

Maten voor gemeenten 2005

Maten voor gemeenten 2005

Een analyse van de prestaties van de lokale overheid

B. Kuhry

met medewerking van V. Veldheer en J. Stevens



Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, mei 2005

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

Het Bureau heeft tot taak:

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

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn, die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2005

SCP-publicatie 2005/11

Zet en binnenwerk: Mantext, Moerkapelle

Omslagontwerp: Bureau Stijlzoorg, Utrecht

Verspreiding in België: Maklu-Distributie

Somersstraat 13-15, B-2018 Antwerpen

ISBN 90-377-0224-4

NUR 740

Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier.

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 vx Den Haag

Tel. (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: www.scp.nl

E-mail: info@scp.nl

Inhoud

Voorwoord	I
Samenvatting	3
Deel 1 Opzet en kernuitkomsten	9
1.1 Doelstelling en achtergrond van dit rapport	9
1.2 Kerncijfers uitgaven en inkomsten	11
1.3 Korte toelichting op de gevolgde aanpak	13
1.4 Kerncijfers uitgaven en prestaties	15
1.5 De effecten van taakmutaties	18
1.6 IJkpunten voor volumegroei	20
1.7 De verklaring voor de stijging van de relatieve kostprijs	22
1.8 Te verwachten effecten van de bezuinigingen in 2003-2005	25
Noten	26
Deel 2 Ontwikkelingen per taakveld	27
2.1 Inleiding	27
2.2 Bestuursorganen en algemene ondersteuning	27
2.3 Burgerzaken	32
2.4 Openbare orde en veiligheid	36
2.5 Wegen en water	41
2.6 Onderwijs(huisvesting)	42
2.7 Werkgelegenheid	51
2.8 Maatschappelijke en sociale dienstverlening	55
2.9 Voorzieningen gehandicapten	62
2.10 Volksgezondheid	65
2.11 Bijstand en sociale dienst	69
2.12 Milieubeheer, reiniging en riolering	72
2.13 Cultuur, sport en groen	74
2.14 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing	80
2.15 Openbaar vervoer	82
2.16 Economische zaken	85
Noten	87
Deel 3 Methodiek	89
3.1 Prestatiemeting: algemene problematiek	89
3.2 Meting van gemeentelijke prestaties	91
3.3 De rol van de uitgaven	94
3.4 Kwantiteit en kwaliteit	96

3.5	Verantwoording van beleid versus verantwoording van uitgaven	98
3.6	Informatiebronnen	100
	Noten	103
<i>Deel 4</i>	<i>Kanttekeningen bij de uitkomsten</i>	105
4.1	Inleiding	105
4.2	Analyseresultaten netto-uitgaven	105
4.3	Gevoeligheidsanalyse	109
4.4	Mogelijkheden tot verbetering van de onderzoeksaanpak	110
	Noten	113
	<i>Bijlagen</i>	115
Bijlage A	Taakvelden en productindicatoren	115
Bijlage B	Kosten, uitgaven en inkomsten (2002)	119
Bijlage C1	Analyse van totale uitgaven	122
Bijlage C2	Analyse van netto-uitgaven	125
Bijlage D	Bronnen	128
	Literatuur	129
	Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	133

Voorwoord

Bij het vaststellen van het *Plan van Aanpak Transparantie in de financiële verhouding* ontstond de behoefte aan beter inzicht in de relatie tussen de taken en middelen van de gemeentelijke bestuurslaag. In 2001 heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een voorstudie over dat onderwerp opgesteld. Daarin werd een methode uitgewerkt om op basis van de beschikbare informatie op landelijk niveau een globaal beeld te geven van de ontwikkeling van de gemeentelijke prestaties. In *Maten voor gemeenten 2003* is vervolgens voor de eerste keer een integraal beeld geschetst van de gemeentelijke prestaties op een landelijk aggregatieniveau. In *Maten voor gemeenten 2004* zijn de ontwikkelingen op de afzonderlijke taakvelden veel uitvoeriger dan in de voorgaande editie behandeld. In 2004 zijn we ook ingegaan op beleidsmatige en kwalitatieve aspecten. Het nu voorliggende rapport, *Maten voor gemeenten 2005*, behelst een actualisering van de voorgaande rapportages. Op enkele terreinen is de aanpak verbeterd. Daarnaast is de opzet van het rapport aangepast, waardoor de methodische aanpak minder nadrukkelijk op de voorgrond staat.

De opstellers van het rapport danken de ambtelijke begeleidingsgroep, bestaande uit H.S.K. Boerboom, drs. F. Gietema en drs. B. Doeves van het ministerie van BZK en drs. N.A.C. Schilder van het ministerie van Financiën.

Bij de opstelling van het rapport is intensief gebruikgemaakt van de veelheid aan informatie die het CBS jaarlijks over de overheid en over publieke dienstverlening verzamelt. Andere bronnen zijn departementale begrotingen en jaarverslagen van organisaties.

In het kielzog van de operatie *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* (VBTB) is bij de rijksoverheid een aantal brancherapporten en monitors ontstaan die voor dit onderzoek van belang zijn. Ook gemeenten dragen hun steentje bij via prestatie- en productbegrotingen en door deelname aan allerlei benchmarkprojecten. Op andere onderdelen zijn de perspectieven niet altijd even rooskleurig. Dat geldt bijvoorbeeld voor de jeugdhulpverlening, de maatschappelijke opvang en het openbaar vervoer, waar de informatievoorziening de afgelopen jaren sterk is verslechterd. Tegelijkertijd blijkt steeds weer dat politiek en beleid verwachten regelmatig en gedetailleerd voorzien te worden van accurate en actuele gegevens op de meest uiteenlopende terreinen van het maatschappelijke leven. Dat vraagt van de onderzoekers de nodige inspanning en van de overheid blijvende investeringen.

Dit rapport moet worden gezien als een volgende stap in een meerjarig proces om op landelijk aggregatieniveau het inzicht in de gemeentelijke prestaties te verbeteren. Een substantiële verdere verdieping van de aanpak zal alleen mogelijk zijn wanneer er ook in de gegevensvoorziening zelf wordt verbeterd. Op dat gebied is sprake van

veelbelovende initiatieven, zoals de invoering van nieuwe comptabiliteitsvoorschriften en aanzetten tot een verbetering van de informatie over de uitgaven en inkomsten van gemeenten.

Prof. dr. Paul Schnabel
Directeur SCP

Samenvatting

In 2001 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het Sociaal en Cultureel Planbureau verzocht een nadere studie uit te voeren naar de mogelijkheid om de transparantie van gemeentelijke uitgaven te vergroten via een koppeling van deze uitgaven aan gemeentelijke prestaties. In dat jaar verscheen een voorstudie en in 2003 en 2004 volgden twee meer uitgewerkte studies. Het onderhavige rapport *Maten voor gemeenten 2005* vormt een actualisering van het voorgaande rapport. Dit rapport moet worden gezien als een volgende stap op een meerjarig pad om het inzicht in de relatie tussen gemeentelijke prestaties en middelen te vergroten.

De totale uitgaven van gemeenten voor de betrokken taakvelden nemen in de periode 1997-2002 met 5,1% per jaar toe. Gecorrigeerd voor inflatie is sprake van een stijging met 1,9% per jaar. Daarmee blijven de totale uitgaven van gemeenten achter bij het bruto binnenlands product, dat in de betrokken periode een reële (dat wil zeggen voor inflatie gecorrigeerde) groei vertoonde van 2,7% per jaar.

De ontwikkeling van de productie blijft systematisch achter bij de groei van de reële uitgaven. Volgens de analyse op basis van de totale gemeentelijke uitgaven blijft de productie, na een aanvankelijke lichte daling en een daaropvolgende lichte stijging, over de periode 1997-2002 per saldo vrijwel constant (-0,1% per jaar). Om een beeld te krijgen van de mate waarin gemeentelijke voorzieningen op peil zijn gebleven, moet dit beeld worden gecorrigeerd voor taakmutaties (het afstoten van voormalige taken en het toevoegen van nieuwe taken). De belangrijkste afgestoten taken hangen samen met de reeds genoemde verzelfstandiging van woningbedrijven, verzorgingshuizen en verpleeghuizen in het begin van de genoemde periode. Tot de nieuwe taken behoren het onderwijsachterstandbeleid en de onderwijsbegeleiding. Na correcties voor deze taakmutaties bedraagt de gemiddelde jaarlijkse stijging van de productie 1,0% per jaar.

Dit beeld kan overigens nog worden gecorrigeerd voor het effect van de daling van de bijstandsuitkeringen. Als dit conjuncturele effect, dat immers niet kan worden geïnterpreteerd als een daling van het peil van gemeentelijke voorzieningen, buiten beschouwing wordt gelaten, is de groei van de productie aanmerkelijk hoger (namelijk 1,8% per jaar).

Per definitie zijn de reële uitgaven voor een bepaald taakveld gelijk aan de productie maal de reële uitgaven per product. De ontwikkeling van de reële uitgaven per product geeft aan in hoeverre een product duurder of goedkoper wordt ten opzichte van het gemiddelde binnenlandse product. Dus kan in dit verband ook worden gesproken van de *relatieve kostprijs* van het betreffende product. Deze zijn een stabiel element in de analyse dat niet door verandering in de financieringsstructuur wordt beïnvloed. De uitgaven per product worden ook slechts in beperkte mate beïnvloed door correc-

ties voor taakmutaties of door de eerdergenoemde correctie voor het conjuncturele effect. Gemiddeld blijkt de kostprijs van gemeentelijke diensten jaarlijks 1,9% sneller toe te nemen dan die van het gemiddelde binnenlandse product. Hierbij kan worden aangetekend dat de stijging in de beginjaren veel geringer was dan in de laatste jaren.

De stijging van de relatieve kostprijs van gemeentelijke diensten hangt de laatste jaren vooral samen met een sterke toename van het personeelsvolume. Deze lijkt niet gepaard te gaan met een navenante stijging van de productie en contrasteert met de toenmalige terugslag in de marktsector. In de beginjaren lag het accent anders en was er eerder sprake van een relatieve stijging van de materiële kosten en de kapitaallasten. Daarnaast speelt ook de betrekkelijk hoge incidentele loonstijging een rol. Met ingang van rekeningjaar 2004 komen gegevens van de uitgaven naar kostensoort beschikbaar. Deze zullen een meer diepgaande analyse mogelijk maken van de oorzaken van deze kostprijsstijging, ook op het niveau van de afzonderlijke taakvelden.

In 2003, maar vooral in 2004 zijn de overdrachten van het Rijk aan gemeenten door de bezuinigingen van de rijksoverheid onder druk komen te staan. Dit geldt zowel voor de specifieke, taakgebonden, uitkeringen als de algemene uitkering in het gemeentefonds. Wellicht in reactie hierop is in deze jaren, in tegenstelling tot de voorgaande periode, de opbrengst uit gemeentelijke belastingen relatief sterk toegenomen. Niettemin is in 2003 en vooral in 2004, naar het zich op basis van voorlopige cijfers laat aanzien, fors bezuinigd op gemeentelijke uitgaven. In deze jaren, en zeker in 2004, moet dan ook rekening worden gehouden met een daling van de gemeentelijke productie. In de periode 2005-2009 zal, naar het zich laat aanzien, weer sprake zijn van een zekere groei van de reële uitgaven. Tegen de achtergrond van de te verwachten verdere relatieve kostenstijging van de gemeentelijke productie zal deze echter niet toereikend zijn om een volumegroei van de gemeentelijke productie te realiseren. Alleen al voor het bijhouden van de bevolkingsgroei zou een groei van dit volume met circa 0,5% per jaar noodzakelijk zijn.

Deel 2 gaat in op de ontwikkelingen bij de afzonderlijke taakvelden. Daarbij wordt aandacht besteed aan algemene karakteristieken, beleidsmatige ontwikkelingen, de keuze van productindicatoren, kengetallen van productie en reële uitgaven, evenals informatie over de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening.

Sommige lezers krijgen wellicht de indruk dat er vooral met betrekking tot de analyses per taakveld sprake is van een minutieuze behandeling van de gemeentelijke dienstverlening. Dit is echter maar zeer betrekkelijk. Het blijft bij een globale kenschets van de gemeentelijke dienstverlening op basis van enkele kernindicatoren. Bij beleidssectoren als bestuurszaken, algemene ondersteuning, ruimtelijke ordening en economische zaken, blijven de analyses erg aan de oppervlakte. Voor deze terreinen moet namelijk bij gebrek aan meetbare prestatie-indicatoren doorgaans een beroep worden gedaan op globale normeringsindicatoren, zoals het aantal inwoners of het aantal bedrijven. Voor uitvoerende werkzaamheden, in het bijzonder als deze gericht zijn op directe dienstverlening aan burgers, zijn over het algemeen betere indicatoren beschikbaar. Naast fysieke indicatoren, als het aantal producten

of gebruikers, bewijzen waarde-indicatoren hierbij goede diensten. Deze zijn gebaseerd op opbrengsten of uitgaven die zijn gedefleerd met een adequate prijsindex. Ook hier beperkt de benadering zich echter tot hoofdlijnen en staat daarmee in contrast met gemeentelijke jaarplannen en jaarverslagen over taakvelden waarin vaak tientallen indicatoren voorkomen in plaats van één tot tien zoals in het voorliggende rapport. Dergelijke precisie komt over het algemeen niet ten goede aan het inzicht op hoofdlijnen. Een aanzet om op basis van de veelheid van detailinformatie te komen tot een beleidsmatig hanteerbaar beeld op hoofdlijnen lijkt in dergelijke rapporten vaak te ontbreken. Dit komt doordat het integratiekader onvoldoende is uitgewerkt. Vaak bestaat er geen inzicht in de kosten per product en de notie dat door aggregatie van deelproducten inzicht kan worden verkregen op het niveau van taakvelden lijkt geen gemeengoed te zijn.

Omdat de behandelde taakvelden en de beschikbaarheid van gegevens uiteenlopen in omvang en complexiteit, is er een groot verschil in omvang en diepgang van de analyses. De meeste informatie is beschikbaar over burgerzaken, onderwijs, werkgelegenheid, maatschappelijke en sociale dienstverlening, voorzieningen voor gehandicapten, bijstand en sociale dienst, en cultuur, sport en groen. Hierna volgen enkele opmerkelijke bevindingen.

- Het openbaar bestuur in enge zin, waartoe onderdelen als bestuurszaken en algemene ondersteuning behoren, kent een forse groei van de uitgaven die niet direct valt te relateren aan een groei van zichtbare taken. Dit laatste geldt ook voor het taakveld ruimtelijke ordening.
- De kosten bij gesubsidieerde arbeid nemen veel sneller toe dan het aantal banen. Dit komt vooral doordat de in- en doorstroombanen (ID-banen) tweemaal zo duur zijn als de banen in het kader van de Wet inschakeling werkzoekenden (wiw-banen) en voormalige regelingen als het jeugdwerkgarantieplan en de banenpools.
- De uitvoeringskosten van bijstandsuitkeringen zijn twee keer zo hoog als het ministerie van SZW in de *Sociale Nota* vermeldt en bedragen rond 15% van de totale kosten.
- Bij het openbaar vervoer met bus, tram en metro bestaat onzekerheid over de ontwikkeling van het aantal reizigerskilometers. Volgens één bron is sprake van een forse teruggang die overigens vooral in 2003 optreedt, volgens een andere bron is nauwelijks sprake van een dergelijke teruggang. Dit bemoeilijkt conclusies over de ontwikkelingen bij dit taakveld.

Deel 3 gaat in op de gehanteerde methodiek en op de gebruikte informatiebronnen. In het algemeen wijken deze teksten nauwelijks af van die in de vorige versie van dit rapport. Er is wel een paragraaf toegevoegd waarin ingegaan wordt op de basisfilosofie van de gevolgde aanpak: de verantwoording van de op de gemeenterekening vermelde uitgaven. Dit contrasteert met andere mogelijke invalshoeken zoals een evaluatie van beleid en de mate waarin beleidsdoelen zijn gerealiseerd of een gerichtheid op (indirecte) effecten van overheidsinterventies.

Deel 4 plaatst kanttekeningen bij de onderzoeksresultaten. De analyse van de netto-uitgaven, dat wil zeggen de totale uitgaven minus de taakgebonden inkomsten, laat een wat ander beeld zien dan de analyse op basis van de totale gemeentelijke uitgaven. In de jaren 1994-1997 is een sterke stijging van de netto-uitgaven van gemeenten en de bijbehorende productie opgetreden door de overheveling van de onderwijshuisvesting en de Wet voorzieningen gehandicapten naar het gemeentefonds. Ook de reële netto-uitgaven vertonen in de periode 1997-2002 een snellere stijging dan de reële totale uitgaven: 3,5% tegen 1,9% per jaar. In deze periode hebben geen belangrijke taakmutaties plaatsgevonden, zodat een correctie daarvoor overbodig is. De gemiddelde jaarlijkse groei van de productie, gerealiseerd op basis van de netto-uitgaven, is met 0,9% iets lager dan de groei van de totale productie na correctie voor taakmutaties (1,0%). Het beeld van een stagnerende nettoproductie van gemeenten, dat naar voren kwam in *Maten voor gemeenten 2004*, moet worden herzien. Gebleken is dat de teruggang van de nettoproductie in 2001 slechts eenmalig was, en dat deze is gecompenseerd door een zeer snelle stijging in 2002. Het blijft gissen wat de oorzaken waren voor de geringe groei van de netto-uitgaven en de daling van de bijbehorende productie in 2001. Wellicht is er een relatie met de sterke inflatie in dat jaar (ruim 5%). Daardoor moesten de nominale begrotingscijfers en de aanvankelijk toegekende algemene uitkering achteraf fors in bovenwaartse richting worden bijgesteld.

De stijging van de relatieve kostprijs geassocieerd met de nettoproductie is beduidend hoger dan die van de totale productie: 2,6% tegen 1,9%. Dit zou de suggestie kunnen wekken dat gemeenten minder kostenbewust omgaan met de vrij besteedbare middelen dan met de middelen die zij ontvangen voor specifieke taken. Daarbij valt vooral op dat de uitgaven voor overheadposten als bestuursorganen en algemene ondersteuning sterk toenemen. De winst die dit mogelijk heeft opgeleverd aan verbetering van het bestuur en administratief management van gemeenten is niet goed meetbaar, en is dus ook niet verdisconteerd in de gehanteerde productindicatoren. Het verschil tussen de relatieve kostprijs van de productie geassocieerd met de totale uitgaven en met de netto-uitgaven blijkt echter weg te vallen als gecorrigeerd wordt voor een aantal producten met een specifiek karakter (wegen en water, reiniging, rio-lering, woningexploitatie en bijstandsuitkeringen). Na weglating van deze product-categorieën ligt de gemiddelde jaarlijkse toename van de relatieve kostprijs namelijk zowel voor de totale variant als voor de nettovariant rond de 2,5%.

In een gevoeligheidsanalyse (§ 4.3) is het effect nagegaan van veranderingen in gehanteerde productindicatoren, het gebruik van rekening- versus begrotingscijfers voor de uitgaven en aanpassingen in het rekenschema. De meeste wijzigingen in het rekenschema en in de keuze van productindicatoren hebben een betrekkelijk gering effect. Dit blijkt onder meer uit een variant waarbij de zwakste schakels in de analyse – de normeringsindicatoren – zijn vervangen door geconstrueerde waarde-indicatoren. Een grondige herziening van de aanpak bij het taakveld bijstand en sociale dienst in de vorige rapportage heeft echter wel degelijk geleid tot een forse verandering in uitkomsten.

Ook zijn de uitkomsten gevoelig voor het hanteren van begrotingscijfers, rekeningcijfers, of een mix daarvan. De belangrijkste reden om deze analyse niet door te trekken naar 2003 zijn de grote verschillen, niet alleen in niveau, maar ook in jaarmutatie tussen de begrotings- en rekeningcijfers. Daardoor kan het gebrek aan actuele gegevens niet worden ondervangen door de begrotingscijfers voor 2003 te koppelen aan de rekeningcijfers voor 2002. Het wachten is op een versnelling in de toelevering van de rekeningcijfers, die zoals blijkt uit informatie van het CBS wellicht over twee jaar kan worden gerealiseerd.

De in dit rapport ontwikkelde aanpak moet vooral worden gezien als een signaleringsinstrument. Waar verschillen blijken op te treden tussen de ontwikkeling van taken en middelen die niet redelijkerwijs zijn te verklaren als effect van productiviteitsontwikkelingen of loon- en prijsbijstellingen, is nader onderzoek vereist. Dergelijke discrepanties komen aan het licht via de berekening van relatieve kostprijzen. Als deze zeer sterk toenemen kan dat duiden op inefficiënties, maar ook op toenemende kwaliteit(seisen), op toenemende complexiteit van de werkzaamheden of op veranderingen in de regelgeving. Bij de uiteindelijke beleidsvorming moeten daarom ook gedegen kennis van de betrokken taakvelden, kwalitatieve overwegingen en de resultaten van beschikbare dieptestudies worden betrokken, naast de uitkomsten van globale monitoring van het hier geschetste type. Nuttig kunnen in dit verband indicaties zijn voor beleidswijzigingen en wijzigingen in regelgeving, informatie over capaciteitsknelpunten (wachtlijsten) en additionele indicatoren voor de kwaliteit en effectiviteit van de betrokken diensten. In het voorliggende rapport is een aanzet gegeven om ook aan dit soort onderwerpen aandacht te besteden.

Deel 1 Opzet en kernuitkomsten

1.1 Doelstelling en achtergrond van dit rapport

De vraag die in dit rapport centraal staat is welke prestaties er worden verleend voor de middelen die gemeenten ter beschikking staan. Aan de financieringskant kan een onderscheid worden gemaakt tussen vrij besteedbare middelen die afkomstig zijn uit de algemene uitkering van het Rijk en gemeentelijke belastingen en taakgebonden middelen die afkomstig zijn uit doeluitkeringen van het Rijk en uit eigen bijdragen van burgers en bedrijven. Aan de uitvoeringskant valt een onderscheid te maken tussen dienstverleners die al dan niet op afstand van de gemeente zijn geplaatst en de activiteiten van het gemeentelijk apparaat zelf. In het eerste geval gaat het vaak om concrete diensten aan afnemers, in het tweede geval meer om beleidsvoorbereiding en politieke aansturing.

Het rapport is een uitvloeisel van een meerjarige opdracht die door het ministerie van Binnenlandse Zaken is verstrekt in het kader van het *Plan van aanpak Transparantie in de financiële verhouding (PLAVAT)*. Dit plan is bedoeld om een beter gefundeerd bestuurlijk oordeel over de gewenste omvang van de gemeentelijke middelen mogelijk te maken. Achtergrondinformatie over deze opdracht is te vinden in een brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer (BZK 2000a).¹

In 2001 heeft het SCP een eerste voorstudie (Kuhry en Van der Torre 2001) uitgevoerd. Deze voorstudie ging onder meer in op de te hanteren indeling van gemeentelijke taken, op de keuze van productindicatoren, op het te hanteren analyseschema en op de beschikbaarheid van de benodigde gegevens. Een belangrijke stap op weg naar de afronding van genoemde voorstudie was de raadpleging van een aantal deskundigen die waren geselecteerd op basis van hun kennis van het gemeentelijke taakveld en/of van problemen rond de toepassing van productindicatoren. Na het verschijnen van de voorstudie zijn nog enkele expertmeetings georganiseerd (box 1.1)

Box 1.1 Expertmeetings

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

- Het algemene oordeel was dat het SCP in de rapportage een goede indruk geeft van wat er op dit moment mogelijk is met gemeentelijke prestatiemeting.
- De keuze om zoveel mogelijk aanknopingspunten te zoeken bij beschikbare gegevensbronnen is logisch. Op termijn is het gebruik van meer specialistische informatiebronnen wenselijk om een grotere diepgang te kunnen bereiken. Ook het ontbreken van gegevens over oordelen van burgers wordt als een gemis ervaren.
- Prestatiemeting komt nooit in plaats van bestaande instrumenten, die de gemeentelijke inkomsten en uitgaven analyseren (bijvoorbeeld de jaarlijkse Periodieke Onderhoudsrapportages). Alleen door beide invalshoeken in onderlinge samenhang te interpreteren kan prestatiemeting toegevoegde waarde opleveren.
- Voorgesteld wordt om door te gaan met de macro-aanpak als geschetst in het SCP-rapport, maar daarnaast te investeren in diepteonderzoek, onder meer via het opstarten van een proeftuin gemeentelijke prestatiemeting voor een selectie van gemeenten.

Twee jaar later is *Maten voor gemeenten 2003* (Kuhry 2003) verschenen. In dit rapport is de opzet zoals geschetst in de voorstudie nader uitgewerkt en is voor de eerste maal een integraal beeld gegeven van de gemeentelijke prestaties op een landelijk aggregatieniveau. Nog een jaar later verscheen het derde rapport in de reeks, *Maten voor gemeenten 2004* (Kuhry en Veldheer 2004). Nadrukkelijker dan in de voorgaande editie werd hierin ingegaan op de achterliggende ontwikkelingen in de afzonderlijke taakvelden. Daarbij is naast een analyse van de productie en de uitgaven aandacht besteed aan beleidsmatige ontwikkelingen en aan kwalitatieve aspecten, waaronder opinies van burgers. Ook is gebruikgemaakt van benchmarks en andere diepteanalyses. Op deze wijze is invulling gegeven aan een aantal aanbevelingen in het AEF-rapport (zie box 1.1).

Het voorliggende rapport, *Maten voor gemeenten 2005*, is het vierde in de reeks. Het verschilt in een aantal opzichten van de voorgaande editie. Zo zijn de prestatie-indicatoren op onderdelen verbeterd. Verder zijn de gegevens geactualiseerd, waardoor de analyse betrekking heeft op de periode 1997-2002. Nadrukkelijker dan voorheen wordt ingegaan op de verschillen tussen sturen op 'output' en sturen op 'outcome'

en op het verschil tussen een verantwoording van uitgaven en een verantwoording van beleid. Ten slotte is de indeling van het rapport aangepast, waardoor de methodische aanpak minder nadrukkelijk op de voorgrond staat.

Bij de afronding van dit rapport in april 2005 was het helaas niet mogelijk data voor 2003 in de analyse te betrekken. Sommige productiecijfers voor dat jaar zijn nog niet beschikbaar. Veel belangrijker is dat er voor 2003 nog geen gegevens beschikbaar zijn voor de uitgaven en inkomsten conform de gemeenterekeningen. Wel is een poging gedaan dit gemis aan actualiteit te ondervangen door een afzonderlijke paragraaf toe te voegen gewijd aan te voorziene ontwikkelingen in de jaren 2003 tot en met 2005.

Het rapport omvat vier onderdelen. Deel 1 gaat in op de voornaamste uitkomsten van de analyse op geaggregeerd niveau. Deel 2 behandelt de ontwikkelingen op de afzonderlijke taakvelden. Deel 3 gaat nader in op de methodiek en deel 4 omvat kanttekeningen bij de uitkomsten.

