en conclusies van Sterke steden, gemengde wijken (2014).* Jeanet Kullberg, Matthieu Permentier, m.m.v. Emily Miltenburg. ISBN 978 90 377 0696 3 (elektronische publicatie)
- 2014-5 *Perceived discrimination in the Netherlands (2014).* Iris Andriessen, Henk Fernee en Karin Wittebrood. ISBN 978 90 377 0699 4 (elektronische publicatie)
- 2014-6 *De Wmo-uitgaven van gemeenten in 2010 (2014).* Barbara Wapstra, Lieke Salomé en Nelleke Koppelman. ISBN 978 90 377 0698 7 (elektronische publicatie)

- 2014-7 *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie* (2014). Pepijn van Houwelingen, Anita Boele, Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0635 2
- 2014-8 *Uitstappers en doorzetters. De persoonlijke en sociale context van sportdeelname en tijdsbesteding aan sport* (2014). Annet Tiessen-Raaphorst (red.), Remko van den Dool en Ria Vogels. ISBN 978 90 377 0700 7
- 2014-10 *Geloven binnen en buiten verband. Godsdienstige ontwikkelingen in Nederland* (2014). Joep de Hart. ISBN 978 90 377 0636 9
- 2014-11 *Replicatie van het meetinstrument voor sociale uitsluiting* (2014). Stella Hoff. ISBN 978 90 377 0674 1 (elektronische publicatie)
- 2014-12 *Vraag naar arbeid 2013* (2014). Patricia van Echtelt, Jan Dirk Vlasblom, Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0707 6
- 2014-13 *De Wmo in beweging; Evaluatie Wet maatschappelijke ondersteuning 2010-2012* (2014). Mariska Kromhout, Peteke Feijten, Frieke Vonk, Mirjam de Klerk, Anna Maria Marangos, Wouter Mensink, Maaïke den Draak, Alice de Boer, m.m.v. Jurjen Iedema. ISBN 978 90 377 0706 9
- 2014-14 *Anders in de klas. Evaluatie van de pilot Sociale veiligheid LHBT-jongeren op school* (2014). Freek Bucx en Femke van der Sman. ISBN 978 90 377 0703 8
- 2014-15 *Leven met intersekse/DSD. Een verkennend onderzoek naar de leefsituatie van personen met intersekse/DSD* (2014). Jantine van Lisdonk. ISBN 978 90 377 0705 2 (elektronische publicatie)
- 2014-16 *Leergeld. Veranderingen in de financiële positie van het voortgezet onderwijs en verschillen tussen besturen* (2014). Lex Herweijer, Evelien Eggink, Evert Pommer, Jedid-Jah Jonker, m.m.v. Ingrid Ooms en Saskia Jansen. ISBN 978 90 377 0708 3
- 2014-17 *Verdelen op niveaus. Een multiniveaumodel voor de verdeling van het inkomensdeel van de Participatiewet over gemeenten* (2014). Arjan Soede en Maroesjka Versantvoort. ISBN 978 90 377 0711 3 (elektronische publicatie)
- 2014-18 *De Wmo in beweging. Beknopte samenvatting. Evaluatie Wet maatschappelijke ondersteuning 2010-2012* (2014). Mariska Kromhout, Peteke Feijten, Frieke Vonk, Mirjam de Klerk, Anna Maria Marangos, Wouter Mensink, Maaïke den Draak, Alice de Boer, m.m.v. Jurjen Iedema. ISBN 978 90 377 0712 0
- 2014-19 *Anders in de klas. Journalistieke samenvatting. Evaluatie van de pilot Sociale veiligheid LHBT-jongeren op school* (2014). Karolien Bais, Freek Bucx, Femke van der Sman, m.m.v. Charlotte Jalvingh. ISBN 978 90 377 0713 7 (elektronische publicatie)
- 2014-20 *Rijk geschakeerd. Op weg naar de participatiesamenleving* (2014). Kim Putter. ISBN 978 90 377 0715 1
- 2014-21 *Ouderenmishandeling. Advies over onderzoek naar aard en omvang van misbruik en geweld tegen ouderen in afhankelijkheidsrelaties* (2014). Inger Plaisier en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0716 8 (elektronische publicatie)
- 2014-22 *Huwelijksmigratie in Nederland. Achtergronden en leefsituatie van huwelijksmigranten* (2014). Leen Sterckx, Jaco Dagevos, Willem Huijnk, Jantine van Lisdonk. ISBN 978 90 377 0702 1