1.2 Kerncijfers uitgaven en inkomsten

Op basis van de CBS-gegevens over gemeenterekeningen en -begrotingen en de Overzichten specifieke uitkeringen van het ministerie van BZK, kan een beeld worden geschetst van het verloop van uitgaven en inkomsten van gemeenten. Deze gegevens zijn verkregen door de cijfers voor de gemeenterekeningen die beschikbaar zijn vanaf 1999 te 'koppelen' aan cijfers uit de gemeentebegrotingen voor eerdere jaren. Een en ander wordt nader toegelicht in paragraaf 3.3.

De hier gepresenteerde gegevens hebben betrekking op de lopende uitgaven en inkomsten van gemeenten voor een selectie van 64 taakvelden. Voor een overzicht van deze taakvelden wordt verwezen naar bijlage B. De uitgavencijfers omvatten loonkosten, materiële kosten, kapitaallasten en inkomensoverdrachten. De kapitaallasten zijn opgebouwd uit de rentekosten en afschrijvingen die samenhangen met investeringsuitgaven.²

Hier past de kanttekening dat in dit rapport niet alle gemeentelijke uitgaven in beeld zijn gebracht. Met name de uitgaven die betrekking hebben op enkele bedrijfsmatige activiteiten (nutsbedrijven, havenbedrijven en gemeentelijk grondbedrijf) blijven buiten beschouwing, evenals de uitgaven voor een scala aan financiële transacties. Er zijn diverse redenen om deze posten buiten beschouwing te laten. Nutsbedrijven en havenbedrijven zijn inmiddels grotendeels geprivatiseerd. De productie van de gemeentelijke grondbedrijven is lastig in kaart te brengen. Bij financiële transacties (waaronder de ontvangst van belastingen en van de algemene uitkering in het kader van het gemeentefonds) gaat het om overdrachten, waarbij de inzet van personeel en andere middelen over het algemeen relatief gering is. Bij al de begrotingsposten die buiten beschouwing zijn gelaten zijn de inkomsten systematisch hoger dan de uitgaven. Dit impliceert dat de netto-uitgaven negatief zijn en zich daarom niet lenen voor het soort analyses waar het in dit rapport om gaat. Met deze buiten beschouwing gelaten begrotingsposten was in 2002 circa 18% van de totale uitgaven gemoeid.

Enkele kerncijfers zijn weergegeven in tabel 1.1.

Tabel 1.1 Gemeentelijke uitgaven en inkomsten

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1 totale uitgaven taakvelden (mln. euro's)	29.500	29.700	31.100	32.700	35.100	37.900
2 idem (%) ^a	100	100	100	100	100	100
3 specifieke uitkeringen (%) ^a	33	35	33	32	32	31
4 taakgebonden inkomsten van derden (%) ^a	27	24	26	26	26	27
5 netto-uitgaven taakvelden (mln. euro's)	11.700	12.100	12.800	12.900	14.700	16.200
6 idem (%) ^{a, b}	40	41	41	42	42	43
7 inkomsten uit gemeentefonds (%) ^a	32	34	34	35	36	35
8 opbrengst gemeentelijke belastingen (%) ^a	7	8	7	7	7	7
9 overige netto-inkomsten (%) ^a	2	3	3	4	3	3
10 saldo inkomsten en uitgaven (%) ^{a, c}	1	3	2	4	3	2

a Als percentage van totale uitgaven taakvelden (1).

b Berekend als totale uitgaven taakvelden (2) - specifieke uitkeringen (3) - taakgebonden inkomsten van derden (4).

c Berekend als netto-inkomsten gemeentefonds (7) + netto-opbrengst gemeentelijke belastingen (8) + overige netto-inkomsten (9) - netto-uitgaven taakvelden (6).

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

De totale uitgaven van gemeenten voor de betrokken 64 taakvelden lopen op van 29,5 miljard euro in 1997 tot 37,9 miljard in 2002. Dit komt neer op een gemiddelde jaarlijkse groei van 5,1%. Gecorrigeerd voor de algemene toename van het prijspeil resteert een reële groei met 1,8% per jaar.³ De gemeentelijke netto-uitgaven zijn berekend door van de totale uitgaven per taakveld de taakgebonden inkomsten af te trekken. Deze netto-uitgaven lopen op van 11,7 miljard euro in 1997 tot 16,2 miljard euro in 2002. Hiermee is de gemiddelde jaarlijkse groei van de netto-uitgaven beduidend hoger (namelijk 2,8% per jaar) dan die van de totale uitgaven.

In het bovenste deel van tabel 1.1 wordt het verschil tussen de totale uitgaven en de netto-uitgaven uiteengelegd in twee taakgebonden inkomstencomponenten: de specifieke uitkeringen van het Rijk en de inkomsten van derden. Laatstgenoemde post heeft betrekking op de verkoop van goederen en diensten aan burgers en bedrijven; voor een deel betreft het hier 'eigen bijdragen'. In het tweede deel van de tabel worden de netto-uitgaven gerelateerd aan een aantal niet-taakgebonden inkomstenbronnen. De niet-taakgebonden middelen zijn in hoofdzaak afkomstig uit het gemeentefonds en de gemeentelijke belastingen (waaronder de OZB). Daarnaast is er een post 'overige netto-inkomsten' die hoofdzakelijk betrekking heeft op opbrengsten uit vermogen en deelnemingen. In alle jaren was sprake van een batig saldo van 1 à 4% van de totale uitgaven. Dit beeld klopt ook met analyses die uitwijzen dat gemeenten de laatste jaren een aardige financiële reserve hebben opgebouwd (Allers en Gerritsen 2003).

De percentages in tabel 1.1 zijn betrekkelijk stabiel. Het aandeel van de inkomsten uit het gemeentefonds stijgt van 32% naar 35% en dat van de specifieke uitkeringen daalt van 33% naar 31%. In de voorafgaande jaren 1994-1996 was de toename van het aandeel van het gemeentefonds veel sterker, vooral door de overheveling van de onderwijshuisvesting en de Wet voorzieningen gehandicapten (wvG). In de periode 1997-2002 is de decentralisatie van taken van het Rijk naar gemeenten niet langer prominent.

Het aandeel van de taakgebonden inkomsten schommelde in de periode 1997-2002 rond de 26% en dat van de gemeentelijke belastingen rond de 7%.⁴ De tabel laat daarmee zien dat de groei van de gemeentelijke belastingen achterblijft bij die van de netto-uitgaven en die van het gemeentefonds. De laatste jaren wordt frequent de klacht geuit dat de gemeentelijke belastingen 'uit de pan rijzen'. In de periode 1997 tot en met 2002 is er echter op het niveau van deze landelijke totaalcijfers (met een omgerekend reële groei van gemiddeld 1,8% per jaar) geen sprake van markante groei. Ter vergelijking: de volumestijging van het bruto binnenlands product bedroeg 2,7% in de betreffende periode, wat impliceert dat de gemeentelijke belastingdruk in de betreffende periode is afgenomen. Ook Allers en Schrantee (2002) komen op basis van een meer verfijnde analyse tot een soortgelijke conclusie. Hieruit kan echter niet worden geconcludeerd dat de recente ophef in politiek en pers over de stijging van de gemeentelijke lastendruk niet terecht is. Hier wreekt zich het gebrek aan actualiteit van de gebruikte cijfers: in de jaren 2003 en 2004 stegen de gemeentelijke belastingen wel degelijk sterk (zie bijvoorbeeld Allers 2003 en Coelo 2004). Ook in 2005 zal de gemeentelijke lastendruk verder stijgen, mede als gevolg van de afschaffing van de 'zalmsnip' (zie Allers 2005).

1.3 Korte toelichting op de gevolgde aanpak

Dit rapport vergelijkt op systematische wijze de ontwikkeling van de productie met het verloop van de uitgaven. Hiermee wordt de beoogde relatie gelegd tussen de ontwikkeling van gemeentelijke taken en middelen. De productie wordt gemeten via productindicatoren, zoals aantallen verstrekte paspoorten, aantallen onderwezen leerlingen en het aantal reizigerskilometers in het openbaar vervoer. Om de vergelijking met de productie doorzichtiger te maken worden de uitgaven gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling van het bruto binnenlands product. Deze gecorrigeerde uitgaven worden aangeduid als 'reële uitgaven'.

Een uitvoerige bespreking van de gevolgde aanpak is terug te vinden in deel 3. Hier wordt volstaan met een summier overzicht. Van diensten die door de overheid en non-profitinstellingen worden geproduceerd, is de marktwaarde meestal niet bekend. De waarde van de productie kan dus niet in geld worden uitgedrukt. Daarom wordt in deze gevallen gebruikgemaakt van fysieke productindicatoren. De belangrijkste daarvan zijn:

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

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

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

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

In de analyses worden 64 afzonderlijke taakvelden onderscheiden. Omdat voor veel taakvelden meer dan één productindicator wordt gehanteerd, ligt het aantal gehanteerde productindicatoren aanmerkelijk hoger, namelijk op 106. Bij 14 taakvelden is gebruikgemaakt van een gebruiksindicator, bij 21 van een prestatie-indicator, bij 12 van een waarde-indicator en bij 13 van een normeringsindicator. In 4 gevallen ging het om overhead of een restpost.

Twee methodische aspecten spelen een grote rol bij de nadere uitwerking van de analyses:

- 1 de wijze van aggregatie van deelindicatoren door weging van de afzonderlijke producten met de uitgaven per product in een gekozen basisjaar (zie voor een nadere toelichting box 3.1). Deze aanpak is van belang zowel bij taakvelden met heterogene producten, als bij de aggregatie van afzonderlijke taakvelden tot (sub)clusters en tot een totaal generaal.
- 2 de wijze van toerekening van de productie in gevallen waar gemeenten slechts een deel van de uitgaven voor een taakveld voor hun rekening nemen. De gecorrigeerde productie wordt berekend als de totale productie maal het aandeel van de gemeentelijke uitgaven in de totale exploitatiekosten (zie voor een nadere toelichting box 3.2).

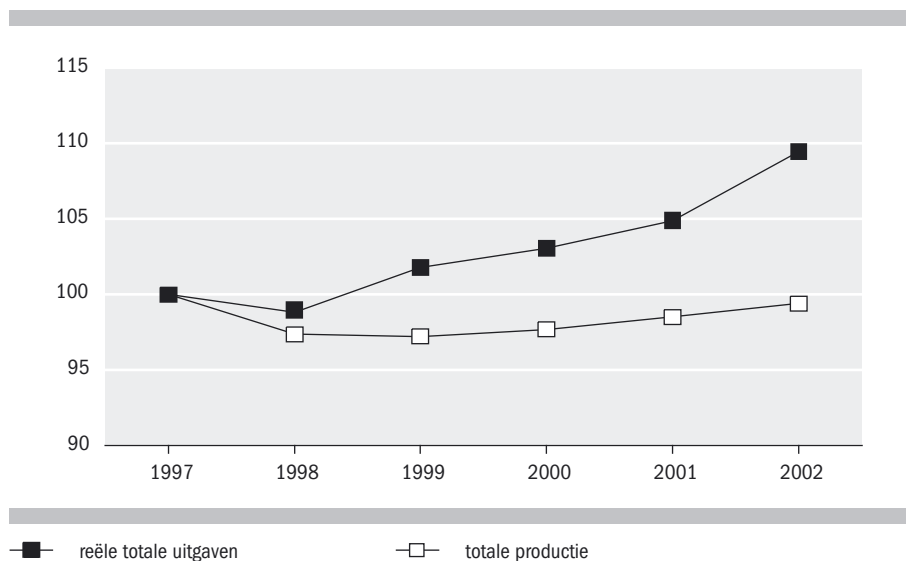
Er zijn twee afzonderlijke analyses uitgevoerd om de relatie tussen gemeentelijke prestaties en uitgaven in beeld te brengen. De eerste analyse, die aan bod komt in deel 1 van dit rapport, heeft betrekking op de totale uitgaven van gemeenten (ook wel aangeduid als bruto-uitgaven) en de daarvoor geleverde productie. De gemiddelde lezer zal vooral geïnteresseerd zijn in deze integrale uitkomsten. De tweede analyse, die aan bod komt in paragraaf 4.2 van dit rapport, heeft betrekking op de netto-uitgaven; dat wil zeggen de totale uitgaven minus de taakgebonden inkomsten. Deze analyse geeft daarmee een beeld van de productie die tot stand is gekomen met de niet-taakgebonden middelen van gemeenten. Deze middelen zijn afkomstig uit het gemeentefonds en uit gemeentelijke belastingopbrengsten. Deze laatste analyse is vooral van belang voor de opdracht-

gever van dit onderzoek, omdat deze primair geïnteresseerd is in de aanwending van de middelen afkomstig uit het gemeentefonds.

1.4 Kerncijfers uitgaven en prestaties

Figuur 1.1 geeft een samenvatting van de geaggregeerde uitkomsten. Deze figuur laat zien dat de uitgaven, gecorrigeerd voor de generieke prijsontwikkeling, per saldo zijn gestegen met circa 1,9% per jaar. De productie is na een zwakke daling in de beginperiode door een geleidelijke stijging in de laatste jaren in 2002 weer op het peil van 1997 beland. Dit impliceert dat de ontwikkeling van de productie met gemiddeld 1,9% per jaar achterblijft bij die van de corresponderende uitgaven. Dit betekent een stijging van de relatieve kostprijs van gemeentelijke diensten ten opzichte van de gemiddelde prijsstijging van de in Nederland geproduceerde goederen en diensten. Op dit onderwerp komen we in paragraaf 1.7 terug.

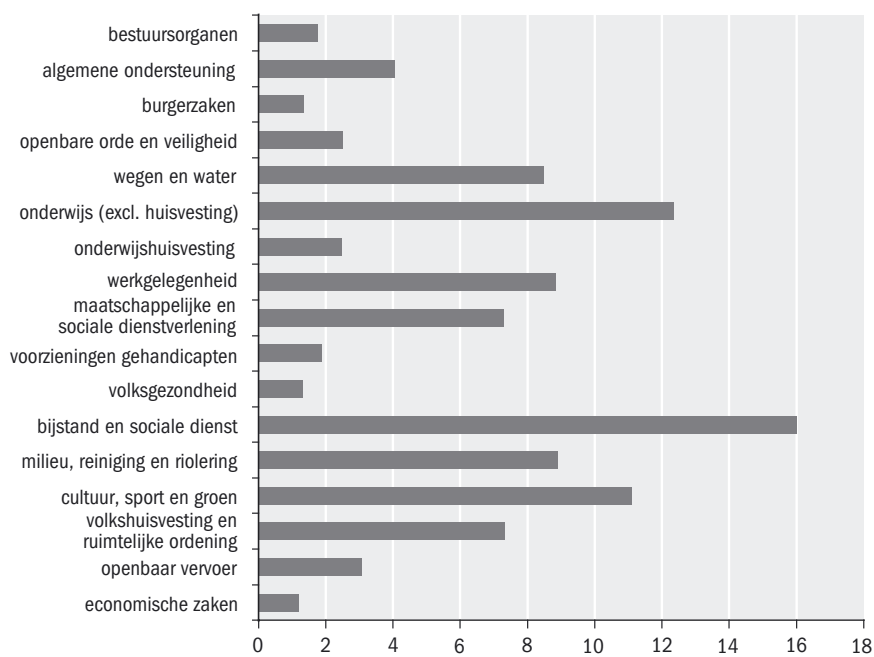
Figuur 1.1 Geaggregeerde uitkomsten (indexcijfers 1997 = 100)



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

Figuur 1.2 geeft een schematische voorstelling van het financiële belang van de clusters van taakvelden.⁵ De belangrijkste clusters zijn in 2002 bijstand en sociale dienst (16% van het totaal), onderwijs (inclusief huisvesting, 14% van het totaal) en cultuur, sport en groen (11%). Daarna volgen werkgelegenheid, milieu/reiniging/riolering, wegen/water en volkshuisvesting (elk ongeveer 8% van het totaal).

Figuur 1.2 Aandeel van clusters in totale uitgaven, 2002 (in procenten)

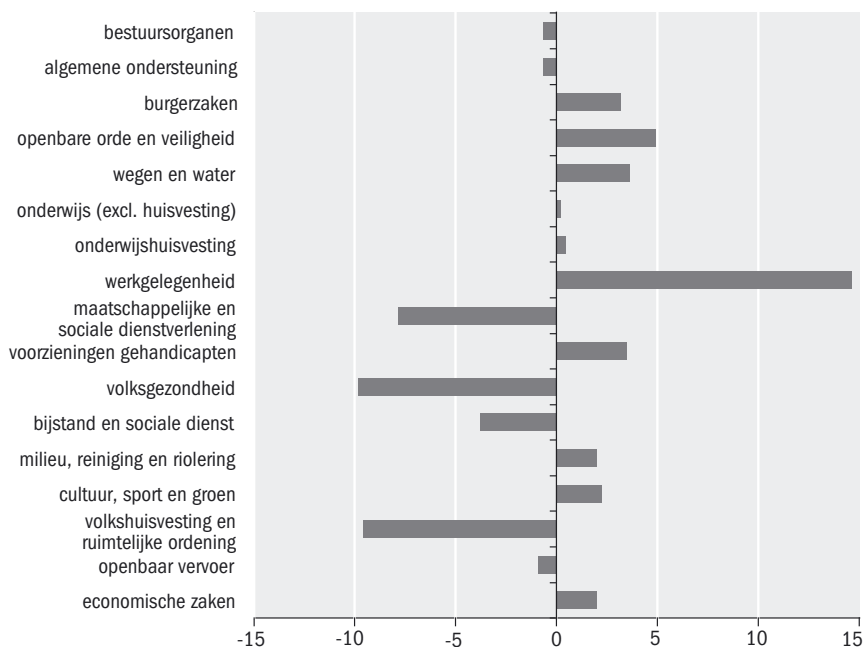


Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen, Statistiek gemeentebegrotingen); SCP-bewerking

Figuur 1.3 geeft de ontwikkeling van de productie op hetzelfde aggregatieniveau weer.

Bij de productie is het onderdeel werkgelegenheid (en met name de WIW- en ID-banen) de snelste groeier met gemiddeld bijna 15% per jaar. Op afstand volgen openbare orde en veiligheid met 5% per jaar en wegen en water, voorzieningen gehandicapten en burgerzaken met 3 à 4% per jaar. Een aantal clusters vertoont een daling van meer dan 5% per jaar. Dit betreft de volksgezondheid (verpleeghuizen), de maatschappelijke en sociale dienstverlening (verzorgingshuizen), en de volkshuisvesting (woningexploitatie). Hierbij gaat het om voorzieningen waarbij de gemeentelijke betrokkenheid is beëindigd of sterk is verminderd. Een scherpe daling vertoont ook de productie van de bijstand en sociale dienst. In dit geval is de gunstige economische conjunctuur in de betrokken periode (1997-2002) verantwoordelijk voor de daling.

Figuur 1.3 Gemiddeld jaarlijks groeipercentage van de productie, 1997-2002

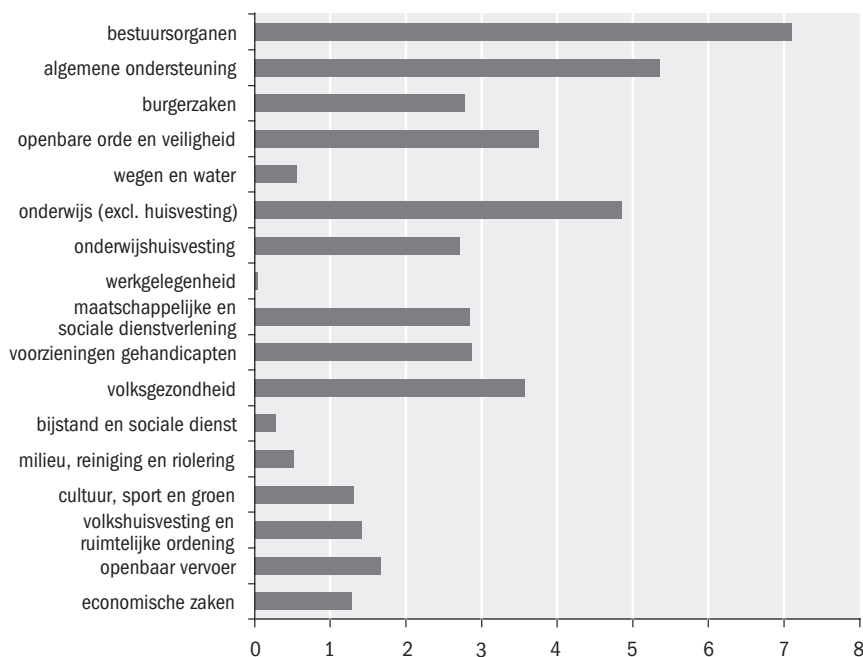


Bron: SCP

Figuur 1.4 geeft een beeld van de ontwikkeling van de reële uitgaven per product, ook te interpreteren als de relatieve kostprijs van gemeentelijke diensten ten opzichte van het gemiddelde binnenlandse product.

In vrijwel alle gevallen stijgt de relatieve kostprijs. Hier komen we in paragraaf 1.7 nog op terug. Een snelle stijging van de relatieve kostprijs (3,5% tot 7% per jaar) treedt op bij bestuursorganen, algemene ondersteuning, openbare orde en veiligheid, onderwijs en overige maatschappelijke dienstverlening. Uitzonderingen zijn werkgelegenheid, bijstand en sociale dienst, milieu, reiniging en riolering en wegen en water, waar de relatieve prijsstijging 0,5% of minder bedraagt.

Figuur 1.4 Gemiddeld jaarlijks groeipercentage van de relatieve kostprijs, 1997-2002



Bron: SCP

1.5 De effecten van taakmutaties

In paragraaf 1.4 hebben we gezien dat de totale uitgaven van gemeenten in de periode 1997-2002, na correctie voor de generieke prijsontwikkeling, een gemiddelde jaarlijkse stijging van 1,8% per jaar vertonen. De productie blijft achter bij de ontwikkeling van de reële middelen en vertoont per saldo nauwelijks groei. Hoewel dergelijke ontwikkelingen informatie opleveren over de financiële en maatschappelijke rol van gemeenten, geven zij niet direct uitsluitsel over de vraag of de betrokken voorzieningen op peil zijn gebleven.

De ontwikkeling van gemeentelijke uitgaven wordt namelijk ook beïnvloed door het afstoten van voormalige taken en het verwerven van nieuwe taken. In ruimere zin kan overigens ook worden gesproken van taakmutaties als het marktaandeel van gemeenten op een bepaald terrein significant toe- of afneemt. Een zuiverder beeld van de ontwikkelingen op voorzieningenniveau wordt verkregen door de gemeentelijke uitgaven en de bijbehorende ontwikkeling van de productie te corrigeren voor voorzieningen waarin sprake is van substantiële taakmutaties. Dit impliceert dat de betreffende voorzieningen zowel aan de kant van de uitgaven als aan de kant van de productie worden weggelaten (tabel 1.2).

Tabel 1.2 Correctie totale uitgaven voor taakmutaties en conjunctuur

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	groeivoet ^a 1997- 2002
ongecorrigeerd							
reële ontwikkeling totale uitgaven, index	100	99	102	103	105	110	1,9
ontwikkeling productie, index	100	98	97	98	99	100	-0,1
ontwikkeling reële uitgaven per product, index	100	101	105	106	107	111	2,0
correctie voor taakmutaties ^b							
reële ontwikkeling gecorr. totale uitgaven, index	100	102	105	107	110	115	2,9
ontwikkeling gecorr. productie, index	100	101	101	102	104	105	1,0
ontwikkeling gecorr. reële uitgaven per product, index	100	101	104	106	106	110	1,9
correctie voor taakmutaties en conjunctuur ^c							
reële ontwikkeling gecorr. totale uitgaven, index	100	103	108	112	116	123	4,2
ontwikkeling gecorr. productie, index	100	102	103	105	108	110	1,8
ontwikkeling gecorr. reële uitgaven per product, index	100	101	105	107	107	112	2,3

a emiddelde jaarlijkse procentuele groei.

b Taakvelden exclusief verpleeghuizen, verzorgingshuizen, volwasseneneducatie en onderwijsbegeleiding.

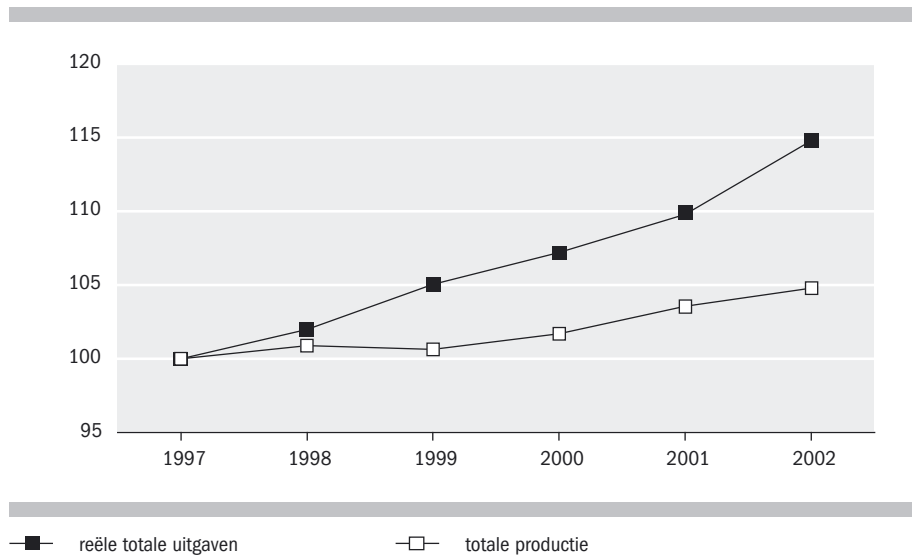
c Idem, exclusief sociale dienst en bijstand.

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

De belangrijkste taakmutaties die het verloop van de uitgaven beïnvloeden, betreffen de afstoting van de taak met betrekking tot verzorgings- en verpleeghuizen en de overheveling van de gemeentelijke woningexploitatie aan woningbouwcorporaties. De gemeenten kregen echter nieuwe taken op het terrein van het onderwijsachterstandbeleid en de schoolbegeleiding. Als de uitgavencijfers worden gecorrigeerd voor de genoemde taakmutaties door de betrokken voorzieningen uit de analyses weg te laten, resulteert een geheel ander beeld en verandert de stijging van de totale reële uitgaven met 1,9% per jaar in een stijging met circa 2,9% per jaar.

De correctie heeft een navenant effect op de ontwikkeling van productie die ongecorrigeerd licht afneemt, maar na correctie voor taakmutaties met 1,0% per jaar stijgt. De toename van de reële uitgaven per product wordt nauwelijks door de correctie beïnvloed en bedraagt 1,9% per jaar. De ontwikkeling over de periode 1997-2002 is in beeld gebracht in figuur 1.5.

Figuur 1.5 Geaggregeerde uitkomsten na correctie voor taakmutaties (indexcijfers, 1997 = 100)



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

Na de correcties voor taakmutaties geeft de ontwikkeling van de productie in principe een beeld van de mate waarin bestaande voorzieningen op peil zijn gebleven. Hier past echter wel een waarschuwend woord. Anders dan bij de beschouwing van het totaal van voorzieningen op landelijk niveau, bestaat bij het beschouwen van het gemeentelijk segment een risico dat het beeld van de ontwikkeling van de prestaties wordt vertroebeld door sluipende financieringsverschuivingen. Deze zijn in de afgelopen jaren bijvoorbeeld opgetreden bij het openbaar voortgezet onderwijs (afname van de financiële betrokkenheid van gemeenten) en het openbaar vervoer (waar een omgekeerd proces gaande is). Daarnaast kan de teruggang van het aantal bijstandsontvangers, die in de periode 1997-2002 is opgetreden als gevolg van conjuncturele effecten, zeker niet worden geïnterpreteerd als 'niet op peil blijven van gemeentelijke voorzieningen'. Als voor dit 'oneigenlijke' effect wordt gecorrigeerd valt de geschatte groei van de productie aanmerkelijk hoger uit, namelijk gemiddeld 1,8% per jaar.

1.6 Ijkkpunten voor volumegroei

De in dit rapport uitgewerkte methodiek is comparatief van aard. Deze brengt de ontwikkeling van de productie door de jaren heen in beeld. Op zichzelf zegt dit nog weinig over de bestuurlijke vraag of de dienstverlening toereikend is en of deze zich op een bevredigende wijze ontwikkelt. Een van de manieren om de uitkomsten nader te duiden is een vergelijking met externe ijkkpunten. In deze paragraaf wordt de feitelijke ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven en de gemeentelijke productie in de periode 1997-2002 vergeleken met overeenkomstige kengetallen voor de marktsector,

de rijksoverheid en de finale quartaire dienstverlening (tabel 1.3). De quartaire sector omvat onder meer onderwijs, zorg, politie en justitie, cultuur en recreatie en finale overheidsdiensten, waaronder de belastingdienst (zie Kuhry en Van der Torre 2002). Er is een zekere mate van overlap met de gemeentelijke dienstverlening (brandweer, openbaar onderwijs, kinderopvang, sociale dienst, cultuur en sport en dergelijke). De gegevens voor de quartaire sector hebben betrekking op de periode 1995-2000. Aan een update wordt momenteel gewerkt, maar de uitkomsten hiervan zijn nog niet beschikbaar; daarom wordt hier volstaan met een globale schatting.

Tabel 1.3 Gemiddeld jaarlijks groeipercentage naar sector, 1997-2002

	nominale groei uitgaven/kosten	reële groei uitgaven/kosten ^a	productie	relatieve kostprijs
bedrijfstak algemeen bestuur, onderdeel Rijk ^b	7,6	4,4	-	-
finale diensten quartaire sector ^c	7,0	3,7	1,0	2,7
bedrijfstak algemeen bestuur, onderdeel gemeenten ^b	6,3	3,1	-	-
gemeenten ^d	6,1	2,9	1,0	1,9
marktsector ^e	5,6	2,3	2,7	-0,4

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

b Nationale Rekeningen 2003, gedetailleerde input-outputtabel.

c Kuhry en Van der Torre (2002), provisorisch aangepast aan gewijzigde periode.

d ebaseerd op de uitkomsten in dit rapport, gecorrigeerd voor taakmutaties.

e Nationale Rekeningen 2003, tabel P15 en P16.

Bron: CBS en SCP

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

Op de tweede plaats komen de finale diensten behorend tot de quartaire sector.

Op de derde en vierde plaats komen de gemeentelijke groeicijfers. Hekkensluiser is de marktsector, waarvan de groei vooral in de periode 2001-2002 sterk is teruggevallen door de conjuncturele omslag. Van deze conjuncturele omslag ondervonden de overheden en ook de quartaire dienstverlening nog nauwelijks nadelige gevolgen. De bezuinigingen op de overheidsuitgaven komen vermoedelijk pas goed tot uitdrukking in de cijfers voor 2004 en 2005.

De productie van de marktsector neemt als gevolg van een toenemende productiviteit iets sneller toe dan de kosten. Gemiddeld bedroeg deze volumestijging circa 2,7% per jaar, met dien verstande dat de laatste jaren sprake is van een afzwakking. Daarentegen groeit de productie van de quartaire sector en die van gemeenten

slechts met circa 1% per jaar. Een en ander impliceert dat de relatieve kostprijs van quartaire en gemeentelijke diensten ten opzichte van producten uit de marktsector de afgelopen jaren aanzienlijk is toegenomen. In de periode 1998-2002 lijkt het tempo waarin de relatieve kostprijs stijgt sterk toe te nemen ten opzichte van de voorafgaande jaren. Voor quartaire diensten bedroeg deze stijging in de periode 1990-1994 1,1%, in de periode 1995-1998 1,6% en in de periode 1998-2002 circa 2,7%. Ook bij de gemeenten is een dergelijke stijging waar te nemen: in de jaren 1995-1998 was de stijging van de relatieve kostprijs zeer gering, daarna gemiddeld 2,2% per jaar. Op dit onderwerp gaat de volgende paragraaf nader in.

1.7 De verklaring voor de stijging van de relatieve kostprijs

De reële uitgaven per product kunnen worden berekend door de reële uitgaven te delen door de productie. Bij de berekening van de reële uitgaven wordt gebruikgemaakt van het prijsindexcijfer van het BBP. Zoals is uiteengezet in *De vierde sector* (Kuhry en Van der Torre 2002) is het verloop van het indexcijfer voor de reële kosten per product op te vatten als de ontwikkeling van de relatieve kostprijs van het betreffende product. Het brengt namelijk de ontwikkeling van de productiekosten in beeld ten opzichte van die van het gemiddelde binnenlandse product.

De analyses wijzen in de richting van een gemiddelde stijging van de relatieve kostprijs met 1,9% per jaar. Voor dezelfde periode is voor de finale diensten in de quartaire sector als geheel een groei gevonden van de reële kosten per product van 2,7% per jaar. Uit de cijfers blijkt dat deze groei met name in de periode 1998-2002 is versneld als gevolg van de intensiveringen van het kabinet-Kok-II. Uit een decompositie van de kostenontwikkeling blijkt dat deze toename bij de onderzochte quartaire diensten kan worden toegeschreven aan de reële stijging van de contractlonen, een hoge incidentele loonstijging (circa 1% per jaar, onder meer als gevolg van vergrijzing en ranginflatie), aan een sterke groei van de inzet van materiële middelen en kapitaallasten per product (automatisering, kwalitatief betere huisvesting en uitbestedingen) en aan een verhoudingsgewijs lage groei van de arbeidsproductiviteit (rond 1% per jaar in de marktsector, in de buurt van 0% in de quartaire sector). Deze ontwikkelingen kunnen ten dele worden verklaard met de zogenoemde 'Wet van Baumol' (zie box 1.2).

Box 1.2 De Wet van Baumol

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

- Ten eerste is de toename van de arbeidsproductiviteit bij veel arbeidsintensieve diensten aanmerkelijk geringer dan bij het productieproces van agrarische en industriële goederen die zich lenen voor mechanisering en dat van diensten die zich lenen voor automatisering. Het gaat dan bijvoorbeeld om leerkrachten, verplegend en verzorgend personeel, uitvoerende kunstenaars, maar ook om kappers en schoenmakers.
- Ten tweede leidt de stijging van de arbeidsproductiviteit in de marktsector tot reële loonsverhogingen. Toch moeten de lonen in de quartaire sector op langere termijn min of meer in de pas lopen met de lonen in andere bedrijfssectoren. Hier speelt niet alleen een vraagstuk van rechtvaardigheid, maar ook een probleem van personeels werving: als de lonen in de quartaire sector te laag worden, zal het op den duur moeilijk worden bekwaam personeel te werven en vast te houden.

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

Bij een poging tot een verdere toespitsing van deze analyse op de gemeentelijke situatie wreekt zich het ontbreken van consistente personeelsgegevens en van gegevens naar kostensoort voor het gemeentelijke niveau. Een bijkomend probleem is de afbakening. De gemeentelijke uitgaven hebben niet alleen betrekking op exploitatiekosten, maar ook op overdrachten aan burgers, bedrijven en op afstand geplaatste uitvoeringsorganisaties. De bedrijfstak gemeenten in de gedetailleerde gegevens uit de Nationale Rekeningen omvat niet de uitvoering opgenomen in andere bedrijfstakken zoals onderwijs, zorg en milieudienstverlening. Ook de overzichten van het ministerie van BZK over het aantal gemeenteambtenaren (zie bijvoorbeeld BZK 2003a) omvatten slechts een deel van het personeel dat wordt gefinancierd uit gemeentelijke middelen.

Als een poging wordt gedaan om uit de verschillende puzzelstukjes (de analyses in dit rapport en gegevens uit de Nationale Rekeningen) een coherent beeld te schep-
pen, dan ontstaat het volgende. Het aandeel van de personeelskosten bedraagt bij gemeenten slechts rond de 38% tegen 62% bij de quartaire sector. Daarentegen zijn de aandelen van de materiële uitgaven en de kapitaallasten bij gemeenten aanzienlijk hoger.⁶ De groei van het personeelsvolume van gemeenten is vooral in 2001 en 2002 aanzienlijk en komt voor de periode 1997-2002 uit op gemiddeld 2,2% per jaar. Eind 2002 was de omvang van het gemeentepersoneel 170.000 fte's (BZK 2003a).⁷ Vooral in 2001 en 2002 is een snelle groei opgetreden van het personeelsbestand van

gemeenten, die nogal contrasteert met de conjuncturele teruggang in de marktsector die in dezelfde jaren merkbaar werd. Mogelijk stelde deze teruggang in de marktsector de gemeenten juist in staat om in bepaalde tekorten aan gekwalificeerd personeel te voorzien. Een andere factor is dat bezuinigingen van de overheid plegen achter te lopen bij de conjuncturele ontwikkelingen in de marktsector die daartoe aanleiding geven. Naast een stijging van het personeelsvolume is er ook een stijging van de reële loonkosten per arbeidsjaar opgetreden. Deze valt uiteen in een reële (d.w.z. voor de algemene prijsstijging gecorrigeerde) toename van de contractlonen met gemiddeld 0,3% en een incidentele loonstijging van rond de 0,8% per jaar. De materiële uitgaven en kapitaallasten groeiden in de periode tot 2000 aanmerkelijk sneller dan de personeelskosten, maar deze laatste vertonen in 2001 en 2002 een inhaalbeweging in samenhang met de snelle groei van het personeelsvolume. Omdat deze sterke groei van het personeelsbestand (2,2% per jaar) niet opweegt tegen de matige groei van de productie (1,0% per jaar) is per saldo sprake van een teruggang van de arbeidsproductiviteit met 1,2% per jaar.⁸

In eerdere studies heeft het SCP geconstateerd dat de groei van de productie in de zogenoemde quartaire sector (o.a. onderwijs, zorg, politie en justitie en klantgerichte dienstverlening van de overheid) sterk achterbleef bij de groei van de uitgaven. Een vergelijkbaar patroon is terug te vinden bij de gemeentelijke dienstverlening. Dit impliceert dat de relatieve kostprijs van deze voorzieningen stijgt. In het midden van de jaren negentig is dit tempo van stijging van de relatieve kostprijs nog betrekkelijk gering (1,2% of minder per jaar). Vanaf 1998 neemt deze echter zowel in de quartaire sector als voor de categorie gemeentelijke diensten fors toe, waarbij waarden van 2 à 2,5% per jaar worden bereikt. Deze groei correspondeert met een periode van economische hoogconjunctuur, waarin voor het eerst sinds lange tijd een sterke groei van de uitgaven voor publieke dienstverlening is gerealiseerd. Voorzover voorheen sprake was van wachtlijsten of er nu nieuwe regelingen zijn waardoor andere of omvangrijkere doelgroepen worden bereikt, kan een dergelijke financiële impuls effect hebben op het aantal afnemers van diensten of het aantal malen dat diensten worden afgenomen en daarmee op het productievolume zoals dat in dit rapport voor veel voorzieningen wordt gemeten. Het is echter evident dat dit bij veel voorzieningen niet het geval is geweest. De middelen zijn primair benut voor een toename van de hoeveelheid en de prijs van de ingezette middelen per eenheid product: meer of beter gekwalificeerd personeel, hogere salarissen, meer en betere materiële middelen en betere huisvesting. In veel gevallen was er ook aanleiding voor dit soort maatregelen, omdat de beloning van de betrokken werknemers sterk was achtergebleven bij die in de marktsector of omdat er aanhoudend klachten waren over de kwaliteit van bepaalde diensten. Het is waarschijnlijk dat de kwaliteit van de dienstverlening als gevolg van deze extra uitgaven is toegenomen, maar het is moeilijk om deze verbetering tot uitdrukking te brengen in de productindicatoren. Om een voorbeeld te geven: betere huisvesting of meer ICT op scholen heeft geen consequentie voor het aantal leerlingen en zal ook nauwelijks doorwerken in de schooluitval. Ook de tevredenheid van de burger met de dienstverlening hoeft niet toe te nemen, omdat het verwachtingspatroon sneller kan

stijgen dan de kwaliteit van de dienstverlening. Dit kan ten dele de reden zijn dat de extra investeringen in onderwijs, zorg en veiligheid van het kabinet-Kok-II gepaard zijn gegaan met een dalende waardering van burgers (zie SCP 2002).

1.8 Te verwachten effecten van de bezuinigingen in 2003-2005

Het beeld dat in de vorige paragrafen is geschetst over het verloop van de gemeentelijke uitgaven en de gemeentelijke productie moest in verband met het ontbreken van informatie over de meest recente jaren beperkt blijven tot de periode tot en met 2002. Daarmee is dit beeld helaas verre van actueel.

In 2003 en met name in 2004 ondervinden gemeenten de negatieve gevolgen van het bezuinigingsbeleid dat door het huidige kabinet is ingezet in reactie op de verslechterring van de economie. Hierbij is sprake geweest van een aanzienlijke vertraging: in 2002 bedroeg de volumegroei van het BBP niet meer dan 0,4%, maar vertoonden de totale gemeentelijke uitgaven voor de in dit onderzoek betrokken taakvelden een reële groei van ruim 4%. De landelijke totaalcijfers voor gemeentelijke begrotingen voor 2003 laten nog een forse groei zien ten opzichte van de begrotingscijfers voor 2002, maar de gemeentelijke begroting voor 2004 is zelfs in nominale zin een fractie lager dan die van 2003. De cijfers voor 2004 zijn overigens moeilijk te interpreteren omdat hierbij de invoering van het zogenoemde btw-compensatiefonds speelt. Voorts is een deel van de bezuinigingen pas doorgevoerd na opstelling van de gemeente-begrotingen.

Voor het gemeentefonds, dat uiteraard maar een deel van de gemeentelijke middelen representeert, zijn nadere realisatiegegevens en een raming tot 2009 beschikbaar. De circulaire van het gemeentefonds van september 2003 (BZK 2003c) laat, nadat het recente kabinetsbeleid in de cijfers is verwerkt, een pessimistisch beeld zien voor het jaar 2003: in 2003 bedroeg de nominale groei van het gemeentefonds 3,6%, een reële toename van 1,3%. In 2004 (BZK 2004a) bedraagt de geraamde nominale groei 0,2%, een reële teruggang van 1%. Vanaf 2005 zou weer een herstel inzetten met een geraamde nominale groei van 1,1%. Wellicht bestaat de neiging om de reële groei van het gemeentefonds te interpreteren als volumegroei. Dit rapport laat echter zien dat over een reeks van jaren sprake was van een aanzienlijke relatieve prijsverhoging van gemeentelijke diensten; tegen die achtergrond zal ook de voor de periode 2006-2009 voorziene reële jaarlijkse groei van het gemeentefonds (geraamd op gemiddeld 1,3%) niet of nauwelijks toereikend zijn om een minimale volumegroei te realiseren.

Overigens is de recentelijk gemeten toename van de relatieve kostprijs van gemeentelijke diensten, ondanks het feit dat door de aard van veel van deze diensten minder productiviteitswinst valt te behalen dan in de marktsector, nu ook weer geen natuurwet. In de periode 1998-2002 is in samenhang met de overvloed aan beschikbare middelen wellicht wat weinig ingezet op kostenbeheersing. Nu de nood aan de man komt zal wellicht sprake zijn van een meer spaarzame inzet van de beschikbare middelen, waardoor de problemen in de jaren vanaf 2005 misschien minder nijpend zijn dan nu valt te voorzien.

Noten

- 1 Volgens deze brief moet het onderzoek betrekking hebben op: 'Informatie over de ontwikkeling van taken van de collectiviteit van gemeenten in relatie tot de totale middelen waarover ze kunnen beschikken. Deze informatie is nodig om de verhouding tussen taken en middelen te kunnen toetsen. Deze informatie is onder andere bruikbaar voor een bestuurlijk oordeel over de uitkomsten van de normering (de rekenregels voor de omvang van de Algemene uitkering) en de toetsing van de gekozen bekostigingswijze bij Rijksbeleid.'
Elders in dit Plan van Aanpak wordt de hoop uitgesproken dat dit type analyses inzicht zal kunnen bieden in 'de ontwikkeling van gemeentelijke behoeften'.
- 2 Overigens zijn de gegevens met betrekking tot de kapitaallasten niet consistent. Bij bepaalde investeringen, met name op het terrein wegen en water, wordt deels uitgegaan van financiering à fonds perdu, dat wil zeggen dat de investeringskosten in het jaar van oplevering als lopende uitgave zijn geboekt en dat in de volgende jaren niet wordt afgeschreven.
- 3 In de betrokken periode (1997-2002) steeg het prijspeil van het bruto binnenlands product met gemiddeld 3,2% per jaar. De stijging van een andere relevante indicator, het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie was met 3,1% per jaar vergelijkbaar.
- 4 Overigens is het aandeel van gemeentelijke belastingen volgens sommige bronnen hoger dan hier vermeld (zie bijvoorbeeld de bijlagen van de Miljoenennota's van het ministerie van Financiën over de decentrale overheden). In tegenstelling tot deze benadering worden in dit rapport belastingen als reinigingsrecht en rioolbelasting gerubriceerd als taakgebonden bijdragen van burgers voor geleverde prestaties. Zoals nog zal blijken in paragraaf 2.12 is bij deze heffingen ook sprake van een duidelijke toename. Deze hangt samen met het streven om de betreffende retributies kostendekkend te maken.
- 5 De hierbij gehanteerde indeling is grotendeels gebaseerd op die ten behoeve van het gemeentefonds, met dien verstande dat het brede cluster 'zorg' nader is uitgesplitst (zie bijlage B).
- 6 Overigens laten de rekeningcijfers van individuele gemeenten aanmerkelijk lagere aandelen van personeelskosten zien. Dat komt omdat bij de berekening van de exploitatiekosten van gemeenten de overdrachten aan burgers en bedrijven en de uitgaven voor de financiering van zelfstandige uitvoeringsorganisaties buiten beschouwing blijven.
- 7 De personeelscijfers uit de Nationale Rekeningen 2003 over de bedrijfstak 'algemeen bestuur, gemeenten' sporen niet ten aanzien van het niveau, maar wel ten aanzien van het groeipad met de gegevens over het gemeentepersoneel in BZK (2003a). Volgens deze laatste bron is de personeelsomvang van gemeenten toegenomen van 152.000 fte's per 31 december 1997 tot 169.000 per 31 december 2002. In vorige edities van dit rapport werd een zeer gematigde groei van het personeelsvolume gemeld. Deze had deels te maken met de zwakke groei in de jaren 1995-2000 en deels met een correctie voor de in de periode 1996-1997 opgetreden arbeidsduurverkorting. Door de verschuiving van de waarnemingsperiode van 1995-2000 naar 1997-2002 verandert het beeld van de groei van het personeelsvolume dus substantieel.
- 8 Bij de vorige editie was dit beeld als gevolg van de veel geringere stijging van het personeelsvolume in de periode 1995-2000 (zie noot 7) veel gunstiger. Dit toont wel aan dat voorzichtigheid is geboden met generalisaties over de arbeidsproductiviteit van gemeenten.

Deel 2 Ontwikkelingen per taakveld

2.1 Inleiding

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

Tussen de taakvelden zit een groot verschil in diepgang van de behandeling van de genoemde aspecten. Dit ligt vooral aan het verschil in complexiteit en differentiatie van de taakvelden en de aard van de beschikbare gegevens.

De kengetallen worden grafisch in beeld gebracht en hebben meestal betrekking op de totale uitgaven van gemeenten voor het betreffende taakveld en de hiermee corresponderende productie. Soms worden ook de totale exploitatiekosten van de betreffende voorziening in Nederland in beeld gebracht of aanvullende indicatoren zoals het percentage eigen bijdragen van burgers. De totale exploitatiekosten en de uitgaven zijn gedeïndeerd met het prijsindexcijfer van het bruto binnenlands product (BBP).

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

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

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

2.2 Bestuursorganen en algemene ondersteuning

Inleiding

Het taakveld bestuursorganen, dat het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad omvat, is een voorbeeld van openbaar bestuur in enge zin. De taken van deze organen hebben betrekking op de politieke aansturing van het gemeentelijk apparaat. De burger heeft slechts indirect profijt van hun activiteiten en er zijn geen

objectieve maten voor de prestaties van de bestuursorganen beschikbaar. Het laatste geldt evenzeer voor het taakveld algemene ondersteuning, waaronder centrale en facilitaire diensten vallen. Er valt iets voor te zeggen om beide activiteiten als overhead te beschouwen.

Met betrekking tot de bestuursorganen was in 2002 0,7 miljard euro aan uitgaven gemoeid, met de algemene ondersteuning 1,5 miljard. Dit komt neer op respectievelijk 2% en 4% van de totale gemeentelijke uitgaven.

Beleidsmatige ontwikkelingen

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

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

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

Omdat wethouders niet meer tegelijkertijd lid van de gemeenteraad zijn, is het aantal raadsleden in vergelijking met de vroegere situatie gestegen. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft berekend, dat op grond van de vigerende regeling voor de vergoeding van onkosten, secundaire kosten en overheadkosten een bedrag is gemoeid van structureel 18 miljoen euro.

De instelling van een griffie en de daarbijbehorende ambtelijke ondersteuning laat zich lastiger financieel vertalen. In de kleinere gemeenten, met minder dan 50.000 inwoners is het vaak een eenmanspost; naarmate de gemeenteomvang groter is, groeit ook de griffie. Uit het *Griffiersonderzoek 2003* (SGBO 2003a) blijkt dat 52% van de griffies over 1 fte (fulltime equivalent) of minder beschikt. Uit datzelfde onderzoek is af te leiden dat in 8 van de 21 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners de griffie al ruim zeven medewerkers telt. De VNG becijfert de kosten die hiermee gemoeid zijn op 28 miljoen euro.

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

De uitbreiding van taken van de burgemeester (bewaking van het collegiale karakter van het college – volgens art. 35 en 53a – en bewaking c.q. verbetering van de relatie burger-bestuur volgens art. 170) leidt naar het inzicht van de VNG tot de

noodzaak van extra ambtelijke ondersteuning; zij becijfert die op 3,6 miljoen euro. Het recht van de gemeenteraad om onderzoek in te stellen naar het beleid van het college van B&W of de burgemeester is nieuw. Het is moeilijk aan te geven in welke mate daarvan gebruik zal worden gemaakt. Het hangt af van de omvang en diepgang van het onderzoek, van het al dan niet inschakelen van een extern bureau, en dergelijke. De VNG raamt de kosten op 2,8 miljoen euro.

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

Dit bedrag komt vrijwel overeen met een inschatting van de kosten van dualisering die Cebeon (2004) maakte. Deze is gebaseerd op informatie uit een steekproef van gemeenten.

In de circulaire van het gemeentefonds van juni 2003 (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, BZK 2003b) is over de kosten van de dualisering te lezen dat het kabinet de directe kosten begroot op 62 miljoen euro. Deze raming is niet gebaseerd op onderzoek, maar is een 'bestuurlijk oordeel' van het Rijk. Het Rijk compenseert die kosten voor een deel. Het is namelijk van mening dat de wet de kwaliteit van de lokale democratie beoogt te stimuleren en dat daarom een eigen bijdrage van gemeenten gerechtvaardigd is. In 2002 heeft het Rijk de algemene uitkering uit het gemeentefonds verhoogd met 22 miljoen euro, in 2003 is die bijdrage verhoogd tot ruim 33 miljoen euro en in 2006 zal deze verhoging structureel 36 miljoen euro bedragen. De resterende 26 miljoen euro zullen de gemeenten dus zelf moeten bekostigen. De ontwikkeling van de kosten van dualisering zal in het kader van het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds worden gevolgd.

Indicatoren

Conform de algemene aanpak met betrekking tot overhead (zie § 3.2) zou het in de rede liggen om de uitgaven voor bestuursorganen en algemene ondersteuning om te slaan over alle overige taakvelden.¹ In de verdere uitwerking is echter van dit globale uitgangspunt afgeweken.

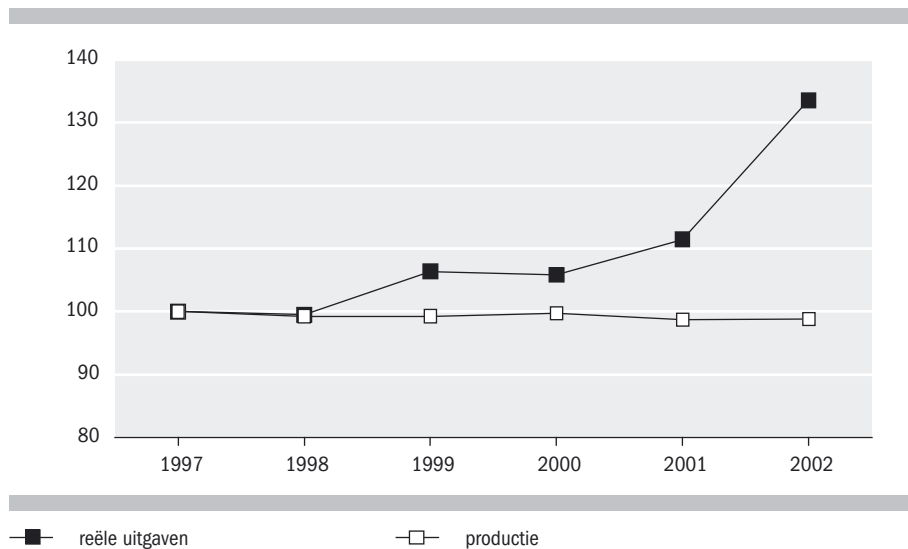
Voor bestuursorganen is gekozen voor een benadering in termen van normeringsindicatoren. Deze sluit aan bij de bestaande regelgeving voor de omvang van bestuursorganen. Deze regelgeving impliceert het optreden van schaafeffecten, die het gevolg zijn van het feit dat ook in kleinere gemeenten ten minste een burgemeester, enkele wethouders en een minimaal aantal raadsleden moeten worden benoemd. Voor de kostenberekening van deze regelgeving is uitgegaan van een vast basisbedrag per gemeente plus een bepaald bedrag per inwoner. Het bedrag op landelijk niveau kan dan worden verkregen door de vaste voet met het aantal gemeenten te vermenigvuldigen en het totaal aantal inwoners van Nederland met het bedrag per inwoner. De coëfficiënten zijn bepaald met behulp van gegevens over de uitgaven aan bestuursorganen van gemeenten naar grootteklasse volgens de *Statistiek gemeentebegrotingen* van het CBS.² De aldus geraamde 'productie' kan vervolgens worden vergeleken met de reële ontwikkeling van de kosten.