- 2014-23 *Living with intersexe/DSD. An exploratory study of the social situation of persons with intersex/DSD* (2014). Jantine van Lisdonk. ISBN 978 90 377 0717 5.
- 2014-24 *Poolse, Bulgaarse en Roemeense kinderen in Nederland. Een verkenning van hun leefsituatie* (2014). Ria Vogels, Mérove Gijsberts en Maaïke den Draak. ISBN 978 90 377 0719 9 (elektronische publicatie)
- 2014-25 *Krimp in de kinderopvang. Ouders over kinderopvang en werk* (2014). Wil Portegijs, Mariëlle Cloïn en Ans Merens. ISBN 978 90 377 0718 2.
- 2014-26 *Op zoek naar bewijs II. Evaluatieontwerpen onderwijs- en cultuurmaatregelen* (2014). Monique Turkenburg, Lex Herweijer, Andries van den Broek, Iris Andriessen. ISBN 978 90 377 0720 5 (elektronische publicatie)
- 2014-27 *Hulp geboden. Een verkenning van de mogelijkheden en grenzen van (meer) informele hulp* (2014). Mirjam de Klerk, Alice de Boer, Sjoerd Kooiker, Inger Plaisier, Peggy Schyns. ISBN 978 90 377 0721 2
- 2014-28 *Dichtbij huis. Lokale binding en inzet van dorpsbewoners* (2014). Lotte Vermeij, m.m.v. Anja Steenbekkers. ISBN 978 90 377 0722 9
- 2014-29 *Burn-out : verbanden tussen emotionele uitputting, arbeidsmarktpositie en Het Nieuwe Werken* (2014). Patricia van Echteld (red.). ISBN 978 90 377 0723 6 (elektronische publicatie)
- 2014-30 *Bevrijd of beklemd? Werk, inhuur, inkomen en welbevinden van zzp'ers.* (2014). Edith Josten, Jan Dirk Vlasblom, Cok Vrooman. ISBN 978 90 377 0710 6 (elektronische publicatie)
- 2014-31 *Natuur en Cultuur. Een vergelijkende verkenning van betrokkenheid en beleid* (2014). Anja Steenbekkers en Andries van den Broek. ISBN 978 90 377 0726 7 (elektronische publicatie)
- 2014-32 *De acceptatie van homoseksualiteit door etnische en religieuze groepen in Nederland* (2014). Willem Huijnk. ISBN 978 90 377 0704 5
- 2014-33 *Verskil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014* (2014). Cok Vrooman, Mérove Gijsberts, Jeroen Boelhouwer (red.). ISBN 978 90 377 0724 3
- 2014-34 *Verenigd in verandering. Grote maatschappelijke organisaties en ontwikkelingen in de Nederlandse civil society* (2014). Hanneke Posthumus, Josje den Ridder en Joep de Hart. ISBN 978 90 377 0725 0
- 2014-35 *Jongeren en seksuele oriëntatie. Ervaringen van en opvattingen over lesbische, homoseksuele, biseksuele en heteroseksuele jongeren* (2014). Lisette Kuyper. ISBN 978 90 377 0727 4
- 2014-36 *Zorg beter begrepen. Verklaringen voor de groeiende vraag naar zorg voor mensen met een verstandelijke beperking* (2014). Isolde Woittiez, Lisa Putman, Evelien Eggink en Michiel Ras. ISBN 978 90 377 0729 8
- 2014-37 *Emancipatiemonitor 2014* (2014). Ans Merens (scp), Marion van den Brakel (cbs) (red.). ISBN 978 90 377 0728 1
- 2014-38 *Aan het werk vanuit een bijstands- of werkloosheidsuitkering* (2014). Karin Wittebrood en Iris Andriessen. ISBN 978 90 377 0733 5 (elektronische publicatie)
- 2014-39 *Armoedesignalement 2014* (2014). ISBN 978 90 377 0730 4

- 2014-40 *Kostenverschillen in de jeugdzorg. Een verklaring van verschillen in kosten tussen gemeenten* (2014). Michiel Ras, Evert Pommer, Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0554 6 (elektronische publicatie)
- 2014-41 *De hoofdzaken van het Sociaal en Cultureel Rapport 2014* (2014). Cok Vrooman, Mérove Gijsberts en Jeroen Boelhouwer. Journalistieke samenvatting door Karolien Bais. ISBN 978 90 377 0692 5
- 2014-42 *Jeugdzorg: verschil tussen budget en contract. Een voorbeeld uit de regio* (2014). Evert Pommer, Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0737 3 (elektronische publicatie)
- 2014-43 *Culturele activiteiten in 2012: bezoek, beoefening en steun* (Het culturele draagvlak, deel 13) (2014). Andries van den Broek. ISBN 978 90 377 0736 6 (elektronische publicatie)

SCP-publicaties 2015

- 2015-1 *Rapportage sport 2014* (2015). Annet Tiessen-Raaphorst. ISBN 978 90 377 0731 1
- 2015-2 *Media:Tijd in beeld. Dagelijkse tijdsbesteding aan media en communicatie* (Het culturele draagvlak, deel 13) (2015). Nathalie Sonck, Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0732 8
- 2015-3 *Aanbod van arbeid 2014. Arbeidsdeelname, flexibilisering en duurzame inzetbaarheid.* (2015). Jan Dirk Vlasblom, Patricia van Echtelt, Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0595 9
- 2015-4 *Zicht op zorggebruik. Ontwikkelingen in het gebruik van huishoudelijke hulp, persoonlijke verzorging en verpleging tussen 2004 en 2011* (2015). Inger Plaisier, Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0641 3
- 2015-6 *Maten voor gemeenten. Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2007-2012* (2015). Evert Pommer, Ingrid Ooms, Saskia Jansen. ISBN 978 90 377 0738 0

Overige publicaties

- Burgerperspectieven 2014 | 1* (2014). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0701 4
- Burgerperspectieven 2014 | 2* (2014). Lonneke van Noije, Josje den Ridder, Hanneke Posthumus. ISBN 978 90 377 0714 4
- Burgerperspectieven 2014 | 3* (2014). Paul Dekker en Josje den Ridder, m.m.v. René Gude. ISBN 978 90 377 0653 6
- Burgerperspectieven 2014 | 4* (2014). Josje den Ridder, Maaike den Draak, Pepijn van Houwelingen en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0735 9
- Gescheiden werelden?* (2014). Mark Bovens, Paul Dekker en Will Tiemeijer (red.). ISBN 978 90 377 0734 2.
- Gezamenlijke uitgave van het SCP en de WRR.