Ook bij algemene ondersteuning is afgeweken van de standaardregel dat overhead als opslagfactor wordt toegerekend aan de betrokken activiteiten. Dit zou impliceren dat alle overige uitgavenbedragen met 4% moeten worden opgehoogd. In plaats daarvan is een numeriek equivalente methode gekozen, waarbij aan het taakveld algemene ondersteuning een ontwikkeling van de productie wordt toegerekend die gelijk is aan het gewogen gemiddelde over alle overige taakvelden (volgens de rekenregel toegelicht in box 3.1). Op die manier worden de uitgaven en de afgeleide productie voor dit taakveld afzonderlijk in beeld gebracht.³

Kengetallen

Figuur 2.1 geeft een beeld van de kengetallen voor het taakveld bestuursorganen en figuur 2.2 voor het taakveld algemene ondersteuning.

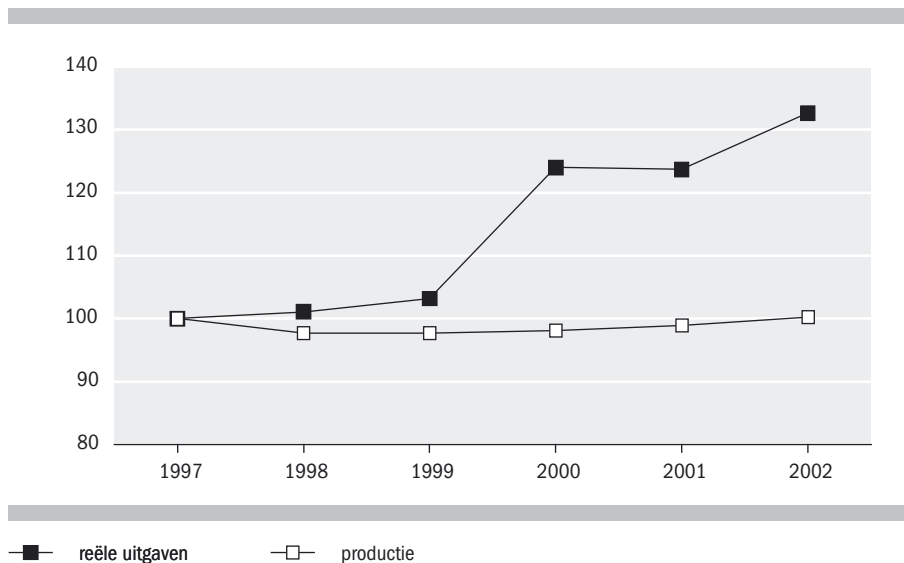
Figuur 2.1 Kengetallen voor bestuursorganen (indexcijfers, 1997=100)



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

Figuur 2.1 en 2.2 laten een ruwweg vergelijkbaar patroon zien, namelijk een vrij constant verloop van de (via uiterst globale indicatoren geraamde) productie bij sterk stijgende reële kosten. Bij bestuursorganen heeft de ontwikkeling van de productie te maken met het gestadig teruglopen van het aantal gemeenten (van 572 in 1997 naar 496 in 2002). Hier weegt de lichte stijging van de omvang van de bevolking niet tegenop. De ontwikkeling van de productie bij algemene ondersteuning (eerst een lichte daling, vervolgens een lichte stijging) hangt samen met de ontwikkeling van de totale productie van gemeenten. Eerst was er een daling als gevolg van het afstoten van taken door gemeenten (bij verpleeg- en verzorgingshuizen en woningexploitatie), vervolgens weer een geleidelijke toename.

Figuur 2.2 Kengetallen voor algemene ondersteuning (indexcijfers, 1997=100)



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

Er dient op te worden gewezen dat de sterke groei van de uitgaven voor algemene ondersteuning van 1999 op 2000 het gevolg zou kunnen zijn van boekhoudkundige of institutionele effecten. Het is soms vrij arbitrair of overhead op een centraal niveau wordt georganiseerd en in rekening gebracht of als algemeen beheer wordt verdisconteerd bij de afzonderlijke taakvelden.⁴ Alleen gedetailleerd onderzoek op het niveau van afzonderlijke gemeenten kan hierover uitsluitsel geven.

Bij bestuursorganen is in de periode 1997-2002 een stijging met gemiddeld 2,5% per jaar aangetroffen, die niet als uitzonderlijk kan worden beschouwd gezien de constatering dat er in het algemeen sprake is van een toename van de relatieve kostprijs van gemeentelijke diensten met een dergelijk percentage. In 2002 treedt een stijging van circa 20% op die mogelijk samenhangt met de dualisering van het gemeentebestuur.

Kwaliteit

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP 2002) geeft informatie over het totale oordeel van de burger over de gemeentelijke dienstverlening. In stedelijke gebieden gaf circa 30% van de burgers hieraan de kwalificatie 'slecht', in landelijke gebieden gold dit voor circa 23%. De kwalificatie 'uitstekend' werd gegeven door 8 à 12% van de burgers.

Castenmiller en Gerritsen (2002) geven een beeld van de meningen van burgers over lokaal bestuur. Dit is gebaseerd op enquêtes die ten tijde van gemeenteraadsverkiezingen worden gehouden. In 2002 had 5% zeer veel en 41% tamelijk veel belangstelling voor de lokale politiek. Ten opzichte van 1998 was dit een afname. In

2002 was 1% zeer tevreden, 30% tevreden, 54% matig tevreden, 12% ontevreden en 4% zeer ontevreden over het lokale bestuur. In 1998 waren meer personen tevreden, maar ook meer personen ontevreden. In beide jaren was 18% van mening dat gemeentelijke beslissingen veel invloed hebben op het dagelijks leven. De overige burgers waren van mening dat deze weinig of helemaal geen invloed hebben.

2.3 Burgerzaken

Inleiding

De dienst Burgerzaken is een van de belangrijkste publieksgerichte 'loketten' van de gemeente. De meeste burgers hebben regelmatig met deze dienst te maken in verband met de aanvraag van reisdocumenten, verhuizingen of de aangifte van huwelijken, geboorten en sterfgevallen. Met het taakveld burgerzaken was in 2002 circa 0,5 miljard euro aan uitgaven gemoeid. De inkomsten in verband met de verstrekking van reisdocumenten, uittreksels uit bevolkings- en geboorteregister en de voltrekking van huwelijken bedroegen circa 40% van de uitgaven.

Over de meeste van de betrokken productindicatoren is goede landelijke informatie beschikbaar. Een probleem vormt echter de onderlinge weging van deze indicatoren om tot een samengestelde productindicator te komen die kan worden vergeleken met de uitgaven voor deze activiteiten. Ten behoeve van de editie 2002 van dit rapport is gepoogd bij enkele gemeenten, onderzoeksbureaus en landelijke organisaties nadere informatie over dit aspect te verkrijgen. Helaas is dat toen niet gelukt door een zekere mate van terughoudendheid om 'bedrijfsgegevens' ter beschikking te stellen aan derden.

In 2003 is het wel gelukt een 'kijkje achter de schermen' te nemen, en wel in de gemeente Almelo. Hier fungeert de afdeling Publiekszaken als het gezicht en aanspreekpunt van de gemeente. Als zodanig is het taakveld veel breder dan burgerzaken in enge zin. Deze afdeling heeft ook taken op het gebied van aanvragen in het kader van de Wet voorzieningen gehandicapten (wvG), indicatieorganen ouderen, urgentieverklaringen, huursubsidie, enzovoort. Ten behoeve van dit onderzoek is inzage verleend in het *Jaarplan Publiekszaken 2004*. Bij de onderhavige analyses is alleen het onderdeel burgerzaken in enge zin in de beschouwing betrokken.

Op termijn zal het wellicht mogelijk zijn om gebruik te maken van enkele landelijke kengetallen over kosten per product gebaseerd op de *Benchmark Publiekszaken* van SGBO.

Indicatoren

Er worden vier deelproducten onderscheiden, te weten:

- burgerlijke stand, met als indicatoren de aantallen geboorten, huwelijken en sterfgevallen;
- vreemdelingen, met als indicatoren de aanvragen voor naturalisatie en verblijfsvergunningen (vvtv);

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

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

Overigens onderscheidt de gemeente Almelo circa honderd afzonderlijke activiteiten, die echter veelal kunnen worden toegerekend aan de hiervoor genoemde indicatoren (bijvoorbeeld: huwelijksaangiften, kennisgeving van huwelijken en voltrekken van huwelijken worden toegerekend aan de aantallen huwelijken). Wel is er bij alle deelproducten sprake van activiteiten waarbij dit niet mogelijk is; die worden daarom behandeld als overhead (opslagfactor). Hiermee is ongeveer een kwart van de gemeentelijke uitgaven gemoeid.

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

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

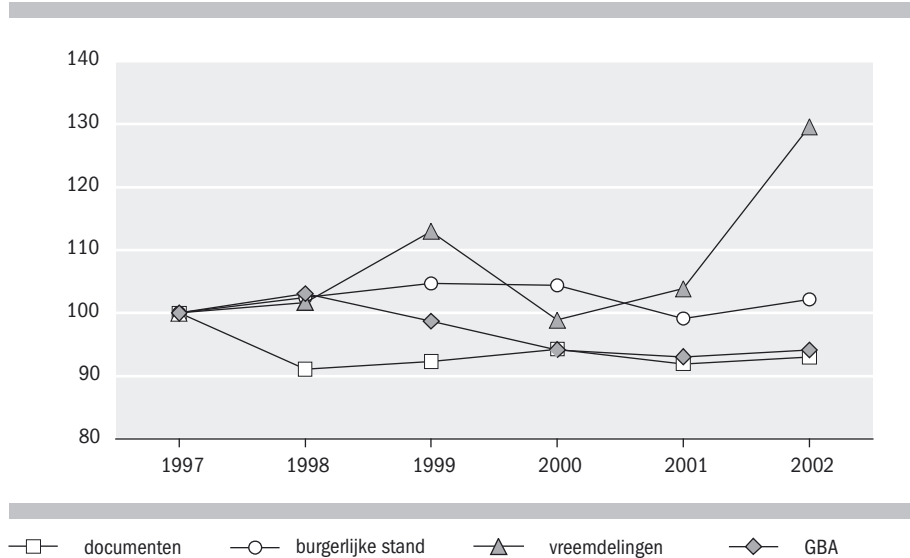
Kengetallen

Met betrekking tot de verstrekte (reis)documenten zijn in de beschikbare tijdreeksen enkele opvallende fluctuaties waar te nemen. Bij identiteitskaarten zijn de aantallen uitgereikte documenten in 1997 relatief hoog en dat is voor paspoorten in 2002 het geval. Bij rijbewijzen zijn de waarden in 2002 veel lager dan die in de voorgaande jaren. Deze ontwikkelingen vinden hun weerslag in de lijn die het verloop van de totale uitgifte van documenten in figuur 2.3 weergeeft. Dit soort fluctuaties in aantallen uitgereikte (reis)documenten hangt samen met veranderingen in de geldigheidsduur in voorafgaande jaren.

Bij het onderdeel vreemdelingen vertoont het aantal naturalisaties een dalend en het aantal afgegeven verblijfsvergunningen een stijgend verloop. In 2002 neemt vooral het aantal afgegeven verblijfsvergunningen sterk toe.

De overige indicatoren worden gekenmerkt door een min of meer gelijkblijvend of zwak dalend verloop. De lichte daling van het aantal mutaties in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) hangt samen met een teruggang van het aantal verhuizingen met circa 6%.

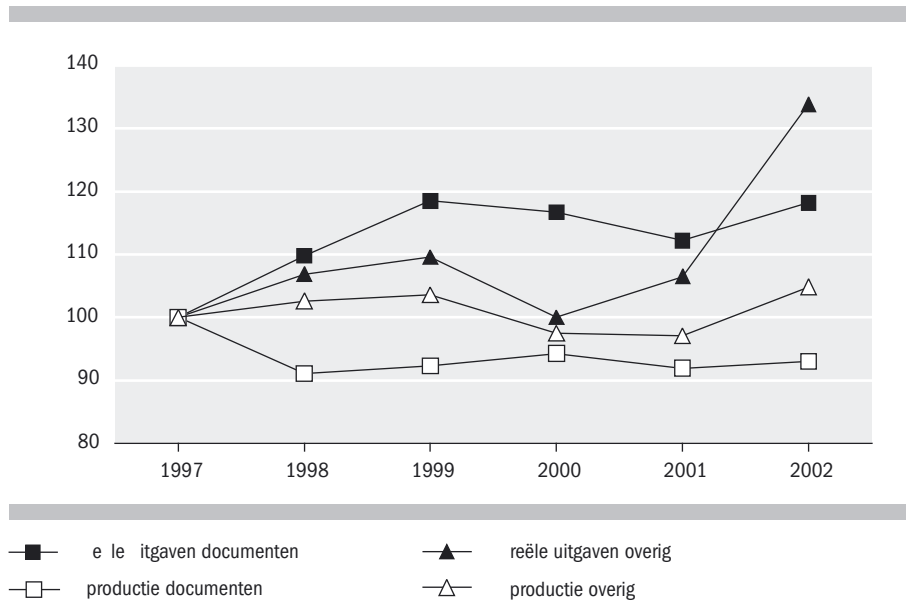
Figuur 2.3 Productie burgerzaken (indexcijfers, 1997=100)



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

Figuur 2.4 geeft de relatie weer tussen het verloop van de reële kosten en dat van de productie. Zowel bij de verstrekking van documenten als bij de overige producten groeien de uitgaven aanmerkelijk sneller dan de kosten. Bij documenten is deze stijging vooral in de jaren 1997 tot en met 1999 opgetreden in samenhang met de introductie van een verbeterd, maar duurder type paspoort. Bij de overige producten treedt de stijging vooral in 2002 op. Hier bestaat wellicht een samenhang met de in die periode opgetreden toename van de personeelssterkte van gemeenten.⁵

Figuur 2.4 Productie en reële uitgaven en burgerzaken (indexcijfers, 1997=100)



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

Kwaliteit

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

Meer gedetailleerde informatie is beschikbaar in het rapport *Lokaal Loket* (ministerie EZ 2002). Dit is een benchmarkonderzoek onder twintig gemeenten, zodat ook conclusies kunnen worden getrokken met betrekking tot verschillen tussen gemeenten. De informatie heeft betrekking op het aanvragen van rijbewijzen en uittreksels uit het bevolkingsregister in het jaar 2001. Veel gemeenten hebben wachttijden van een kwartier of minder, maar bij een enkele gemeente kan de wachttijd oplopen tot drie kwartier à één uur. De meeste gemeenten leveren het rijbewijs na een doorlooptijd van vijf tot tien minuten, maar in een enkel geval kan het document pas de volgende dag worden opgehaald. Bij aanvragen van een uittreksel uit het geboorteregister is de doorlooptijd nog wat korter.

De kosten van rijbewijzen variëren een factor 2 tussen de goedkoopste en duurste gemeente (tussen € 20 en € 40, gemiddeld € 27). Voor een uittreksel variëren de kosten van € 3 tot € 9 en bedragen gemiddeld € 5.

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

2.4 Openbare orde en veiligheid

Inleiding

Het taakveld openbare orde en veiligheid omvat vier subfuncties: brandweer, rampenpreventie, politie en overig lokaal veiligheidsbeleid. Van de 0,8 miljard euro die gemeenten in 2002 uitgaven aan dit taakveld had circa twee derde betrekking op het onderdeel brandweer.

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

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

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

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

Beleidsmatige ontwikkelingen

In de afgelopen jaren hebben gemeenten in het kader van het lokaal veiligheidsbeleid veel initiatieven ontwikkeld die er vooral op gericht zijn geweest de veiligheid in het

publieke domein te vergroten door versterking en verscherping van het toezicht. In uitgaansgebieden, winkelcentra, in metro, tram en bus werden camera's geïnstalleerd, de fysieke controle werd verscherpt door middel van stadswachten, preventieadviseurs en toezichthouders met buitengewone opsporingsbevoegdheid. Wat deze laatste betreft, is een onderscheid mogelijk tussen degenen die in (betaalde) dienst van de gemeente zijn, en degenen die via een soort uitzendconstructie werkzaam zijn bij de gemeente. Ook kopen gemeenten soms extra politietoezicht in en huren zij particuliere beveiligingsfunctionarissen in. Tot slot sporen zij burgers aan ook zelf het nodige bij te dragen aan de veiligheid van het publieke domein en nemen burgers vaak zelf het initiatief.

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

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

Gemeenten zijn niet meer in directe zin betrokken bij het politiewerk. Het ministerie van BZK spreekt gemeenten – naast burgers, bedrijven en andere organisaties – nog wel aan op hun rol als partner in het integrale veiligheidsbeleid. In dat kader stelt het projectengeld ter beschikking waarop gemeenten een beroep kunnen doen. Publieke (lees: gemeentelijke) en publiek-private initiatieven met betrekking tot de ontwikkeling, implementatie en communicatie van veiligheidsconcepten (zoals keurmerken, veiligheidseffectrapportages, fietsenregistratiesystemen) komen in aanmerking voor financiële ondersteuning door BZK.

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

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

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

Indicatoren

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

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

Het aantal branden fluctueert sterk per jaar, wat vermoedelijk samenhangt met weersomstandigheden. Het aantal in het startjaar 1997 lag met 49.500 iets hoger dan het aantal in 2002: 46.500. Wel is het aantal keren dat er loos alarm is geslagen sterk toegenomen: van 40.400 naar 50.500. Deze stijging hangt onder meer samen met de toename van het aantal brandmeldinstallaties. Bij veel andere activiteiten, zoals het redden van personen, bergen van auto's en bestrijden van wateroverlast en stormschade, is sprake van een vrij vlak dan wel wisselend verloop. Per saldo is sprake van een stijging van 39.300 naar 49.500.

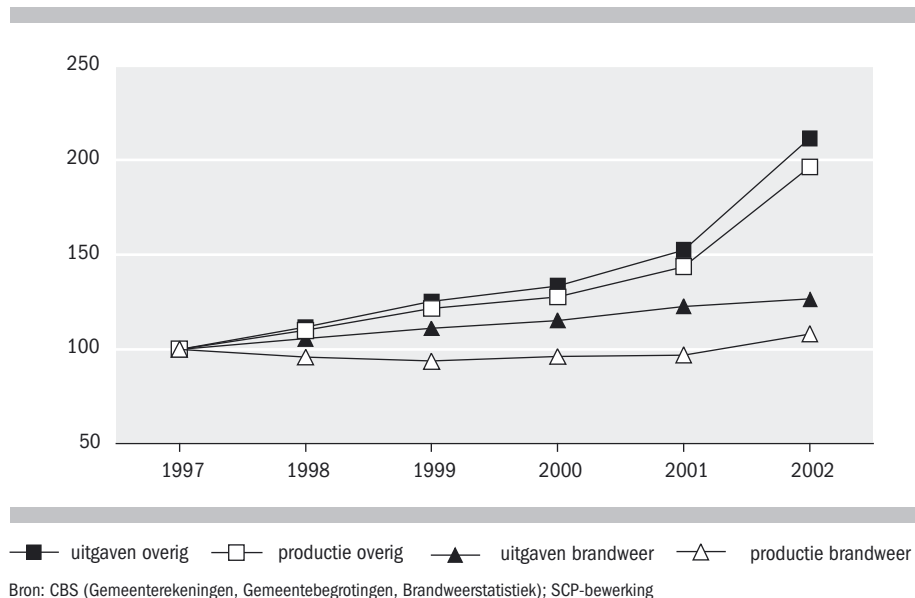
Voor het overig lokaal veiligheidsbeleid, waartoe we hier ook de onderdelen politie en rampenpreventie rekenen, ontbreekt een pasklare indicator: het betreft een groot aantal producten die bovendien moeilijk te meten zijn. Hier speelt ook een problematiek die aangeduid zou kunnen worden als 'veiligheidsparadox'. De doelstelling van het beleid is het terugdringen van criminaliteit en overlast. In het kader van het grotestedenbeleid worden doelstellingen gemeten in termen van een verlaging van de betreffende indicatoren. In de prestatiecontracten die met de politie zijn afgesloten krijgt deze extra middelen als de afgesproken doelstellingen worden gehaald.

Het paradoxale is echter dat de vraag naar politie en veiligheidsmaatregelen juist toeneemt, naarmate criminaliteit en overlast meer voorkomen. Dus, naarmate het beleid minder succesvol is, zijn meer middelen nodig. Het is hoe dan ook evident dat gemeenten zich wat dit onderwerp betreft in een stroomversnelling bevinden en dat op dit terrein steeds hogere eisen aan gemeenten worden gesteld. Voor dit terrein wordt daarom bij de inschatting van het verloop van de productie uitgegaan van de ontwikkeling van de uitgaven. Voor de deflatie van de uitgaven wordt echter niet uitgegaan van de prijsontwikkeling van het BBP, maar van een geconstrueerde prijsindex voor quartaire dienstverlening. Hierin wordt rekening gehouden met de gemiddelde relatieve prijsstijging van quartaire diensten, geschat op de BBP-prijsindex plus een extra jaarlijkse groei van 1,6% (zie ook § 1.6).

Kengetallen

Figuur 2.5 geeft een beeld van de hiervoor beschreven ontwikkelingen. De reële gemeentelijke uitgaven voor de brandweer nemen aanzienlijk (5% per jaar) toe en die voor overig lokaal veiligheidsbeleid nemen sterk (16% per jaar) toe. Tezelfdertijd is de productie van de brandweer licht gestegen (1,5% per jaar). Dit impliceert een stijging van de relatieve kostprijs van de brandweer (met circa 3,5%) per jaar. De stijging van de relatieve kostprijs van het overige lokale veiligheidsbeleid is uiteraard in lijn met de veronderstellingen achter de constructie van de productindicator (1,6%) per jaar.

Figuur 2.5 Kengetallen openbare orde en veiligheid (indexcijfers, 1997=100)



Ter informatie: voor de politie bedraagt de jaarlijkse stijging van de relatieve kostprijs 4,1% (periode 1995-2000, Kuhry en Van der Torre 2002). Tegen die achtergrond zijn de veronderstellingen over de relatieve kostprijs van het overig lokaal veiligheidsbeleid conservatief en is de kans groot dat het geschetste beeld van de toename van de productie voor dit onderdeel te rooskleurig is.

Kwaliteit en effectiviteit

Een maat voor de kwaliteit van de dienstverlening van de brandweer is de tijd die verstrijkt tussen de brandmelding en het tijdstip waarop de brandweer bij het object arriveert. Deze tijdsduur is opgebouwd uit de uitruktijd en de rijtijd. Laatstgenoemde onderdeel is uiteraard gemiddeld hoger in dunbevolkte landelijke gebieden. In 1997 was bij 22% van de branden tien minuten of meer verstreken voordat de brandweer arriveerde. In 2002 was dit 33%. Tegelijkertijd is het percentage gevallen waarin de opkomsttijd minder dan vijf minuten bedroeg gedaald van 18 naar 11. Er lijkt dus sprake te zijn van een verslechtering, die overigens heel goed zou kunnen samenhangen met een exogene factor: de verstopping van het wegennet.

Een maat voor de effectiviteit van de brandweer is de waarde van de goederen die door brand verloren zijn gegaan. Deze is tussen 1997 en 2002 is deze gestegen van 550 naar 1270 miljoen euro. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat sprake is van aanzienlijke fluctuaties in de jaarlijkse brandschade en dat bij afwegingen over nut en omvang van de brandweer ook het concept beschikbaarheidsnut een rol speelt.

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

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

2.5 *Wegen en water*

Inleiding

De volledige omschrijving van het betrokken taakveld luidt *Wegen en water*. De onderdelen openbaar vervoer en zeehavens zijn uit het oorspronkelijke CBS-cluster verwijderd. Deze worden gerekend tot de bedrijfsmatige activiteiten. Het openbaar vervoer wordt apart aan de orde gesteld in paragraaf 2.15. Zeehavens blijven buiten beschouwing.

Het belangrijkste onderdeel van het taakveld wegen en water heeft betrekking op wegen, straten en pleinen, hier kortweg aangeduid als wegen. Hiermee was in 2002 2,2 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. Een complicatie is dat de wijze van boeking van uitgaven aan wegen niet erg transparant is. In principe kennen gemeenten een baten-lastenstelsel waarbij investeringsgoederen op de balans worden opgenomen en op de lopende rekening terug te vinden zijn als rente en afschrijvingen. Investerings in wegen en andere niet-verhandelbare kapitaalgoederen worden echter toch vaak à fonds perdu bekostigd. Op de lopende rekening staan dan zowel de investeringsbedragen als de onderhoudskosten.

Een tweede onderdeel is parkeren (gemeentelijke uitgaven in 2002 0,5 miljard euro). Het reguleren van parkeergedrag heeft de laatste jaren in veel gemeenten een hoge vlucht heeft genomen. Daarnaast is er een restgroep van eveneens 0,5 miljard euro die onder meer taken met betrekking tot waterwegen en dijken omvat. Parkeren is het enige van de in dit rapport behandelde taakvelden waarbij de inkomsten de uitgaven overtreffen (met gemiddeld 7%).⁶

Indicatoren

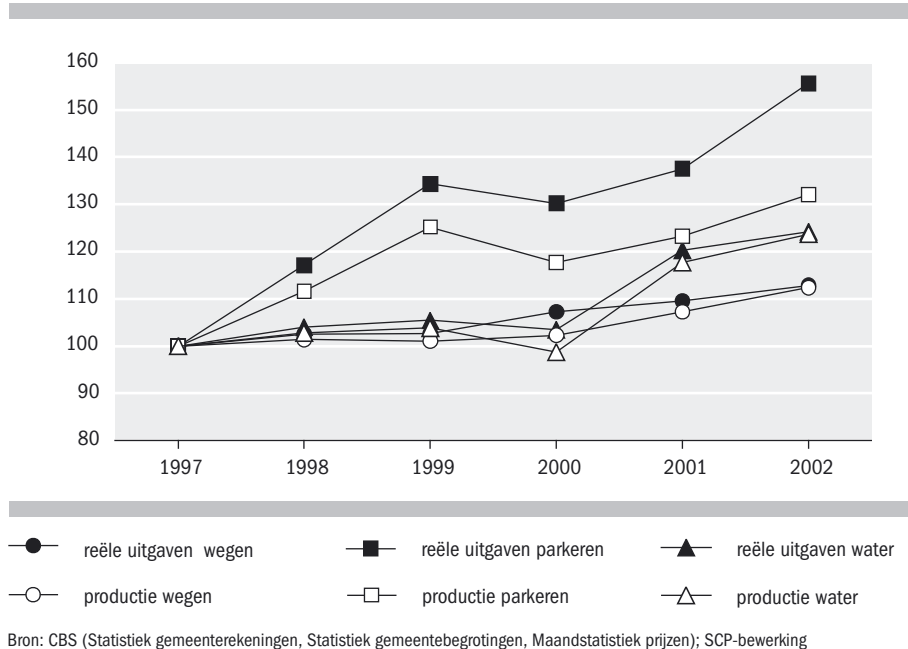
Bij wegen, straten en pleinen zou de productie gemeten kunnen worden via de meters of vierkante meters aangelegde en onderhouden wegen en bij parkeren een fysieke grootheid als het aantal parkeeruren (= aantal malen dat wordt geparkeerd maal de gemiddelde duur). Het eerste type gegevens zegt echter weinig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

Kengetallen

Figuur 2.6 geeft een beeld van de ontwikkeling van de reële gemeentelijke uitgaven en de productie voor de beide onderscheiden taakvelden. De figuur illustreert dat de groei van de uitgaven voor wegenonderhoud gematigd is en dat de prijzen van wegenonderhoud redelijk in de pas lopen met die van het BBP: als gevolg daarvan vertonen reële uitgaven en productie een overeenkomstige groei. Hetzelfde geldt voor het onderdeel water, met dien verstande dat in 2001 sprake is van een aanzienlijke groei van productie en uitgaven. De uitgaven voor parkeren nemen (evenals

de inkomsten) opvallend toe, namelijk met ruim 9% per jaar. Het volume van het (betaald) parkeren zelf neemt met circa 6% per jaar toe. Het verschil (3% per jaar) heeft te maken met een toename van de relatieve kostprijs van het parkeren.⁷ Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat parkeren niet echt een ‘melkkoe’ voor gemeenten is: de opbrengsten zijn volgens de gemeenterekeningen in 2002 slechts 7%, oftewel 35 miljoen euro, hoger dan de uitgaven (aan parkeerplaatsen, parkeerautomaten en parkeerwachters). Het nut van al deze activiteiten moet voornamelijk worden gezocht in het voorkomen dat steden ‘dichtslibben’.

Figuur 2.6 Kengetallen wegen en water (indexcijfers, 1997=100)



2.6 Onderwijs(huisvesting)

Inleiding en beleidsmatige ontwikkelingen

De zorg voor het openbaar onderwijs is van oudsher een van de belangrijkste taken van gemeenten. Voor de exploitatie van het openbaar onderwijs ontvangen gemeenten een specifieke uitkering van het Rijk. De betrokkenheid van gemeenten bij het bijzonder onderwijs is geringer. Voorzover gemeenten eigen middelen aan het openbaar onderwijs ter beschikking stellen, dienen ze deze wel op vergelijkbare wijze toe te kennen aan het bijzonder onderwijs in hun gemeente. Bovendien is een aantal algemene taken in de loop van de jaren negentig aan gemeenten toegekend. Dit betreft de verantwoordelijkheid voor het volwassenenonderwijs, de schoolbegeleiding, het onderwijsachterstandbeleid en de onderwijshuisvesting. Inmiddels is

overigens met ingang van 2003 weer een tegengestelde beweging op gang gekomen, waarbij schoolbudgetten zoveel mogelijk zullen worden gebundeld en gedecentraliseerd naar de scholen. Dit heeft onder meer betrekking op de middelen voor schoolbegeleiding en voor onderwijsachterstandbeleid.

Onderwijshuisvesting is een van de ingezette middelen van scholen. In SCP-analyses is het niet gebruikelijk om de kosten van afzonderlijk ingezette middelen als een aparte voorziening in beschouwing te nemen. Vanuit de optiek van het gemeentefonds is de overheveling van de middelen voor onderwijshuisvesting naar dit fonds, waarmee ongeveer 750 miljoen euro was gemoeid, een gebeurtenis van groot belang die een aparte monitoring wettigt. Gegevensbronnen zijn hier de onderwijsbegroting, de onderwijsjaarboeken van het CBS en rapportages van Research voor Beleid (Lubberman et al. 2001 en 2003).

Een complicatie is dat de rijksbijdragen voor het openbaar onderwijs, die formeel via gemeenten aan scholen worden overgedragen, in toenemende mate direct aan scholen of schoolbesturen worden toegekend. Dit fenomeen treedt vooral in het voortgezet onderwijs op en hangt samen met het feit dat het openbaar onderwijs op steeds grotere organisatorische afstand van gemeenten wordt geplaatst (zie de informatie over rechtsvormen van openbare scholen in Lubberman et al. 2003). De invalshoek in dit rapport is wat gemeenten met de hun ter beschikking staande middelen presteren. Middelen die niet op de gemeenterekening worden verantwoord vallen hier niet onder. Hier is wederom de aanpak uit box 3.2 van toepassing: van de productie van het openbaar onderwijs wordt dat deel aan gemeenten toegerekend dat correspondeert met het gemeentelijk aandeel in de totale exploitatiekosten van het openbaar onderwijs. Eenzelfde benadering wordt overigens gevolgd voor het veel kleinere aandeel van gemeenten in het bijzonder onderwijs.

Bij de analyses dient uiteraard rekening te worden gehouden met het bestaan van verschillende schoolsoorten. Hierbij kan het gebruikelijke onderscheid worden gemaakt tussen speciaal onderwijs, basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Deze posten worden ook op de gemeentebegroting onderscheiden en bovendien onderverdeeld in een rubriek openbaar en een rubriek bijzonder onderwijs. Daarnaast is er een restpost 'overige baten en lasten van het onderwijs', waarachter enkele restcategorieën als volwasseneneducatie, onderwijsachterstandbeleid, schoolbegeleidingsdiensten en leerlingenvervoer schuilgaan. Vervolgens zijn er ook ongedifferentieerde huisvestings- en overige exploitatiekosten in ondergebracht.⁸

In 2002 was er met het basis-, speciaal en voortgezet onderwijs (inclusief onderwijshuisvesting) circa 5,6 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. Ruim de helft daarvan had betrekking op het basisonderwijs.

Indicatoren

Een eenvoudige en veelgebruikte indicator voor de productie van scholen is het aantal leerlingen. Dit vormt bijvoorbeeld sinds jaar en dag het uitgangspunt bij de bekostiging van het onderwijs. Leerlingen zijn een typische gebruiksindicator. De

leerlingen zelf zijn uiteraard niet het product, maar het aantal door hen gevolgde cursusjaren. Dit vormt een redelijke benadering van de feitelijke productie, temeer daar vrij nauwkeurig omschreven is hoeveel en wat voor lessen leerlingen moeten volgen en aan welke eindtermen ze moeten voldoen.⁹

Een eerste verbetering van de ruwe indicator 'leerlingen' is een differentiatie naar schooltype, een tweede een differentiatie naar verschillen in achtergrond van de leerlingen en een derde het verdisconteren van zittenblijven en diplomering. In het kader van de laatste verfijning kunnen bijvoorbeeld alleen de leerlingen worden geteld die doorstromen naar een hogere klas of die een eindexamen behalen. In landelijke analyses (Kuhry en Van der Torre 2002) en in microanalyses op schoolniveau (Goudriaan et al. 1989 en Blank 1993) maakt het SCP ook gebruik van dergelijke verfijningen. Om deze aanpak gescheiden uit te voeren voor openbaar en bijzonder onderwijs, is echter een gedetailleerde analyse op schoolniveau nodig die buiten het bestek van dit rapport valt.¹⁰ Dergelijk onderzoek is complex omdat hierbij niet alleen kan worden gekeken naar schoolresultaten, maar ook rekening moet worden gehouden met achtergrondkenmerken van leerlingen. Onder 'Kwaliteit en effectiviteit' worden nog enkele bevindingen van de onderwijsinspectie en enkele relevante onderzoeksresultaten samengevat.

De leerlingen kunnen wel worden gewogen naar achtergrondkenmerken. Voor het basisonderwijs kan hierbij gebruik worden gemaakt van de zogenoemde gewichtenregeling. Kinderen van laagopgeleide ouders krijgen een gewicht 1,25 en kinderen van laagopgeleide ouders die tot de culturele minderheden behoren krijgen een gewicht 1,9. Voor enkele andere kleinere groepen geldt een tussenliggend gewicht. Tabel 2.1 geeft een beeld van de leerlingen afkomstig uit culturele minderheden in het basis-, speciaal en voortgezet onderwijs. Dankzij het CBS is een uitsplitsing hiervan naar openbaar en bijzonder onderwijs beschikbaar.

Tabel 2.1 Leerlingen in het openbaar en bijzonder onderwijs 2001^a

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

a aargemiddelde tussen schooljaren 2000/'01 en 2001/'02.

b lwoo: leerwegondersteunend onderwijs; pro: praktijkonderwijs.

Bron: CBS (op verzoek uitgesplitste gegevens)

Het aandeel van de culturele minderheden is bij het openbaar onderwijs circa tweemaal zo groot als bij het bijzonder onderwijs. De tabel illustreert dat het percentage

culturele minderheden hoger is, naarmate de schoolsoort 'lager' is. Dit geldt ook voor differentiaties die niet in de tabel zijn opgenomen zoals die tussen vmbo enerzijds en havo/vwo anderzijds. In absolute zin zitten er meer leerlingen uit culturele minderheden in het bijzonder onderwijs, maar in relatieve zin is het aandeel van culturele minderheden in het openbaar onderwijs bijna tweemaal zo groot.

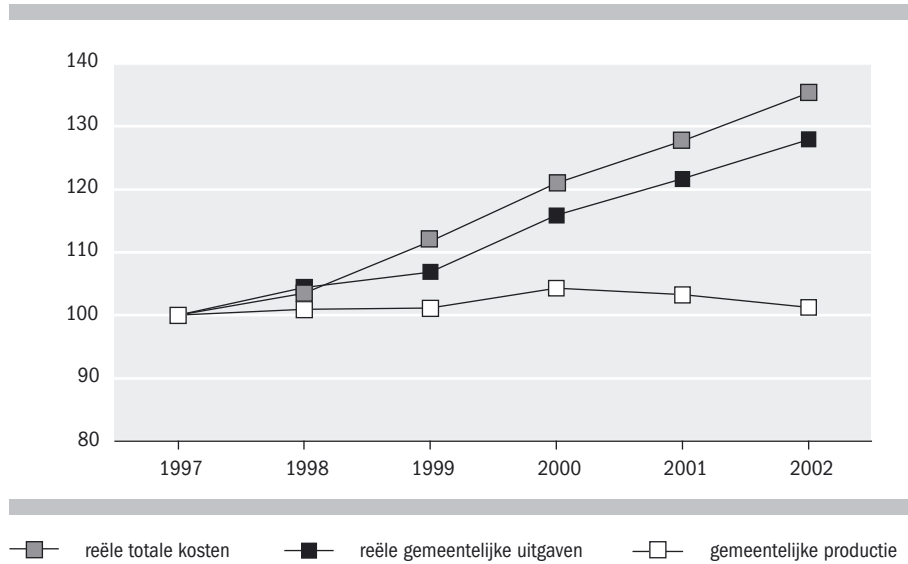
Overigens is alleen bij het basisonderwijs gewerkt met een indicator 'gewogen leerlingen', gebaseerd op de eerder besproken gewichtenregeling. Bij de andere onderwijssoorten is conform de methodiek bij de bekostiging volstaan met verschillen in bekostiging tussen schoolsoorten. Door een differentiatie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

Scholen en toezichhoudende instanties als gemeenten kunnen betrekkelijk weinig invloed uitoefenen op het aantal leerlingen en daarmee op de via dit aantal gemeten productie. Hun taak is om te voldoen aan de vraag naar onderwijs tegen aanvaardbare kosten. Daarnaast zijn er kwaliteits- en effectiviteitsindicatoren. Deze kunnen vaak niet in de productindicator worden opgenomen, maar kunnen wel als een secundair beoordelingscriterium worden gehanteerd. In de huidige methodiek wordt indirect wel degelijk rekening gehouden met extra uitgaven van gemeenten ten behoeve van het onderwijs. Daardoor neemt namelijk het gemeentelijk aandeel in de totale exploitatiekosten en daarmee in de totale productie toe.

Kengetallen

In basis-, speciaal en voortgezet onderwijs is slechts een deel van de middelen afkomstig van gemeenten. Daarom is het bij analyses zinvol een onderscheid te maken tussen de totale exploitatiekosten en het deel daarvan dat gefinancierd wordt uit gemeentelijke middelen. Figuur 2.7 geeft het verloop weer van enkele kengetallen voor het basisonderwijs in de jaren 1997-2002. In de beginperiode vertoonden de totale exploitatiekosten van het basisonderwijs evenals de gemeentelijke uitgaven een geringere stijging dan in het tweede deel van die periode. Vanaf 1998 stijgen de totale exploitatiekosten sterk, vooral als gevolg van de groeiende rijksuitgaven. Deze ontwikkeling houdt verband met maatregelen als de klassenverkleining in het basisonderwijs en verbetering in de salariëring van leerkrachten ten tijde van het kabinet-Kok II. De ontwikkeling van de productie bleef hierbij aanzienlijk achter door een daling van het gemiddeld leerlingengewicht als gevolg van een afname van het aantal leerlingen met laagopgeleide ouders (leerlinggewicht 1,25) en door een lichte daling van het gemeentelijk aandeel in de financiering van het basisonderwijs.

Figuur 2.7 Kengetallen oor het basisonder ijs^a (indexcijfers, 1997=100)

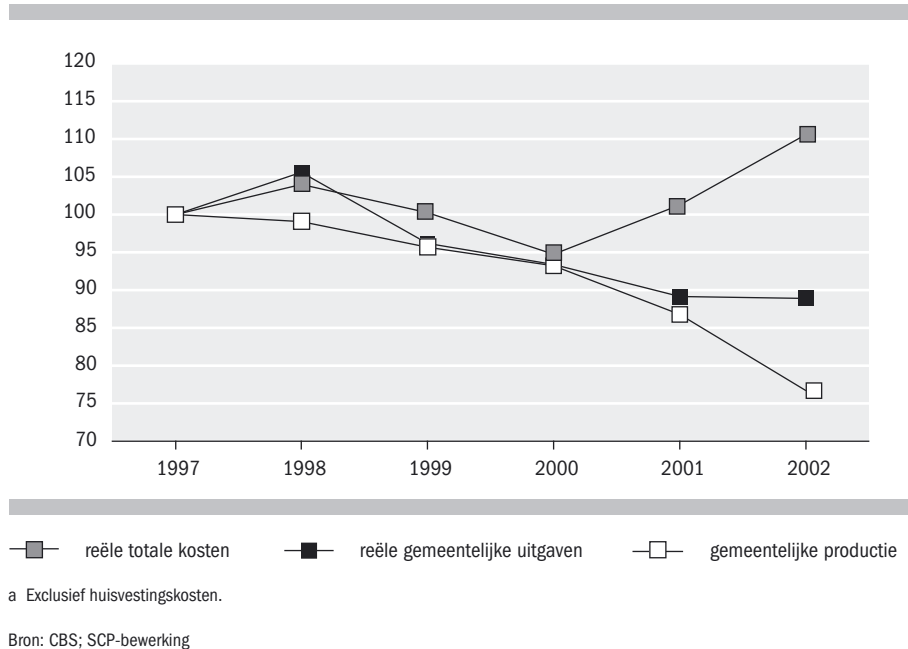


a Exclusief huisvestingskosten.

Bron: CBS; SCP-bewerking

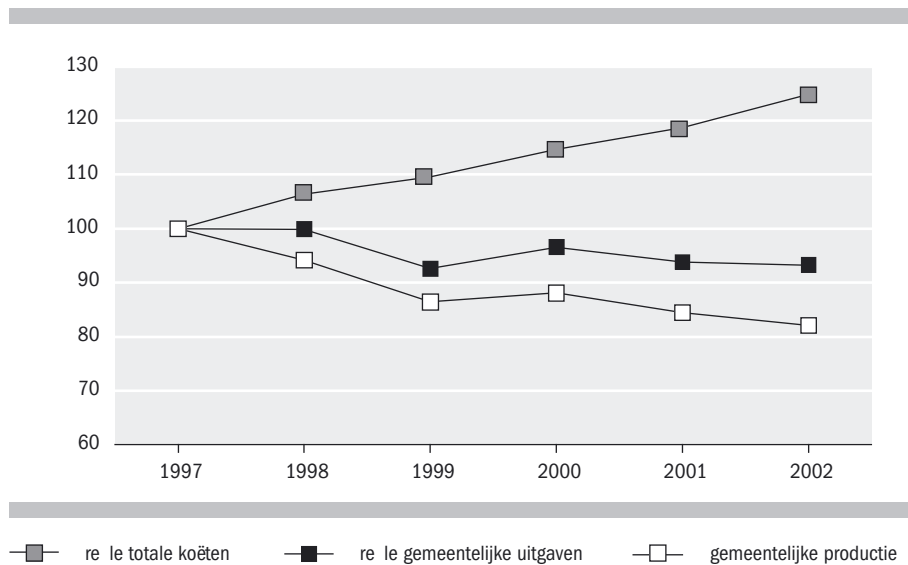
Figuur 2.8 laat de ontwikkelingen in het speciaal onderwijs zien. Op de lange termijn is sprake van een stijging, zowel van de kosten als van de aantallen leerlingen. Op de korte termijn wordt de ontwikkeling echter gedomineerd door de geleidelijke overheveling van enkele categorieën voortgezet speciaal onderwijs naar het voortgezet onderwijs. Deze verschuiving is vanaf 1999 opgetreden en verklaart de scherpe daling van alle indicatoren in de periode 1998-2000. In de periode 2000-2002 zijn de totale exploitatiekosten fors gestegen. Dit heeft te maken met de eerdergenoemde extra bestedingen van het kabinet-Kok II. Het is niet helemaal duidelijk waarom de gemeentelijke uitgaven bij deze kostenstijging achterblijven. Wellicht speelt hier, net als bij het voortgezet onderwijs, het verschijnsel dat de middelen voor openbare scholen in toenemende mate direct aan de scholen worden overgemaakt en dus niet op de gemeenterekening worden verantwoord. Een gevolg hiervan is dat een afnemend deel van de productie van het speciaal onderwijs aan gemeenten wordt toegerekend. Daardoor daalt de aan gemeenten toegerekende productie veel sterker dan het aantal leerlingen in het openbaar speciaal onderwijs.

Figuur 2.8 Kengetallen oor het speciaal onder ijs^a (indexcijfers, 1997=100)



De ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs zijn weergegeven in figuur 2.9. Hier blijft de gemeentelijke productie iets achter bij de corresponderende uitgaven. Terwijl de laatste gekenmerkt worden door een dalend verloop stijgen de totale exploitatiekosten van het voortgezet onderwijs met name na 1997 vrij snel. Dit is het gevolg van twee factoren: het stijgende aandeel van het lwoo en pro, dat weer deels kan worden toegeschreven aan de eerdergenoemde overheveling van schoolsoorten van het speciaal naar het voortgezet onderwijs, en verder de uitgavenstijging onder het Kabinet-Kok II. Het achterblijven van de gemeentelijke uitgaven bij de totale exploitatiekosten is vooral een gevolg van het feit, dat openbare scholen in toenemende mate verzelfstandigen met als consequentie dat de rijksbijdragen in sommige gevallen niet meer via de gemeenten maar direct aan de scholen worden uitgekeerd.¹¹

Figuur 2.9 Kengetallen voor het voortgezet onderwijs^a (indexcijfers, 1997=100)

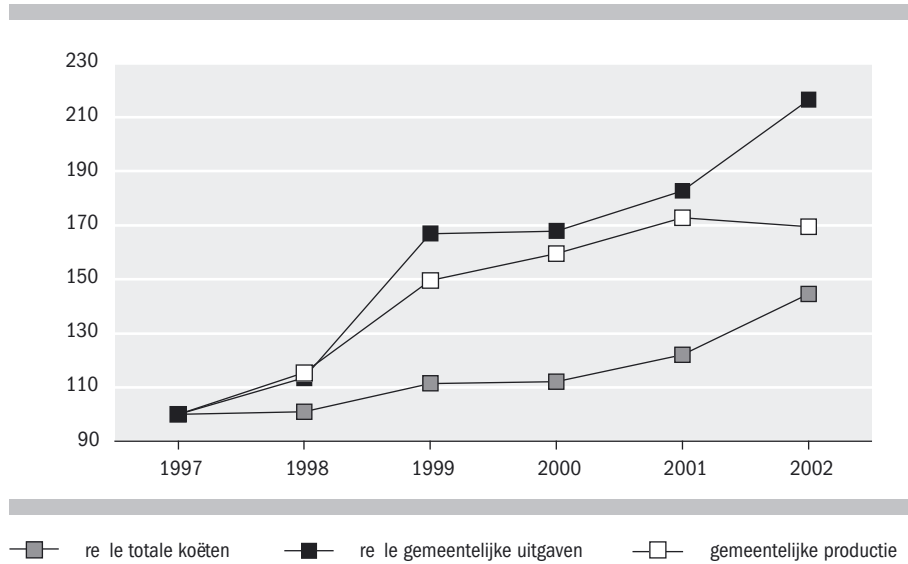


^a E cluëief huiëveëtingëkoëten.

Bron: CBS; SCP-bewerking

In figuur 2.10 staan kengetallen voor het overig onderwijs. Dit betreft de basis-educatie, het algemeen voortgezet avondonderwijs, de onderwijscomponent van de inburgering, maar ook algemene faciliteiten als schoolbegeleiding, onderwijsachterstandbeleid en leerlingenvervoer. Een aantal van deze activiteiten is in de loop van de periode 1997-2002 ingevoerd of overgeheveld naar gemeenten. Dit verklaart de sterke toename van de gemeentelijke uitgaven, die de toename van de totale exploitatiekosten ruimschoots overtreft. De aan gemeenten toegerekende productie houdt redelijke tred met de gemeentelijke uitgaven, behalve in 2002: in dat jaar is sprake van een relatief sterke toename van de uitgaven, terwijl de productie stabiel blijft. De achtergrond wordt gevormd door extra uitgaven voor bijvoorbeeld achterstandbestrijding en inburgering.

Figuur 2.10 Kengetallen voor het overig onderwijs^a (indexcijfers, 1997=100)



a Exclusief huisvestingskosten.

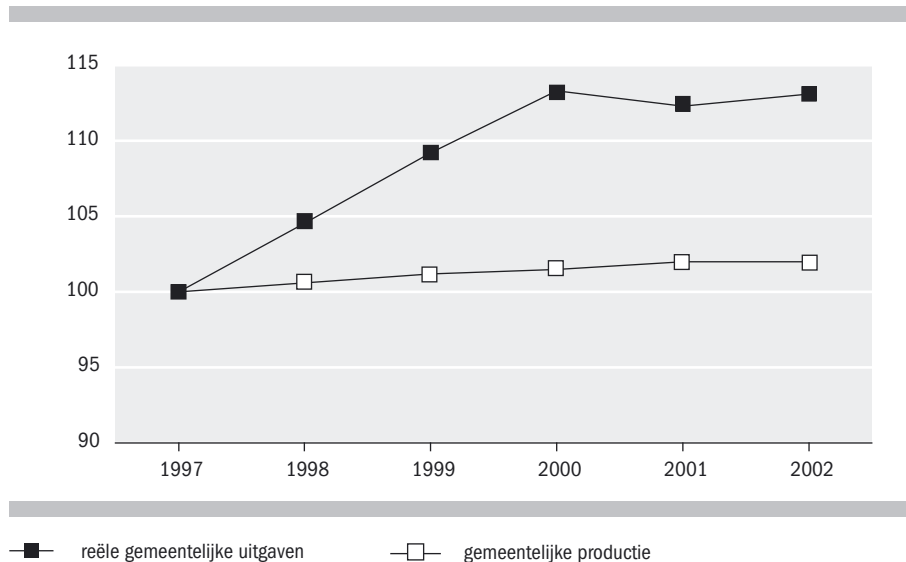
Bron: CBS; SCP-bewerking

Ten slotte is figuur 2.11 een weergave van de ontwikkeling van de uitgaven voor onderwijshuisvesting.

Bij het basis-, speciaal en voortgezet onderwijs zijn gemeenten in het kader van de huisvesting de enige financier. De gemeentelijke uitgaven nemen aanvankelijk sneller toe dan de productie. Van 2000 op 2001 is er volgens de beschikbare gegevens een daling van de gemeentelijke uitgaven. In de netto-uitgaven, niet weergegeven in de figuur, is wel een opvallende ontwikkeling te zien: in 1996 en voorafgaande jaren waren deze zeer gering. Vanaf 1997 springen deze naar het niveau van de totale uitgaven in verband met de overheveling van de specifieke uitkering onderwijshuisvesting naar het gemeentefonds.

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

Figuur 2.11 Kengetallen voor onder ijshuisvesting^a (indexcijfers, 1997=100)



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

Kwaliteit en effectiviteit

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

In 2000 is ook gevraagd naar verschillen in kwaliteitsoordelen van ouders met kinderen op het openbaar en die met kinderen op bijzonder basis- en voortgezet onderwijs (Herweijer en Vogels 2004). Het openbaar onderwijs komt hier iets minder goed uit de verf dan het bijzonder onderwijs.

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

tot dit soort aspecten blijkt het bijzonder onderwijs het in de regel iets beter te doen dan het openbaar onderwijs. De discussie spitst zich vervolgens toe op de vraag of dit ligt aan de scholen of dat het eerder te maken heeft met verschillen in kenmerken van de leerlingenpopulatie (bijvoorbeeld het aandeel van leerlingen uit culturele minderheden). Levin (2002) geeft een uitgebreid overzicht van de internationale literatuur over dit onderwerp (waar het dan vaak gaat om private, christelijke of katholieke scholen versus openbaar onderwijs). De bevindingen zijn verdeeld. Levin zelf vindt voor het Nederlandse basisonderwijs dat het katholiek onderwijs ook na correctie voor samenstellingseffecten iets betere prestaties lijkt te leveren dan het openbaar onderwijs.

2.7 Werkgelegenheid

Inleiding

De gemeentelijke activiteiten op het terrein van werkgelegenheid betreffen twee vormen van dienstverlening, te weten sociale werkplaatsen en gesubsidieerde arbeid. Deze regelingen hebben elk betrekking op circa 90.000 werknemers.

Volgens het *Overzicht specifieke uitkeringen* van het ministerie van BZK ontvingen gemeenten in 2002 een specifieke uitkering van circa 2,0 miljard euro voor de sociale werkvoorziening, die in het bijzonder is bestemd voor de bekostiging van de salarissen van de betrokken werknemers. Op de gemeenterekening is slechts circa 40% van dit bedrag terug te vinden: blijkbaar worden de rijksbijdragen door het Rijk veelal direct aan de betrokken organisaties overgemaakt. Dit laatste is vermoedelijk vooral het geval waar sociale werkplaatsen als gemeenschappelijke regeling fungeren.

Los van de salariskosten van de werknemers zijn er exploitatiekosten, te weten de salarissen van het toezichthoudend personeel, de materiële uitgaven, waaronder die voor de grondstoffen die nodig zijn in het productieproces, en de huisvestingslasten. Hiermee is circa 0,9 miljard euro gemoeid. Hiertegenover staan de ongeveer even hoge inkomsten uit de verkoop van de geproduceerde goederen. De financiële rol van gemeenten beperkt zich behalve het doorsluizen van (een deel van) de rijksbijdragen tot de dekking van de exploitatietekorten, waarmee jaarlijks een bedrag in de orde van 50 miljoen euro is gemoeid. De brancheverslagen van het Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (NOSW) vormen de voornaamste informatiebron. In totaal was in 2002 circa 0,9 miljard euro aan uitgaven voor de sociale werkvoorziening op de gemeenterekening terug te vinden.

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

Ook met betrekking tot de WIW- en ID-banen (Wet inschakeling werkzoekenden respectievelijk Instroom-/Doorstroombanen; de tweede categorie staat ook bekend als Melkert-banen) is er sprake van een tweeledig doel: het opdoen van werkervaring door moeilijk plaatsbare werkzoekenden en het langs die weg verrichten van nuttige maatschappelijke taken (onderwijsassistenten, stadswachten, etc.). De ID-monitor (zie Ecorys 2003a) geeft ook informatie over de sectoren waarin betrokkenen tewerk zijn gesteld. Circa 30% werkt in de zorgsector, circa 20% in de onderwijssector en eveneens circa 20% in de veiligheidssector. Ondanks deze informatie is het moeilijk om een inschatting te maken van de omvang van de verrichte werkzaamheden. Vooral nog is dit type banen daarom behandeld als inkomensoverdrachten aan burgers (naar analogie van bijstandsuitkeringen). Overigens vertonen de reële kosten op dit onderdeel een veel snellere stijging dan het aantal banen. Het blijkt dat de ID-banen, die sedert 1998 zijn ingevoerd ongeveer tweemaal zo duur zijn als de voordien bestaande jeugdwerkgarantie- en banenpoolregeling en de eveneens rond 1998 ingevoerde WIW-banen (zie de begrotingen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit de betreffende periode). Dit heeft onder meer te maken met het feit dat de arbeidsduur van WIW-banen maximaal 32 uur bedraagt en dat de beloning van WIW-banen beduidend lager is dan die van ID-banen.

Overigens zijn in de WIW-vergoeding ook aanzienlijke bedragen opgenomen die zijn bedoeld om de reïntegratie van WIW'ers en ontvangers van bijstandsuitkeringen te stimuleren. Deze middelen maakten voor 1998 deel uit van de gelden bestemd voor sociale vernieuwing. In 2002 was circa 2,4 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid met de WIW en ID-banen. In het overzicht *Specifieke uitkeringen* treden overigens merkwaardige fluctuaties op in de bedragen gemoeid met de WIW- en ID-banen, die niet terug zijn te vinden in de gemeenterekeningen.¹²

Beleidsmatige ontwikkelingen

Sinds 2003 staat de gesubsidieerde arbeid onder druk. Met de introductie van de Wet werk en bijstand (zie paragraaf 2.11) zijn de WIW en het ID-besluit ingetrokken. Centraal in genoemde wet staat het uitgangspunt werk boven inkomen. Alle inspanningen van betrokkenen en gemeenten dienen te zijn gericht op arbeidsinschakeling. Daartoe kunnen gemeenten voorzieningen verstrekken als scholing, loonkosten-subsidie, gesubsidieerde arbeid, sociale activering, premies, kinderopvang en stages. Gesubsidieerde arbeid kan een middel, maar geen einddoel zijn. Gemeenten dienen werknemers op gesubsidieerde arbeidsplaatsen ondersteuning te geven gericht op doorstroom naar ongesubsidieerd werk.

Een deel van het Fonds Werk en Inkomen is gericht op inkomensondersteuning, een ander deel op arbeidsinschakeling. Gemeenten krijgen grote vrijheid om te kiezen tussen de beschikbare instrumenten. In dat kader bestaat het voornemen om (een deel van) de ID-banen om te zetten in regulier werk. Daartoe hebben het Rijk en de VNG in 2003 een convenant gesloten dat voorziet in een tijdelijke stimuleringsregeling om deze omzetting te bewerkstelligen.

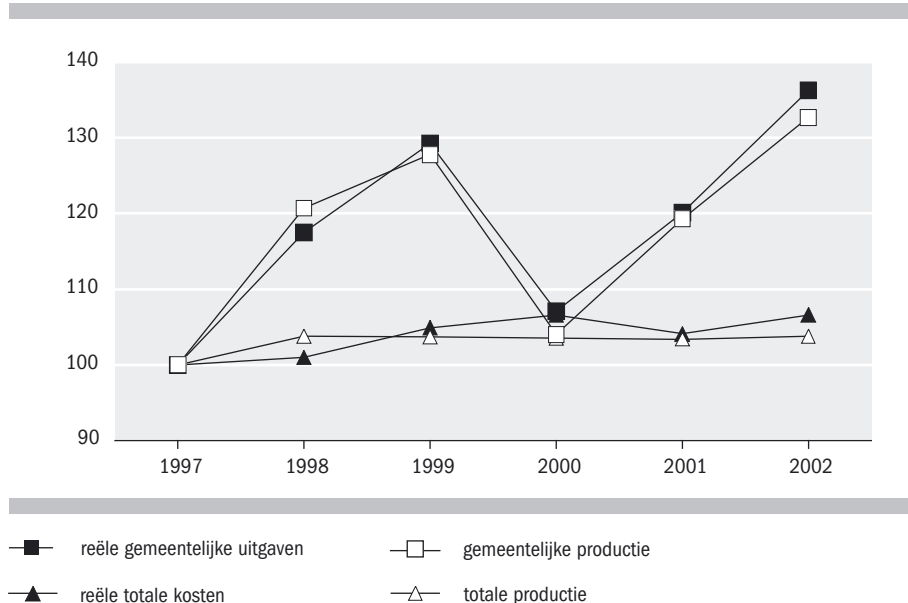
Indicatoren

Bij de sociale werkplaatsen geldt, om de redenen die zijn toegelicht in de inleiding, het aantal werknemers als maatstaf voor de productie. Bij de WIW- en ID-banen is het aantal banen als productindicator gekozen. Vanwege de veel hogere kosten zijn de ID-banen in de samengestelde productindicator tweemaal zo zwaar gewogen. Het deel van de WIW-gelden dat is bestemd voor reïntegratiedoeleinden is niet expliciet geormerkt. Pas vanaf 2001 is er enig zicht op de productie die samenhangt met deze uitgaven, in de vorm van het aantal gestarte en in positieve zin afgeronde reïntegratietrajecten. Wegens het ontbreken van informatie in de beginperiode zijn deze laatste indicatoren echter niet in de analyse betrokken.

Kengetallen

Figuur 2.12 geeft een beeld van kengetallen met betrekking tot de sociale werkplaatsen. De (reële) totale exploitatiekosten vertonen een lichte stijging. Dat geldt ook voor de 'productie' van sociale werkplaatsen, gemeten via het aantal werknemers. In tegenstelling tot veel andere voorzieningen is bij dit onderdeel geen sprake van stijgende reële kosten per product, maar zelfs van een (geringe) daling. Dit heeft vermoedelijk te maken met het streven sociale werkplaatsen meer kostendekkend te maken. De gemeentelijke uitgaven, die corresponderen met het gemeentelijk aandeel in de kosten, vertonen een sterke fluctuatie. De aan gemeenten toegerekende productie vertoont een vergelijkbare ontwikkeling.¹³

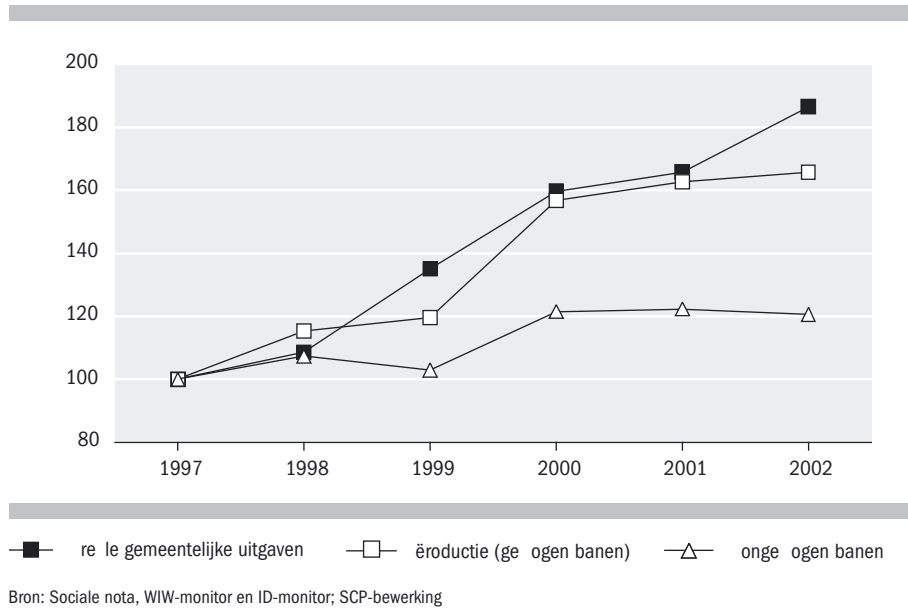
Figuur 2.12 Kengetallen voor sociale werkplaatsen (indexcijfers, 1997 = 100)



Bron: Brancheverslag NOSW; SCP-bewerking

Figuur 2.13 geeft een beeld van de kengetallen met betrekking tot de gesubsidieerde arbeid. Opvallend is het verschil in verloop van de gewogen en ongewogen productie. Bij de gewogen productie wordt er rekening mee gehouden dat de 1D-banen tweemaal zo duur zijn als de w1w-banen en voormalige regelingen als het jeugdwerkgarantieplan en de banenpools. Zonder deze herweging blijft het aantal banen ver achter bij de ontwikkeling van de kosten.

Figuur 2.13 Kengetallen voor gesubsidieerde arbeid (indexcijfers, 1997=100)



Kanttekeningen

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

Nadere analyses van de gesubsidieerde arbeid wijzen uit (zie bijvoorbeeld het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Arbeidsmarktbeleid *Aan de slag*, 2001) dat de reïntegratiedoelstelling (doorstroom naar betaald werk) niet erg succesvol is. Als

men de doelstelling van deze activiteiten breder formuleert en ook rekening houdt met het welzijn van de betrokkenen, kan echter een aanmerkelijk positiever oordeel worden geveld (zie bijvoorbeeld Van der Pennen 2003). Verder zijn etnische minderheden sterk vertegenwoordigd onder de WIW- en ID-werknemers. Gesubsidieerde arbeid is een belangrijk instrument voor de verbetering van hun arbeidsmarktpositie (SCP 2003c).

2.8 Maatschappelijke en sociale dienstverlening

Inleiding

De maatschappelijke en sociale dienstverlening omvat in de hier gevolgde afbakening de taakvelden maatschappelijke begeleiding en advies, sociaal-cultureel werk, kinderopvang en verzorgingshuizen. Vooral de eerstgenoemde categorie is zeer heterogeen en omvat een aantal afzonderlijke voorzieningen, te weten: algemeen maatschappelijk werk, jeugdhulpverlening, maatschappelijke opvang, zorg voor houders van verblijfsvergunningen, inburgering en de bestrijding van maatschappelijke achterstanden. Sommige van de genoemde voorzieningen, zoals de jeugdhulpverlening, de maatschappelijke opvang en de kinderopvang omvatten op hun beurt weer een aantal afzonderlijke werksoorten.

Met het totaal van de genoemde voorzieningen was in 2002 circa 2,8 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. Op sommige onderdelen als kinderopvang en de bestrijding van maatschappelijke achterstanden is sprake van een forse groei van de uitgaven. Daar staat tegenover dat de gemeentelijke rol bij de financiering van verzorgingshuizen vanaf 1996-1997 is beëindigd. Met de verzorgingshuizen was in 1996 nog 1,3 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid en nu is dat nog maar 10 miljoen euro.

Beleidsmatige ontwikkelingen

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

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

In het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS, BZK 2001), waarvan de looptijd inmiddels is verstreken, heeft het Rijk afspraken gemaakt met de VNG over het te voeren jeugdbeleid. Dat beleid leek enigszins in het slop geraakt, maar uit onderzoek blijkt dat in 1999 60% van de gemeenten enigerlei vorm van jeugdbeleid had geformuleerd. De meeste gemeenten hadden inmiddels weer een redelijk aanbod van (jeugd)voorzieningen, vooral waar het gaat om algemene en recreatieve voorzieningen.

In hoeverre gemeenten meer geld besteden aan het jeugdbeleid, met name voor de 0-4-jarigen, zoals afgesproken in het BANS-jeugd, valt moeilijk vast te stellen. Beweringen van zegliden, dat zulks wel het geval is, zijn cijfermatig niet te onderbouwen. Doorlichting van gemeentelijke begrotingen en rekeningen bleek dermate ingewikkeld dat geen betrouwbare tijdreeksen aan de hand van bepaalde bestedingscategorieën konden worden gereconstrueerd. Uit onderzoek van KPMG, dat in opdracht van de VNG is verricht, bleek dat gemeenten slechts een deel van de toegezegde bedragen hebben gevoteerd (Kwekkeboom et al. 2002: 35).

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

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

Invoering Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)

Een belangrijke recente ontwikkeling op het terrein van de maatschappelijke en sociale dienstverlening zijn de voornemens een Wet Maatschappelijke Ondersteuning in te voeren. Hierin zou niet alleen de huidige Welzijnswet maar ook de Wet voorzieningen gehandicapten en een deel van de thuiszorg, die nu nog onder de Algemene Wet Bijzondere Bijstand (AWBZ) valt, worden ondergebracht.

In de afgelopen decennia is er in de samenleving een ontwikkeling opgetreden in de richting van een grotere verzelfstandiging en zelfredzaamheid van mensen. Ook in de gezondheidszorg en aanpalende welzijnsdiensten is dit zichtbaar. Al in de jaren tachtig van de vorige eeuw begint de extramuralisering: buiten de muren van de instellingen zorg verlenen aan onder anderen ouderen, gehandicapten en psychi-

atrische patiënten. De gedachte hierbij was dat deze extramuralisering zou kunnen bijdragen aan een grotere participatie en integratie van mensen met beperkingen. Aanvankelijk reageren de instellingen hierop door zeer versnipperd externe diensten aan te bieden. Weer later ontstaat het idee dat dit niet of slecht mogelijk is als het geheel tot de zorg beperkt blijft. Maatschappelijke integratie kan niet slagen zonder dat ook de algemene gezondheidszorg (bijvoorbeeld huisartsen), woningbouwcoöperaties, arbeidsbureaus, belangenbehartigingsorganisaties en andere informele netwerken hieraan een bijdrage leveren. Ook lijkt samenwerking tussen zorginstellingen een cruciale factor. Naar het inzicht van het huidige kabinet kan deze afstemming het best onder regie van gemeenten plaatsvinden.

Tegen deze achtergrond presenteerden de minister en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport vorig jaar een brief aan de Tweede Kamer met de 'contouren van een Wet Maatschappelijke Ondersteuning' die beoogt 'dat iedereen – oud en jong, gehandicapt en niet-gehandicapt, autochtoon en allochtoon, met en zonder problemen – volwaardig aan de samenleving kan deelnemen' (TK 2003/2004).

In de navolgende alinea's trachten we een antwoord te geven op de vraag wat er inhoudelijk zou kunnen veranderen. Er wordt een eerste inschatting gemaakt welke diensten en gelden er overgaan van de centrale overheid naar de gemeenten. Daarbij dient niet uit het oog te worden verloren dat er op dit moment geen definitief wetsvoorstel voorligt dat de precieze contouren schetst. Er is sprake van een lopend proces waarin nog veel ruimte is voor aanpassingen en veranderingen.

Om een toekomstig solidair stelsel van maatschappelijke ondersteuning in stand te kunnen houden kiest het kabinet voor een drieslag. Ten eerste wordt een groter beroep gedaan op eigen draagkracht en het bedenken van oplossingen in de eigen sociale omgeving. Aan het andere einde van het spectrum staat de AWBZ-gefinancierde zorg die bedoeld is voor de cliënten die zware chronische zorg en continue zorg behoeven. Daartussen is een belangrijke taak voor de gemeenten weggelegd die de inwoners moeten ondersteunen in zaken als het huishouden, sociale ondersteuning, woningaanpassingen en vervoer met een rolstoel. Hiervoor wordt de WMO geïntroduceerd.

Er wordt gestreefd naar een samenwerkend geheel van diensten dat gericht is op een goede maatschappelijke participatie van burgers. Om dit te bereiken moeten de huidige Welzijnswet en de Wet voorzieningen gehandicapten (wvG) volledig opgaan in de nieuwe WMO. Hieraan worden enkele regelingen toegevoegd die thans onder de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) vallen.

In de brief die naar de Tweede Kamer is gegaan wordt een aantal prestatievelden onderscheiden. Deze prestatievelden geven aan op welke terreinen van de maatschappelijke ondersteuning de gemeente verantwoordelijk is. Een van deze prestatievelden heeft betrekking op het vergroten en/of ondersteunen van de zelfredzaamheid, de maatschappelijke participatie en het zelfstandig functioneren van gehandicapten, chronisch-psychiatrische patiënten, mensen met psychische of psychosociale problemen en ouderen. Hiermee wordt de WMO een onderdeel van

het totale stelsel voor zorg en welzijn voor mensen met (langdurige) beperkingen. Om het voor gemeenten mogelijk te maken deze prestaties waar te maken, zal onder andere de huishoudelijke hulp (en op een later tijdstip ondersteunende en activerende begeleiding) voor mensen die niet voor de functie 'verblijf' zijn geïndiceerd uit de AWBZ overgaan naar de WMO. Ook andere voorzieningen die nu op basis van de AWBZ worden gefinancierd zoals aanbod voor scholing, dagbesteding en arbeids(re)integratie voor mensen met een verstandelijke beperking en voor chronisch-psichiatrische patiënten passen binnen dit prestatieveld.

Een ander prestatieveld betreft 'voorzieningen voor het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers', opdat mensen en hun maatschappelijke verbanden gestimuleerd worden hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Alleen op die manier is het mogelijk volgens de centrale overheid een collectief gefinancierd voorzieningenaanbod met grote financiële risico's in stand te houden. Om dit te kunnen waarmaken zal de AWBZ-gefinancierde subsidie voor de coördinatie van de vrijwillige thuiszorg en mantelzorg (CVTM) naar de WMO worden overgeheveld. Naast de gelden waarover gemeenten op basis van de stimuleringsmaatregel Vrijwilligerswerk kunnen beschikken zou die een voldoende basis moeten bieden.

In totaal zal naar het zich nu laat aanzien voor ruim een half miljard euro van de AWBZ worden overgeheveld naar de gemeenten. Veruit de grootste post betreft de huishoudelijke hulp. Andere over te hevelen onderdelen van de AWBZ zijn de subsidieregeling diensten bij wonen en zorg, de begeleiding van instellingen voor maatschappelijke opvang, de coördinatie van vrijwillige thuiszorg en mantelzorg en de dure woningaanpassingen in het kader van de WVG.

Vooralsnog wordt gestreefd naar invoering van de nieuwe wet op 1 januari 2006. Ondertussen wordt er in het veld, in de politiek en tussen verschillende partners gediscussieerd en onderhandeld. Ook heeft het ministerie van VWS een groot aantal pilots opgezet. Deze pilots in gemeenten gaan over de implementatie van de prestatievelden; hoe geef je de prestatievelden vorm en welke voorwaarden moeten daarvoor worden geschapen. Deze ontwikkelpilots zijn een van de vier sporen die zijn uitgezet in het implementatietraject. De andere drie zijn het opleveren van een gereedschapskist, het opzetten van invoeringstrajecten en het faciliteren van cliëntenorganisaties en ouderenorganisaties.

In dezelfde tijd onderhandelt het ministerie met de VNG over de over te hevelen velden en de gelden die hiermee gemoeid zijn. In dit traject is er ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van een model om de AWBZ-gelden over de gemeenten te verdelen.

Politiek lijkt de strijd om de vorm en de reikwijdte van de invoering nog niet beslecht en ook het moment van invoering staat op dit moment niet vast. In het veld maakt men zich over een aantal aspecten zorgen. Het eerste probleem is dat door de overheveling naar de gemeenten het recht op zorg vervalt. Een tweede probleem betreft de vraag of de over te hevelen middelen dienen te worden geoormerkt. Als het oormerk direct of op termijn vervalt, kan geld dat voor zorg is bestemd door gemeenten worden aangewend voor andere doeleinden. Een derde probleem betreft de hoogte van de eigen bijdrage.

Elke gemeente mag de eigen bijdrage zelf vaststellen. Er gaan stemmen op dat hierin enige uniformiteit zou moeten worden nagestreefd.

Het voorgaande laat zien dat het proces in volle gang is en dat er op dit moment geen definitieve vorm en ingangsdatum is. Duidelijk is dat de Tweede Kamer naar aanleiding van de motie Vietsch (TK 2004/2005) instemt met een invoering van de WMO per 1 januari 2006 met dien verstande dat eerst alleen de enkelvoudige huishoudelijke hulp overgaat naar de WMO. Op een later tijdstip wordt bezien of andere delen van AWBZ-functies overgaan.

Indicatoren

Van belang voor de informatievoorziening op het terrein van zorg en welzijn is het uit 1999 daterende initiatief van het departement van VWS om voor zijn gehele werkterrein zogenoemde brancherapporten te laten opstellen die passen binnen het traject van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB). Het ministerie heeft ervoor gekozen vier rapporten uit te brengen over volksgezondheid (preventie, cure, care en over de GGZ en maatschappelijke zorg) en één over welzijn en sport. Dit laatste rapport wordt opgesteld door het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW). In november 2002 verscheen het eerste *Brancherapport Welzijn en Sport* over de jaren 1998 tot en met 2001. Een tweede is in de maak. In dat rapport worden per jaar voor het gehele werkterrein van het departement, op het niveau van werksoorten en activiteiten, per terrein feiten en cijfers verzameld over het aanbod en de capaciteit van voorzieningen, over het gebruik en de productie, de financiering en de kwaliteit van de voorziening.

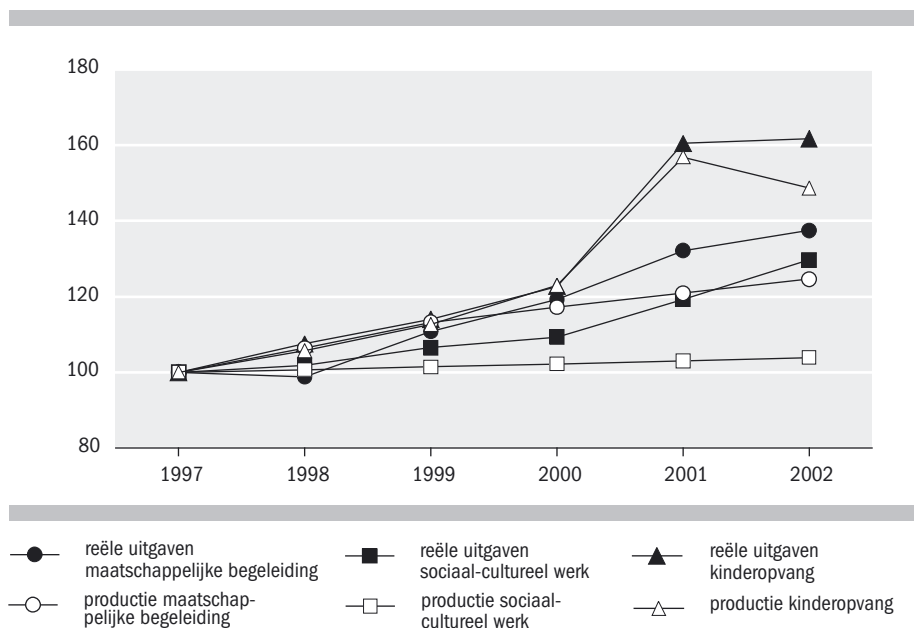
Het rapport steunt in belangrijke mate op CBS-gegevens en trendrapporten en monitors die door andere organisaties zijn ontwikkeld. Op dit front is eerder sprake van een verslechtering dan een verbetering van de informatie. Zo is een eind gekomen aan de verzameling van gegevens ten behoeve van de Trendrapporten Jeugdhulpverlening en kampt de Monitor Maatschappelijke Opvang (Trimbos 2004) met problemen om de omvang van dienstverlening consistent en landelijk representatief in beeld te brengen.

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

Kengetallen

Figuur 2.14 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven en bijbehorende productie voor de drie belangrijkste deelterreinen. Om niet te veel informatie in de figuur op te nemen zijn de verzorgingshuizen weggelaten. De gemeentelijke betrokkenheid bij deze laatste voorziening is in de jaren 1996-1997 beëindigd (zie ook figuur 2.15). De reële uitgaven voor de kinderopvang vertonen de snelste groei: circa 60% in vijf jaar. Deze ontwikkeling hangt samen met de toename van de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt en beleid van overheden om deze participatie te stimuleren. De maatschappelijke begeleiding (voluit 'maatschappelijke begeleiding en advies') vertoont met bijna 40% ook een aanzienlijke groei. Hiervoor zijn vooral de maatschappelijke opvang en de bestrijding van maatschappelijke achterstanden verantwoordelijk. De groei van het sociaal-cultureel werk is veel geringer. In alle gevallen loopt de groei van de productie redelijk in de pas met de reële gemeentelijke uitgaven. Bij de meeste taakvelden is sprake van een stijging van de relatieve kostprijs (met gemiddeld 3% per jaar).

Fig r 2.14 Gemeentelijke uitgaven en bijbehorende productie voor maatschappelijke en sociale dienstverlening (indexcijfers, 1997=100)

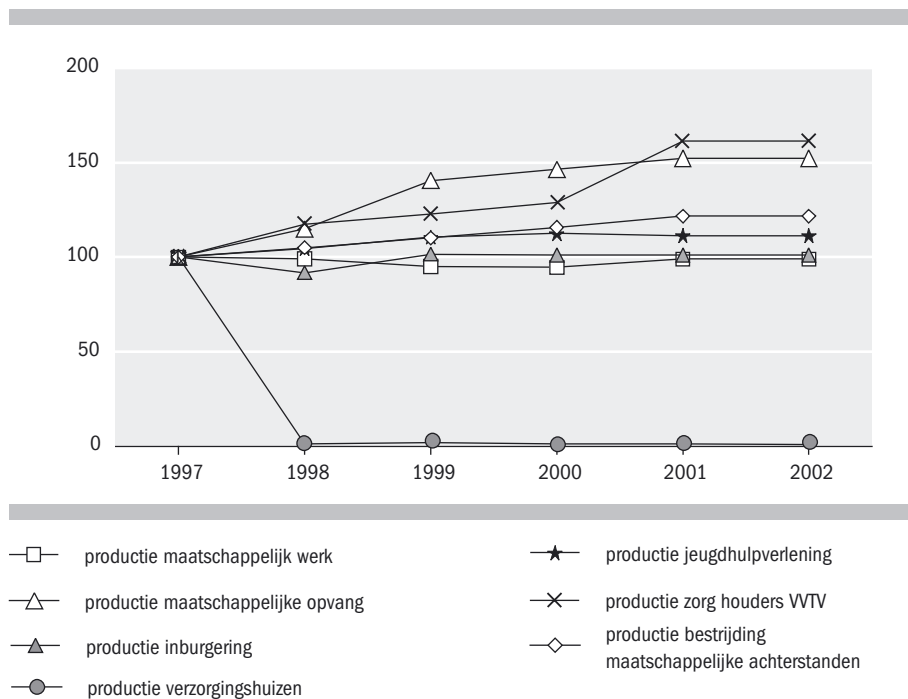


Bron: BS (gemeenterekeningen, gemeentebegrotingen), diverse statistieken, monitoren en brancheverslagen (zie bijlage A); SCP-bewerking

Figuur 2.15 geeft enige aanvullende informatie over de afzonderlijke voorzieningen achter deze aggregaten. Met uitzondering van de verzorgingshuizen betreft dit onderdelen van het taakveld 'maatschappelijke begeleiding en advies'. De snelste

groei (een verdubbeling in vijf jaar) vertoont het aantal houders van voorlopige verblijfsvergunningen (VTV). Ook het gebruik van de maatschappelijke opvang lijkt een snelle groei te vertonen, met de kanttekening dat de cijfers voor de jaren 1997 en 2002 via extrapolatie zijn verkregen en dus zeer onzeker zijn. De jeugdhulpverlening, de inburgering en de bestrijding van maatschappelijke achterstanden vertonen een meer gematigde groei. Bij de laatste categorie is er nauwelijks een empirische basis voor deze constatering; de productie is hier geschat via een normeringsindicator: het aantal niet-westerse allochtonen. Overigens spoort het verloop hiervan met de (eveneens globaal ingeschatte) uitgavenontwikkeling. Verder laat figuur 2.15 een nulgroei zien voor maatschappelijk werk en de eerder besproken snelle daling van de gemeentelijke betrokkenheid bij verzorgingshuizen.

Fig r 2.15 Productie van enkele voorzieningen op het taakveld maatschappelijke en sociale dienstverlening (indexcijfers, 1997=100)



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

Kwaliteit

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

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

2.9 Voorzieningen gehandicapten

Inleiding

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

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

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

Met de uitvoering van de wvg was in 2002 0,7 miljard euro aan uitgaven gemoeid.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Bij de start van het tweede kabinet-Balkenende is de overgang van de verantwoordelijkheid voor de wvg van het ministerie van SZW naar dat van vws gerealiseerd. De voornaamste reden daarvoor was dat op die manier de samenhang beter zou zijn te bewerkstelligen tussen de wvg, de Welzijnswet, de AWBZ en de Wet maatschappelijke ondersteuning (wmo) die momenteel door het ministerie van vws wordt ontworpen. De bedoeling van het kabinet is met deze wmo een wettelijke grondslag te geven aan een stelsel waarin de huidige verantwoordelijkheid voor de wvg en de Welzijnswet en de verantwoordelijkheid voor een vangnet van niet-medische hulpverlening samenkomen.

Indicatoren

In 2002 hebben gemeenten nog niet te maken met de wmo, maar alleen met de wvg. Een handzame bron over de uitvoering van de wvg is de publicatie *Kerncijfers Wet voorzieningen gehandicapten 2002* (SGBO 2003b). Deze cijfers zijn gebaseerd op een jaarlijkse enquête onder alle gemeenten, waarbij de respons ongeveer 80% bedraagt. De uitkomsten worden opgehoogd naar het totaal van de gemeenten.

De informatie in het genoemde rapport laat een meer geavanceerde benadering via fysieke indicatoren toe. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen:

- woonvoorzieningen, onder te verdelen in woningaanpassingen en overig;
- vervoersvoorzieningen, onder te verdelen in individuele voorzieningen in natura en geld en collectieve voorzieningen;¹⁴
- rolstoelen.

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

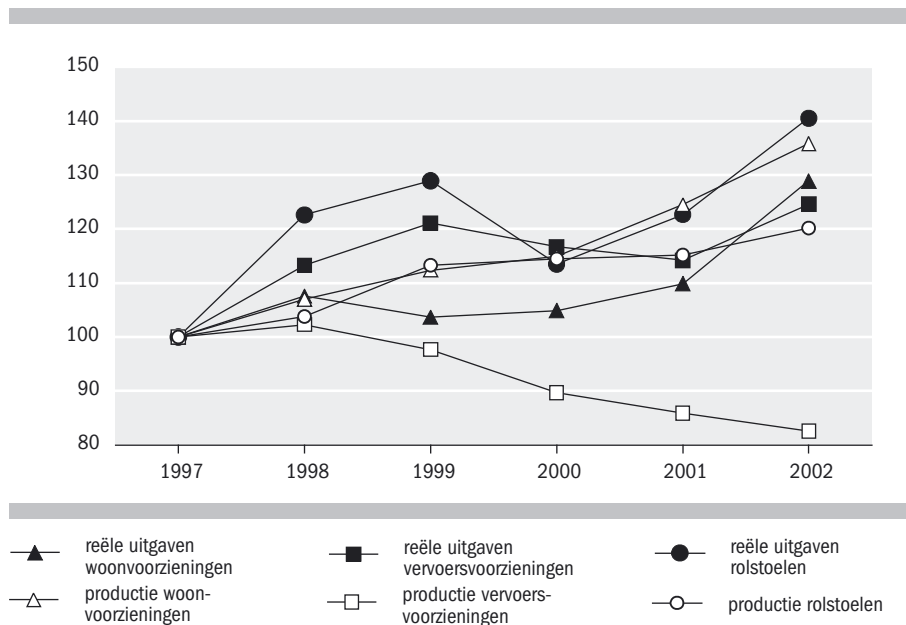
Kengetallen

In totaal is het aantal voorzieningen in de periode 1997-2002 gestegen van 296.000 naar 326.000 (+10%). De voor kosten per eenheid gewogen productie is in die periode vrijwel gelijk gebleven, wat impliceert dat de goedkopere voorzieningen een iets snellere stijging hebben doorgemaakt dan de duurdere. De kosten zijn in dezelfde periode gestegen van 558 miljoen naar 828 miljoen euro. Dit impliceert een reële kostenstijging van 27%. Deze is vooral in het eerste en in het laatste jaar opgetreden. De kostenstijging in het begin is een gevolg van het geleidelijk overnemen van taken van derden door gemeenten na de invoering van de wvg in 1994. De kostenstijging in 2002 heeft wellicht te maken met de algehele groei van de gemeentelijke uitgaven in dat jaar.

Figuur 2.16 geeft een beeld van de ontwikkeling van de reële uitgaven en het voorzieningsgebruik voor de drie onderscheiden hoofdcategorieën.

De lijnen met de zwarte symbolen in figuur 2.16 hebben betrekking op de reële kosten, die met witte symbolen op de productie. In de beginperiode vertonen alle indicatoren een snelle groei. Daarna vlakt de groei af en zet in enkele gevallen zelfs een daling in. Bij woonvoorzieningen blijven de reële kosten achter bij de ontwikkeling van de productie. Dit lijkt in strijd te zijn met informatie van SGBO (2003c), waar wordt gesteld dat de duurdere woonvoorzieningen pas vanaf 2000 onder de werking van de wvg vallen.

Figuur 2.16 Kengetallen voor de vwg (indexcijfers, 1997=100)



Bron: SGB0 2003b; SCP-bewerking

De kosten van rolstoelen nemen aanvankelijk vrij snel toe. Het is mogelijk dat deze groei samenhangt met een verbetering van de kwaliteit. In 2000 treedt een vrij scherpe daling van de kosten op waarvan de oorzaak vooralsnog onduidelijk is, gevolgd door een hernieuwde stijging.

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

De gegevens uit de SGB0-rapporten sporen voor het totaal van de uitgaven aan wvg-voorzieningen goed met de gegevens uit de gemeentebegrotingen zoals die door het ministerie van BZK beschikbaar zijn gesteld. De SGB0-rapporten bestrijken echter een groter aantal jaren, het aandeel van de woonvoorzieningen is beduidend hoger en de gemeentelijke inkomsten (zoals eerder vermeld) zijn lager. Besloten is om in de analyses verder uit te gaan van de SGB0-cijfers voor de uitgaven. De inkomsten worden verder verwaarloosd: ten eerste valt daar gezien de tegenstrijdige informatie moeilijk een slag naar te slaan, ten tweede zijn deze hoe dan ook laag en heeft deze beslissing daarom nauwelijks merkbare effecten op de analyse-uitkomsten.¹⁵

Kwaliteit en effectiviteit

Uit SGB0 (2003d) blijkt dat van de aanvragen rond de 90% wordt gehonoreerd, een aandeel dat in de loop der tijd vrij constant blijft. De uitvoeringskosten zijn tussen

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

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

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

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

2.10 Volksgezondheid

Inleiding

Gemeenten verrichten van oudsher taken op het terrein van de bevordering van gezondheid en ziektepreventie. Een centrale rol hierin spelen de gemeentelijke geneeskundige en gezondheidsdiensten (GGD's). Met deze GGD's was in 2002 circa 0,4 miljard euro aan uitgaven gemoeid. De activiteiten hebben onder meer betrekking op jeugdgezondheidszorg, infectieziektebestrijding en openbare geestelijke gezondheidszorg. De directe betrokkenheid van gemeenten bij de exploitatie van verpleeghuizen is in de jaren 1996-1997 afgebouwd. In 1997 was hiervoor nog circa 0,3 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven nodig. Ten slotte is er een categorie overige gezondheidszorg, die onder meer de ambulancediensten omvat. Met dit taakveld, dat in veel gemeenten overigens tot de verantwoordelijkheid van de GGD wordt gerekend, was in 2002 0,1 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid.

Beleidsmatige ontwikkelingen

De Wet collectieve preventie (WCPV) uit 1989 is in 1996 aangescherpt naar aanleiding van het rapport van de commissie Versterking Collectieve Preventie. Per 1 januari 2003 is de Wet wederom gewijzigd en is de taakverdeling tussen Rijk en gemeenten verduidelijkt. Het Rijk is vooral betrokken bij de organisatie en financiering van de curatieve zorg. Gemeenten richten zich op voorlichting, ziektepreventie en gezondheidsbescherming. Op grond van de WCPV heeft de gemeente een aantal taken uit te voeren, gericht op preventie, het vroegtijdig opsporen en het beperken van de gevolgen van ziekten. De Wet noemt voor gemeenten zes basistaken: het zorgen voor

epidemiologisch onderzoek, technische hygiënezorg, openbare geestelijke gezondheidszorg, infectieziektebestrijding, jeugdgezondheidszorg en medisch-milieukundige zorg. Als algemene taak noemt de Wet het bevorderen van 'de totstandkoming en de continuïteit van en de samenhang binnen collectieve preventie alsmede de onderlinge afstemming tussen deze collectieve preventie en de curatieve gezondheidszorg'. Bekostiging van de WCPV loopt voor het merendeel via het gemeentefonds.

Kenmerkend voor de WCPV is dat het een wet is die gemeenten een grote vrijheid laat om zelf invulling en uitvoering te geven aan het gezondheidsbeleid. Er zijn wel basistaken die iedere gemeente moet uitvoeren, maar daarbinnen en daarbuiten bestaat eigen invulling. De Wet schrijft wel voor dat gemeenten eens in de vier jaar een Nota Gemeentelijk Volksgezondheidsbeleid opstellen, te beginnen op 1 juli 2003. De bedoeling van zo'n vierjarige beleidsnota volksgezondheid is aan te geven voor welke prioriteiten wordt gekozen, welke middelen daarvoor worden ingezet en wat de samenhang in het beleid is, zowel tussen de verschillende onderdelen van het volksgezondheidsbeleid als met andere beleidsterreinen zoals maatschappelijke dienstverlening en welzijn.

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

De afgelopen jaren zijn er ook ontwikkelingen geweest met betrekking tot de jeugdgezondheidszorg. Tot en met 2002 bestond er in de jeugdgezondheidszorg de zogenaamde knip. De zorg voor 0-4-jarigen wordt uitgevoerd door consultatiebureaus van in totaal ongeveer zestig thuiszorgorganisaties, en gefinancierd uit de AWBZ. De gezondheidszorg voor 4-19-jarigen behoort tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid, wordt uitgevoerd door de GGD's en (met uitzondering van het rijksvaccinatieprogramma) gefinancierd uit het gemeentefonds. In het kader van het streven om te komen tot een ongedeelde gezondheidszorg (zie bijvoorbeeld TK 1999/2000) behoren met ingang van 2003 ook de consultatiebureaus tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Daartoe is een bedrag van 160 miljoen euro overgeheveld vanuit de AWBZ naar de VWS-begroting en vandaar via een specifieke uitkering naar gemeenten. In 2003 zijn ook gelden van de Tijdelijke Regeling Vroegsignalering aan het gemeentefonds toegevoegd.

Indicatoren

Financiële gegevens van de GGD's worden jaarlijks door het CBS gepubliceerd. Daarnaast is er informatie over de overheidsuitgaven voor basisgezondheidszorg uit begrotingen en rekeningen. In de vorige editie was de analyse van de productie van GGD's mede gebaseerd op de GGD-Jaarplannen van Amsterdam en Rotterdam. Uiteraard leidt het als maatgevend beschouwen van twee grote steden tot een aanzienlijke vertekening. Ditmaal kon in overleg met GGD-Nederland gebruikgemaakt worden van de GGD Benchmark begroting 2003 (GGD-Nederland 2004). Dit rapport geeft een overzicht van de taken van de GGD's en de daarmee gemoeide kosten. Het onderscheidt twintig taakvelden, waarvan de helft verband houdt met de WCPV. Vooral deze taken worden gefinancierd uit collectieve middelen. De beschikbare historische gegevens laten een zeer snelle stijging van de kosten zien, die maar moeilijk valt te relateren aan een mogelijke groei van de taken. De indruk bestaat dat er in het bijzonder voor de jaren 2001 en 2002 technische problemen spelen met de ophoging van steekproefgegevens naar representatieve landelijke totalen. Omdat de invalshoek in dit rapport niet de GGD's zijn, maar de taken die worden gefinancierd uit gemeentelijke middelen, is de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven hier als maatgevend beschouwd. De ontwikkelingen van deze uitgaven zijn vervolgens gerelateerd aan de WCPV-taken.

Op basis van de Benchmark en de geraadpleegde jaarverslagen kan men zich een beeld vormen van de producten van de GGD. Zo stelt de GGD Amsterdam per productgroep ramingen op van activiteiten en resultaten.

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

Helaas is er nog geen meting, laat staan een landelijk representatieve meting beschikbaar van het volume van dit type producten. Daarom is vooralsnog uitgegaan van normeringsindicatoren: het aantal kinderen van 4-17 jaar (schoolarts), de opnames in psychiatrische ziekenhuizen (als indicator voor de druk op de openbare geestelijke gezondheidszorg) en de aantallen meldingen van infectieziekten. De overige producten worden gerelateerd aan de omvang van de totale bevolking. De wegingsfactoren zijn afgeleid uit genoemde Benchmark en bedragen respectievelijk: 49, 25, 7 en 19.

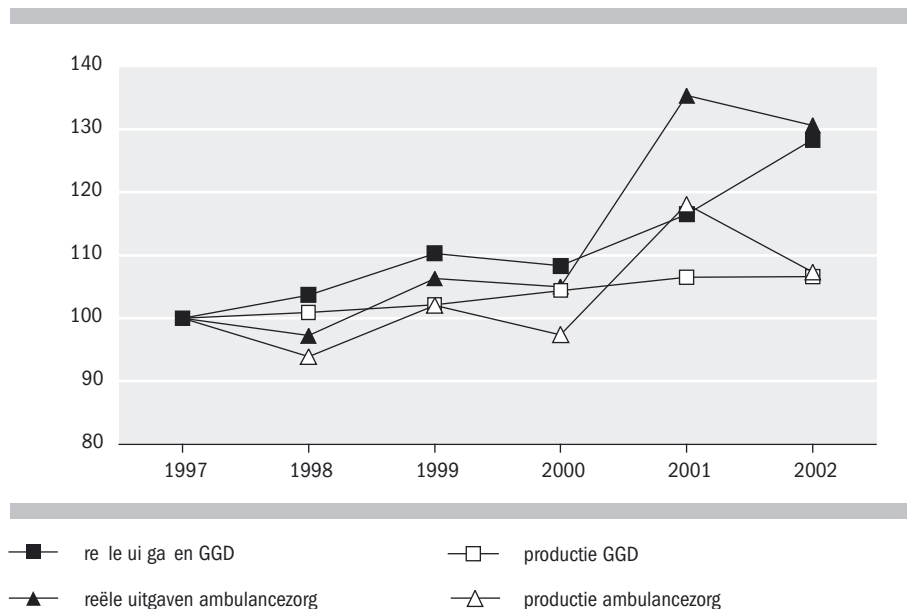
De ambulancezorg is apart in het rekenschema opgenomen. Daarbij worden de kosten van de meldkamer toegerekend aan de ambulancedienst zelf. Als productindicator fungeert het aantal ritten. Overigens zijn GGD's slechts voor een deel

verantwoordelijk voor de ambulancezorg. Daarnaast zijn er ook particuliere dienstverleners in deze branche werkzaam. In 1999 werd circa 40% van het ambulancevervoer door GGD's verzorgd.

Kengetallen

Enkele kengetallen voor het taakveld volksgezondheid zijn opgenomen in figuur 2.17. Bij de basisgezondheidszorg (overeenkomend met de WCPV-taken van GGD's) blijft de stijging van de productie circa 4% per jaar achter bij de stijging van de gemeentelijke uitgaven. Voor de ambulancediensten wordt een vergelijkbare discrepantie tussen productie en uitgaven gevonden. Bij de ambulancediensten spoort deze stijging van de relatieve kostprijs met de beschikbare macrogegevens, bij de basisgezondheidszorg blijft het door het hanteren van normeringsindicatoren mogelijk dat taakuitbreidingen of -verzwaringen buiten beschouwing zijn gelaten. De verpleeghuizen zijn niet in de figuur weergegeven. De gemeentelijke betrokkenheid bij dit taakveld is in de jaren 1996-1997 afgebouwd.

Figuur 2.17 Kengetallen gezondheidszorg (indexcijfers, 1997=100)



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

Kwaliteit

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

2.11 Bijstand en sociale dienst

Inleiding

De gemeentelijke sociale dienst houdt zich bezig met de verstrekking van reguliere uitkeringen in het kader van de bijstand, de verlening van bijzondere bijstand en met overig inkomensbeleid. Het leeuwendeel van de uitgaven heeft betrekking op reguliere bijstandsuitkeringen. In 1996 waren er volgens de Sociale Nota van szw gemiddeld 500.000 cliënten, in 2002 350.000. Door de verslechterende conjunctuur is er de laatste jaren weer sprake van een lichte toename.

Volgens laatstgenoemde bron was in 2002 met het Fonds Werk en Inkomen 4,5 miljard euro aan bijstandsuitkeringen gemoeid die grotendeels door het Rijk worden bekostigd. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor de verlening van bijzondere bijstand en voor andere vormen van gemeentelijk armoedebelaid. Aan de bijzondere bijstand werd in 2002 circa 215 miljoen euro uitgegeven; daarnaast was er sprake van categoriale verstrekkingen buiten de bijzondere bijstand en schuldhelpverlening (tot een totaal van 95 miljoen euro, zie de gemeentelijke armoedemonitor, Deloitte/Cebeon 2004). Hierbij laten we dan nog 100 miljoen aan kwijtgescholden gemeentelijke heffingen (een soort belastinguitgaven) buiten beschouwing.

Met betrekking tot de uitvoeringskosten spreken een aantal bronnen elkaar tegen: het ministerie van szw komt in de Sociale Nota tot een geschatte 270 miljoen euro aan uitvoeringskosten van de bijstandsuitkering in 2002. In 1996 bedroegen de uitvoeringskosten volgens deze bron 340 miljoen euro bij een bedrag van 5 miljard euro aan uitkeringen. Voor 1994 gelden vergelijkbare cijfers. Voor dat jaar zijn ook voor de laatste maal gedetailleerde gegevens uit de statistiek gemeenterekeningen bekend: 380 miljoen euro aan uitvoeringskosten, waarvan 280 miljoen personeelskosten. Recentere bronnen (Weggemans en Hunderman 2002; SGB0 2002) gaan echter uit van een veelvoud hiervan aan uitvoeringskosten. Op basis van deze informatie, die in eerste instantie betrekking heeft op de personeelssterkte en op personeelskosten, kunnen de uitvoeringskosten in 2002 worden geschat op 950 miljoen euro. Dit bedrag spoort redelijk met het bedrag dat de gemeente Zevenaar volgens een webbericht per cliënt uitgeeft aan uitvoeringskosten: 2100 euro in 2003 tegen een gemiddelde van 2400 voor andere gemeenten van vergelijkbare grootte. Verder is er een forse discrepantie tussen de totale uitgaven in het kader van de bijstandswet volgens de gemeenterekening en de informatie in de Sociale Nota. Deze discrepantie kan vrij exact worden verklaard uit het feit dat gemeenten veel hogere uitvoeringskosten maken dan in de Sociale Nota wordt aangenomen. In afwijking van de Sociale Nota en van eerdere reconstructies van het SCP is daarom een verbeterde schatting gemaakt van het verloop van de uitvoeringskosten in de periode 1997-2002. Volgens deze reconstructie is het aandeel van de uitvoeringskosten tussen 1997 en 2002 opgelopen van 13% tot 16%.

Beleidsmatige ontwikkelingen¹⁶

De Wet werk en bijstand (wwb) vervangt met ingang van 1 januari 2004 de Algemene bijstandswet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), de Wet inschakeling werkzoekenden (wtw) en het Besluit Instroom/Doorstroombanen.

De wwb beoogt meer bijstandsgerechtigden tot betaald werk te brengen. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor hun reïntegratie en ook voor de arbeidsinpassing van ontvangers van nabestaandenuitkeringen en niet-uitkeringsgerechtigden.

De wet beoogt de bijstandslasten in 2006 met 5% te verminderen, na correctie voor de economische conjunctuurontwikkeling. Kernelementen van de wwb zijn:

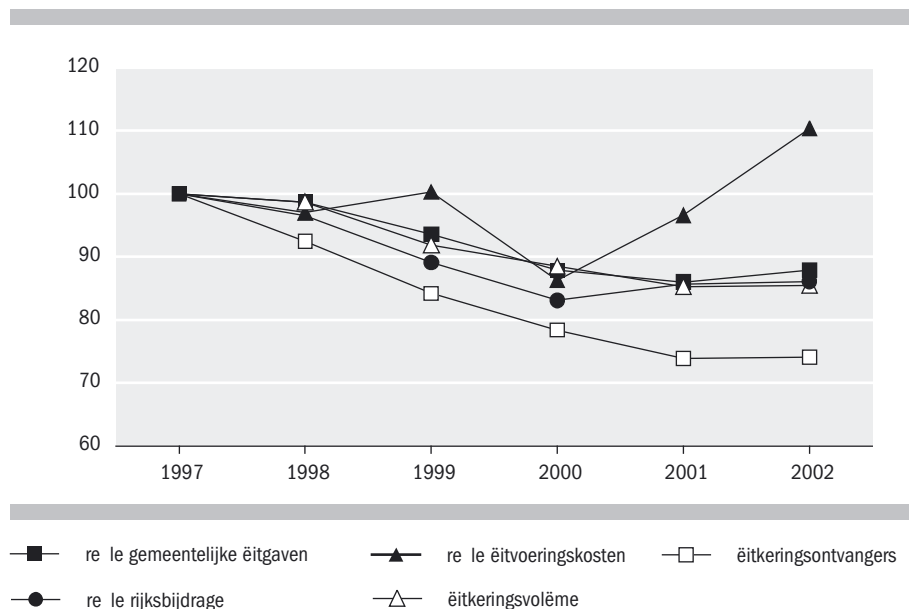
- Iedere bijstandsontvanger heeft de plicht werk te zoeken, algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden en aangeboden reïntegratievoorzieningen te benutten. Voor alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 12 jaar geldt de arbeidsverplichting alleen wanneer er adequate voorzieningen zijn, die de combinatie van arbeid en zorg mogelijk maken. Bij werkzoekenden vanaf 57,5 jaar moet de gemeente vaststellen of er reguliere arbeid beschikbaar is, gezien de huidige stand van de conjunctuur. Zo niet, dan kan een eenmalige ontheffing van de arbeidsplicht worden verleend.
- Categoriele verlening van bijzondere bijstand is niet langer mogelijk: het recht op deze aanvullende voorzieningen voor bijzondere kosten moet individueel worden beoordeeld. Dit geldt niet voor chronisch zieken en gehandicapten die vanwege hun ziekte of handicap ultimo 2003 bijzondere bijstand ontvingen.
- Mensen die ten minste vijf jaar onafgebroken op het niveau van het sociaal minimum leven, kunnen jaarlijks een langdurigheidstoelage aanvragen.
- De gemeente heeft zorgplicht voor mensen die niet zelfstandig aan een baan kunnen komen, de cliënt kan aanspraak maken op ondersteuning door de gemeente bij reïntegratie.
- Gemeenten krijgen de kosten van de wwb vooraf volledig gebudgetteerd. Het budget is in twee delen gesplitst. Het 'inkomensdeel wwb' (I-budget) is bestemd voor de bijstandsuitkeringen aan mensen jonger dan 65 jaar. Aan gemeenten met meer dan 60.000 inwoners wordt het budget toegekend op basis van een objectief verdeelmodel. De verdeelsleutel moet zoveel mogelijk gebaseerd zijn op indicatoren die de werkelijke behoefte aan bijstandsgelden aangeven, maar waarop het gemeentelijk beleid niet of nauwelijks van invloed is. Voor middelgrote gemeenten (40.000-60.000 inwoners) wordt slechts een deel van het I-budget op grond van het verdeelmodel bepaald, bij kleinere gemeenten is de historische ontwikkeling van de lasten bepalend. De gemeente kan een overschot van het inkomensdeel vrij besteden, maar moet voor een tekort een oplossing zoeken in de eigen begroting. Aanvullende rijksfinanciering is alleen mogelijk bij een overschrijding die meer dan 10% bedraagt (het eigen risico), en pas na een positief oordeel van een toetsingscommissie. Het 'werkdeel wwb' (W-budget) kan de gemeente naar eigen inzicht inzetten om zijn inwoners te ondersteunen bij het zoeken naar reguliere

of gesubsidieerde arbeid. Een budgetoverschot of -tekort mag voor 75% worden doorgeschoven naar het volgende jaar. Overschotten op het I-budget mogen worden toegevoegd aan het W-budget, maar andersom niet.

Indicatoren en kengetallen

Figuur 2.18 laat de kengetallen voor de sociale diensten zien. De productie van de uitvoeringsorganisatie wordt gemeten via het aantal ontvangers van bijstandsuitkeringen en overige door de gemeentelijke overheid verzorgde uitkeringen (IOAW/IOAZ). De uitkeringen zelf (algemene en bijzondere bijstand) worden gewaardeerd op de koopkracht van de ontvangers. De uitkeringsbedragen worden daarom gedeïflecteerd met het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie. Dit impliceert dat de gevolgen van de netto-nettokoppeling tussen lonen en uitkeringen en de toename van de bijzondere bijstandsuitkeringen worden geïnterpreteerd als volumestijgingen.

Figuur 2.18 Kengetallen bijstandsverstrekking (indexcijfers, 1997=100)



Bron: CBS (gemeenterekeningen), sz (Sociale Nota), Centrum voor Arbeidsmarktbeleid (Weggemans en Hunderman 2002)

De aantallen uitkeringsontvangers vertonen een dalend verloop, vooral als gevolg van de economische voorspoed, maar mogelijk ook in mindere mate als uitvloeisel van fraudebestrijding en arbeidstoeleiding. Het uitkeringsvolume, berekend als de reële uitkeringssom, daalt door de koopkrachtverbetering van de uitkeringen aanmerkelijk minder snel. De totale reële uitgaven dalen in een vergelijkbaar tempo. De reële rijksbijdrage blijft eerst achter bij de uitgaven en neemt later weer tot het oorspronkelijke relatieve niveau toe. Dit is het gevolg van de maatregel in 1997 om

de gemeenten een aandeel van 10% te laten opbrengen van de uitkeringsbedragen en de maatregel in 2001 waarmee dit weer ongedaan werd gemaakt. Deze ingrepen gingen gepaard met een overeenkomstige verhoging, respectievelijk verlaging van de algemene uitkering. De uitvoeringskosten zijn indirect uit de beschikbare gegevens afgeleid en vertonen een wisselvallig verloop: tot 2002 spoorde het verloop ongeveer met dat van de totale uitgaven, daarna zette een stijging in. Deze stijging kan vermoedelijk worden verklaard uit de intensivering van de fraudebestrijding en van de reïntegratie-inspanningen die gepaard kunnen gaan met kostbare uitbestedingstrajecten. Ook is er wellicht een samenhang met de aanstelling van extra personeel en de inzet van extra middelen bij gemeenten in het jaar 2002.

Kwaliteit en effectiviteit

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

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

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

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

2.12 Milieubeheer, reiniging en riolering

Inleiding

Met de milieugerichte taakvelden was in 2002 3,4 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. Hiervan had 1,8 miljard betrekking op de gemeentelijke reinigingsdiensten, 1,0 miljard op de riolering en 0,5 miljard op milieubeheer. Reinigingsdiensten waren in dat jaar voor 93% kostendekkend, de riolering voor 85% en milieubeheer slechts voor 11%. In 1995 was de kostendekkendheid nog beduidend lager: 83% voor reinigingsdiensten en 72% voor de riolering.

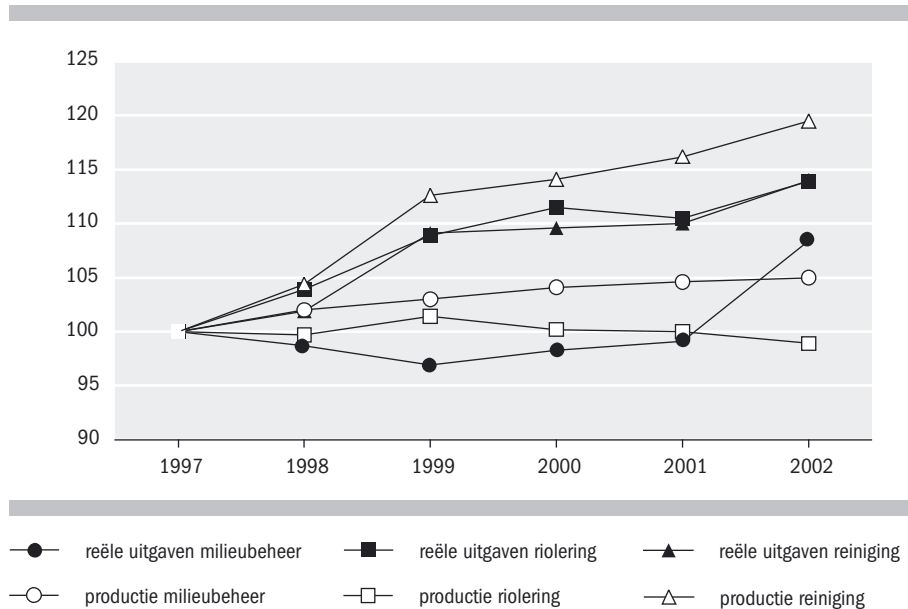
Indicatoren en kengetallen

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

De totale lengte van het rioleringsstelsel in Nederland is 86.500 kilometer met een vervangingswaarde van 46,5 miljard euro (Rioned 2002). Als indicator is gekozen voor de hoeveelheid afgeleverd drinkwater (1183 miljoen m³ in het jaar 2000). Strikt genomen is de hoeveelheid gezuiverd afvalwater (1997 miljoen m³ in hetzelfde jaar, een factor 1,7 hoger dan het afgeleverde drinkwater) wellicht een betere maat voor de productie. De riolen voeren namelijk ook regenwater en in de industrie verbruikt rivierwater af. De tijdreeks voor afvalwater is echter onderhevig aan sterke fluctuaties als gevolg van regenval, terwijl de hoeveelheid verontreinigende stoffen niet navenant fluctueert.

Bij milieubeheer hebben de gemeentelijke taken betrekking op beleidsontwikkeling, voorlichting, vergunningverlening en handhaving (zie bijvoorbeeld de werkljst producten van AEF 2004). Voor deze activiteiten is geen goede productindicator beschikbaar. Daarom is uitgegaan van een normeringsindicator, te weten het aantal woonruimten plus vijfmaal het aantal bedrijfsvestigingen. Daarmee wordt de functie 'wonen' tweemaal zo zwaar gewogen als de functie 'werken'.¹⁷ Figuur 2.19 geeft enkele kengetallen voor de betrokken taakvelden.

Figuur 2.19 Kengetallen milieubeheer, reiniging en riolering (indexcijfers, 1997=100)



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

Bij wijze van uitzondering neemt de productie op het taakveld reiniging sneller toe dan de gemeentelijke uitgaven; daardoor neemt de relatieve kostprijs af met circa 1% per jaar. Bij de gemeentelijke uitgaven voor riolering is sprake van een jaarlijkse reële groei met 3%. Hier is de productie echter min of meer constant gebleven. Deze discrepantie heeft mogelijk te maken met een inhaalslag met betrekking tot het onderhoud van rioleringen. Bij milieubeheer nemen de reële uitgaven aanvankelijk licht af en daarna weer licht toe. In 2002 is echter een scherpe stijging opgetreden, die wellicht samenhangt met de inzet van extra financiële en personele middelen die in dat jaar over een brede linie bij gemeenten heeft plaatsgevonden.

Kwaliteit

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

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

2.13 Cultuur, sport en groen

Inleiding

Gemeenten geven van oudsher meer geld uit op deze terreinen dan de centrale overheid: het zijn typisch lokale aandachtsgebieden. Het betreft een uiterst heterogeen taakveld, waartoe onder meer openbare bibliotheken, creativiteitscentra, muziekscholen, musea, monumenten, zwembaden en andere sportaccommodaties en recreatieve voorzieningen behoren. Aan culturele voorzieningen werd in 2002 1,2 miljard, aan sportvoorzieningen 0,9 miljard, aan oudheid (musea en monumenten) 0,6 miljard en aan groenvoorziening werd 1,7 miljard euro uitgegeven. Deze laatste categorie omvat (conform de afbakening in de systematiek van het gemeentefonds) recreatie en natuurbescherming, groene sportvelden en begraafplaatsen.

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

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

Nederland telt bij benadering 7500 sportaccommodaties, 45.000 sportverenigingen, 1,1 miljoen vrijwilligers en ruim 5 miljoen sporters. Van de sportverenigingen steunt 86% voor een belangrijk deel op vrijwilligers (SCP 2003b).

Beleidsmatige ontwikkelingen

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

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

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

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

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

De inkomsten van gemeenten op dit terrein zijn bescheiden. Behalve de algemene uitkering uit het gemeentefonds en de eigen bijdragen die gevraagd worden van gebruikers, bezoekers en dergelijke komen specifieke uitkeringen in beperkte mate

voor. Als ze voorkomen, dan gelden ze voor een beperkt aantal gemeenten: de Rijksbijdrageregeling bevordering beeldende kunst voorziet provincies en 44 gemeenten van middelen, het Actieplan Cultuurbereik geldt voor dertig gemeenten.

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

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

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

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

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

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

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

Wat het gemeentelijke sportsubsidiebeleid betreft, is een onderscheid te maken tussen directe en indirecte subsidie. Beide zijn overigens over het algemeen van bescheiden omvang. Voor de directe subsidies hanteren gemeenten subsidieverordeningen

waarin onder meer de methode van subsidieberekening is geëxpliciteerd. De verscheidenheid daarin is groot en de grondslag voor subsidie varieert sterk. Soms wordt subsidie vertrekt ter leniging van het exploitatietekort, soms op basis van het aantal leden, of de geleverde prestaties en soms wordt een vast budget gegeven. De directe subsidieregelingen vormen 10% à 20% van het totale gemeentelijke sportbudget.

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

Het ministerie van vws heeft in 1998 beleid ontwikkeld dat gericht is op het stimuleren van de breedtesport door de lokale sportsector te ondersteunen. Daartoe is een tijdelijke regeling ontworpen die op 1 oktober 1999 in werking is getreden en op 1 oktober 2008 afloopt. De regeling staat open voor alle gemeenten met meer dan 10.000 inwoners (of samenwerkende kleinere gemeenten). Zij worden gestimuleerd geld aan te vragen voor een periode van drie tot zes jaar waarbij uitdrukkelijk ook van gemeenten zelf een financiële bijdrage wordt gevraagd. De indruk is dat deze regeling veel gemeenten een beleidsmatige impuls heeft gegeven.

Indicatoren

In de systematiek van het gemeentefonds wordt naast het cluster cultuur en sport een apart cluster oudheid onderscheiden dat monumentenzorg en musea omvat. De groene sportvelden worden van de overige sport afgescheiden en opgenomen in het cluster groen.

De productindicatoren voor de taakvelden cultuur en sport, oudheid en groen zijn van matige kwaliteit. Na een jarenlange onderbreking zijn overigens inmiddels weer gegevens over kosten, inzet van personeel en productie van bibliotheken beschikbaar. Bij zwembaden is voor het laatst informatie beschikbaar over het jaar 2001 en bij zwembaden voor het jaar 2000. Bij deze voorzieningen worden slechts eens in de twee à drie jaar gegevens verzameld. De informatie over musea en podiumkunsten (aantal bezoekers) is vollediger, omdat hier ook belangen van het ministerie van OCenW mee zijn gemoeid. Ontbrekende informatie is via extrapolatie bijgeschat, waarbij gebruikgemaakt is van de discounted first difference methode (zie Kuhry 1998). Verder zijn gedetailleerde gegevens over de ledenaantallen van sportverenigingen beschikbaar uit een onafhankelijke bron, jaarrapportages van NOC/NSF. Bij monumentenzorg is de productie geschat door de uitgaven te defleren met het prijsindexcijfer voor woningonderhoud. Zie bijlage A voor verdere details over de keuze van productindicatoren.

Voor het taakveld groen, dat natuur- en recreatiegebieden, groene sportvelden en begraafplaatsen omvat, komt eens in de circa vijf jaar informatie beschikbaar over de oppervlakte van de betrokken gebieden (CBS bodemstatistiek). Het SCP heeft ook inzage gehad in een opstelling van de gemeente Almelo voor activiteiten op het taak-

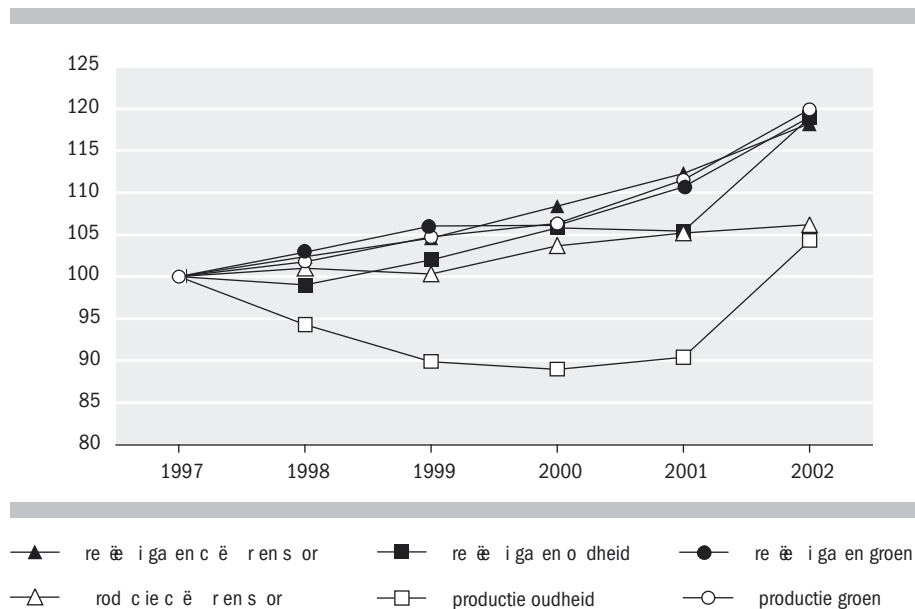
veld groen. Hier worden tientallen indicatoren onderscheiden als aantal gesnoeide rozenstruiken en bomen, en het aantal gemaaide hectaren grasveld. Dergelijke informatie is landelijk niet aanwezig. Een andere invalshoek zou die van het gebruik kunnen zijn: aantal leden van sportverenigingen dat gebruikmaakt van groene sportvelden (beschikbaar) of aantallen bezoekers aan recreatieparken (niet beschikbaar). Hier is gekozen voor nog weer een andere invalshoek, namelijk het defleren van waardebedragen met een relevant prijsindexcijfer. Hierbij zou men dat voor werkzaamheden op het gebied van plantsoenaanleg of -onderhoud willen gebruiken. Dat is echter niet beschikbaar, zodat in plaats daarvan gebruik is gemaakt van het prijsindexcijfer voor wegenonderhoud.

Kengetallen

Kengetallen voor de betrokken taakvelden zijn opgenomen in figuur 2.20. De reële gemeentelijke uitgaven voor de drie deelterreinen vertonen alle een gemiddelde jaarlijkse groei van circa 3,5%. Bij cultuur en sport en bij groen is de groei gelijkmatig, bij oudheid treedt vooral in 2002 een sterke stijging op. Verantwoordelijk hiervoor zijn de uitgaven voor monumenten.

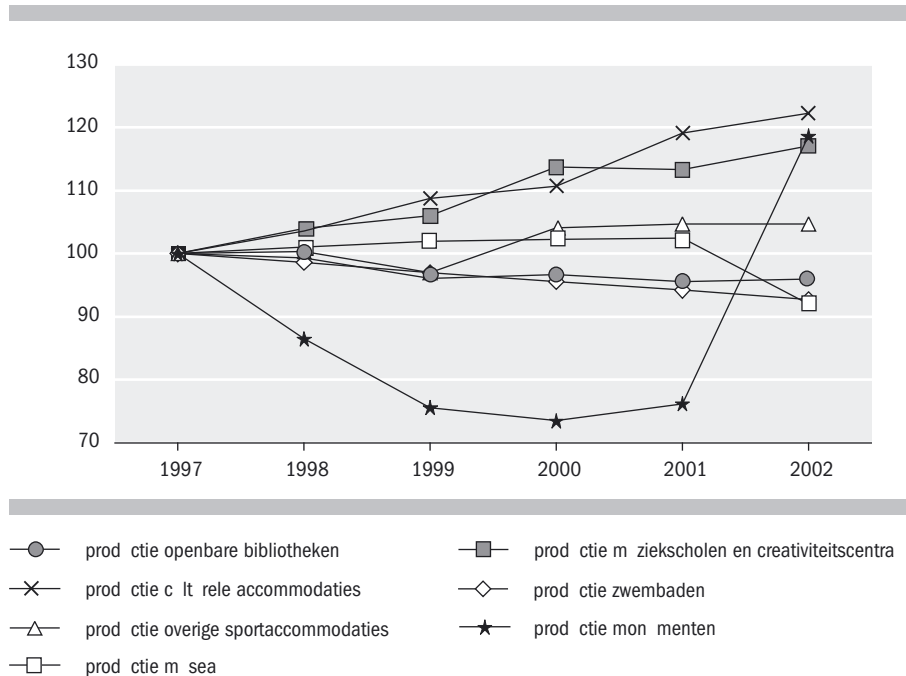
De productie bij groen loopt vrijwel gelijk op met de reële gemeentelijke uitgaven.¹⁸ De productie op de taakvelden cultuur/sport en oudheid vertoont een vrij vlak verloop. Bij oudheid loopt de productie aanvankelijk terug, om later weer toe te nemen. Voor deze taakvelden blijft de productie zoals gebruikelijk gemiddeld met ongeveer 2,5% per jaar achter bij de reële uitgaven.

Figuur 2.20 Kengetallen cultuur en sport, oudheid en groen (indexcijfers, 1997=100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen, Statistiek gemeentebegrotingen, Statistisch Jaarboek, Maandstatistiek prijzen), Ledenlijst NOC/NSF; SCP-bewerking

Figuur 2.21 Productie van voorzieningen op het terrein van cultuur, sport en oudheid (index 1997=100)



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

Figuur 2.21 geeft een beeld van de productie voor afzonderlijke voorzieningen. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat de gegevens te wensen overlaten en dat in een aantal gevallen productiecijfers voor de laatste jaren via extrapolatie zijn verkregen. Bij een veld als oudheid speelt ook het probleem dat de verdeling van de uitgaven over monumenten en musea globaal moest worden geschat, wat consequenties heeft voor de schatting van de productie.

Het snelst groeit het gebruik van culturele accommodaties en van muziekscholen en creativiteitscentra. Ook het gebruik van sportaccommodaties vertoont een lichte groei. Het bezoek aan musea en het gebruik van zwembaden en openbare bibliotheken vertonen een lichte daling. De gedefieerde uitgaven voor monumentenzorg vertonen een wisselvallig, eerst dalend, maar in 2002 sterk stijgend niveau.

Kwaliteit

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

2.14 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing

Inleiding

Met de gemeentelijke taken op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing was in 2002 2,8 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. Deze uitgaven waren min of meer gelijkelijk over vier deelterreinen verdeeld: woningexploitatie, overige volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing. Het overgrote deel van deze uitgaven is overigens gedekt door rijksbijdragen en inkomsten van derden. Alleen bij de ruimtelijke ordening is sprake van substantiële netto-uitgaven van gemeenten. Van de genoemde terreinen is dat van de overige volkshuisvesting het meest diffuus. Volgens de werkljst van producten van Cebeon (2003) gaat het hierbij onder meer om bouw- en woningtoezicht, woonruimteverdeling, vastgoedregistratie, regulering woonschepen, woonwagenzaken en gemeentegaranties (bij koopwoningen).

Beleidsmatige ontwikkelingen

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

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

Uit onderzoek van het RIGO (Kromhout en Van Grinsven 2004) blijkt dat er op de onderscheiden negen prestatievelden (zoals bevordering eigen woningbezit, beperking woonlasten, verhoging kwaliteit van de leefomgeving) verschillende soorten afspraken zijn gemaakt: over het proces, intenties, handelingen, garanties en transacties. RIGO is nagegaan over welk prestatieveld welke afspraak is gemaakt en of die kwantitatief dan wel kwalitatief van aard is. Belangrijkste conclusie voor het jaar 2003 is dat 40% van de corporaties met 36% van de gemeenten prestatieovereenkom-

sten hebben gesloten. Dat geldt voor driekwart van de dertig grootste gemeenten. De meeste afspraken zijn algemeen van aard en betreffen vooral afspraken over samenwerking en de behandeling van beleidsthema's. Nieuwbouw en herstructurering vormen daarin belangrijke onderwerpen.

Indicatoren

Voor de taakvelden woningexploitatie en stedelijke vernieuwing worden waarde-indicatoren gehanteerd. In het eerste geval worden de opbrengsten gedeeld met het prijsindexcijfer van woninghuur, in het tweede geval worden de uitgaven gedeeld met het prijsindexcijfer voor woningonderhoud. Bij overige volkshuisvesting is het denkbaar fysieke productindicatoren te hanteren zoals het aantal verordeningen van bouw- en woningtoezicht, het aantal woonvergunningen en het aantal verleende gemeentegaranties. Met uitzondering van de laatste indicator zijn deze gegevens echter niet landelijk beschikbaar. Daarom wordt volstaan met een normeringsindicator, het aantal woonruimten in de sociale sector. Na nader onderzoek bij individuele gemeenten zou het wellicht mogelijk zijn om (naar analogie van burgerzaken en de GGD's) nog enkele verfijningen in de aanpak aan te brengen. Ruimtelijke ordening, waarvan de activiteiten uitmonden in structuur- en bestemmingsplannen, is bij uitstek een voorbeeld van voorwaardescheppend beleid. Ook op dit onderdeel is gebruikgemaakt van een normeringsindicator, het aantal woonruimten (zie ook Cebeon/vB Groep 1993).

Kengetallen

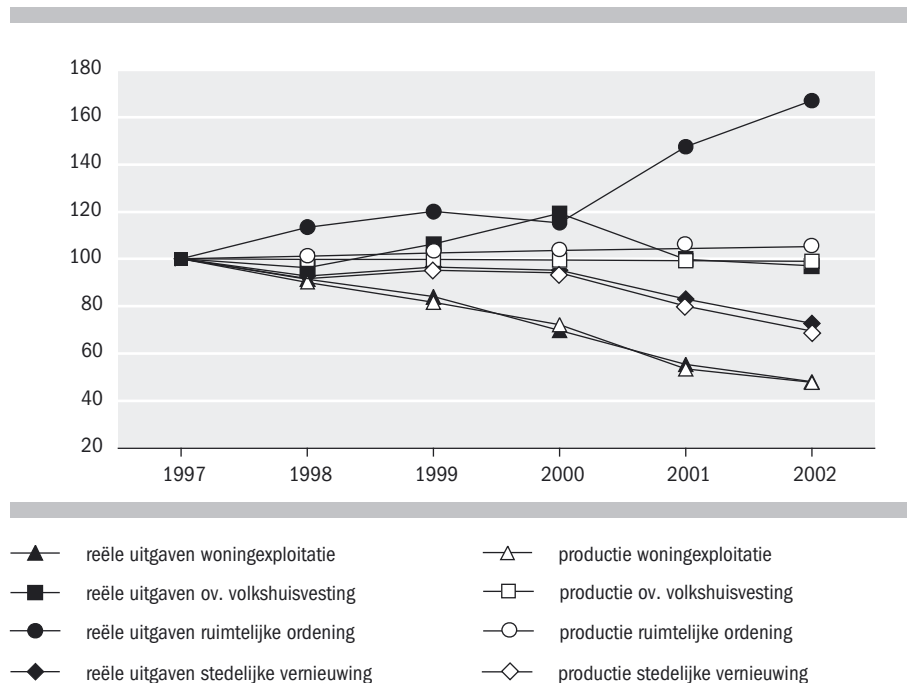
Figuur 2.22 geeft enkele kengetallen voor de vier genoemde taakvelden. In het verlengde van de eerder besproken bruteringsoperatie zijn veel gemeentelijke woonbedrijven verzelfstandigd. Daardoor is de directe betrokkenheid van gemeenten bij het taakveld woningexploitatie in de periode 1997-2002 vrijwel gehalveerd (nadat ook van 1995 op 1997 al een reductie tot een derde van de oorspronkelijke uitgaven was opgetreden). Dit is zowel te zien aan de teruggang van de gemeentelijke uitgaven als aan die van de daarmee corresponderende productie. De stedelijke vernieuwing is in die periode in lichtere mate teruggelopen, terwijl het onderdeel volkshuisvesting een fluctuerend verloop kent. Daarentegen zijn de reële uitgaven voor ruimtelijke ordening met gemiddeld 11% per jaar toegenomen, het sterkst in de jaren 2001 en 2002. Hiermee groeien de uitgaven veel sneller dan de groei van de gekozen normeringsindicator (1,5% per jaar). Er mag worden aangenomen dat deze groei samenhangt met de toenemende eisen die aan bestemmings- en structuurplannen worden gesteld.

Kwaliteit

In de *Sociale Staat van Nederland 2003* (SCP 2003a) wordt een nieuwe maat gepresenteerd voor de kwaliteit van de fysieke woonomgeving. Deze is gebaseerd op aspecten als (het oordeel over) fysieke verloederingsgraad, dichtheid van bewoning, milieuhinder en voorzieningenniveau. Volgens deze maatstaf is de gemiddelde kwaliteit van de fysieke woonomgeving in de periode 1994-2002 afgenomen. Wordt de score in het

jaar 1994 op 100 gezet dan bedroeg deze in 1998 97 en in 2002 87. Dit ligt vooral aan fysieke verloedering en aan de afname van het voorzieningenniveau (door schaalvergroting). Wijken met weinig woonomgevingskwaliteit zijn vooral in de grote steden (zowel de G4 als de G21) te vinden. Dit spoot met informatie uit het *Jaarboek Grotstedenbeleid 2002* (Ecorys 2003b).

Figuur 2.22 Kengetallen olkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (indexcijfers, 1997=100)



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

2.15 Openbaar vervoer

Inleiding

Tot en met 1995 werd bij het stad/streekvervoer een onderscheid gemaakt tussen lokaal vervoer door gemeentelijke vervoerbedrijven, lokaal vervoer op contractbasis en streekvervoer. De zogenoemde BOV-gemeenten waren verantwoordelijk voor het eerste segment, de BOS-gemeenten voor het tweede en de provincies voor het derde. In 1996 werd overgegaan op een andere systematiek waarin een rol wordt gespeeld door 35 ov-autoriteiten, namelijk de provincies (12), de middelgrote gemeenten (16) en zogenoemde kaderwetgebieden (7). Deze laatste omvatten een aantal grootstedelijke gebieden. Deze afbakening spoot slechts ten dele met de eerdere driedeling. Sindsdien is een proces op gang gekomen van aanbesteding en privatisering van de sector, dat rond 2007 zal zijn afgerond.

In 1996 kwam een einde aan de reguliere informatievoorziening over het stad/streekvervoer door Koninklijk Vervoer Nederland. Op basis van bronnen als de ov-monitor van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer, gegevens uit de Rijksbegroting Verkeer en Waterstaat, de zogenoemde WROOV-plus jaarboeken van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en gegevens van het CBS is informatie beschikbaar over reizigerskilometers, opbrengsten en kwaliteitsindicatoren van het stads/streekvervoer. Vanaf de tweede helft van de jaren negentig is de informatie van het CBS steeds beperkter geworden en het ziet er niet naar uit dat met name informatie met betrekking tot personeel en kosten voor de jaren na 1999 nog beschikbaar zal komen.

Een bijkomend probleem is dat de informatie over reizigerskilometers van het CBS, die zijn gebaseerd op een enquête naar het verplaatsingsgedrag van de bevolking, niet spoot met de informatie over reizigerskilometers van het ministerie van VenW, die is gebaseerd op een analyse van de opbrengsten van de vervoersbedrijven. De CBS-cijfers laten een gemarkeerde daling van het aantal reizigerskilometers zien, die niet is terug te vinden in de gegevens van het ministerie.

Nog lastiger is het om het gemeentelijk aandeel binnen het stad/streekvervoer te identificeren. Ruwweg lijken zowel de inkomsten en uitgaven van de gemeentelijke rijksbijdragegerechtigden als de kaderwetgebieden op de gemeenterekening te worden verantwoord, maar er treden in deze boekhouding scherpe fluctuaties op (met name een nominale groei van circa 33% van 2000 op 2001, zie figuur 2.23) die geen relatie lijkt te hebben met ontwikkelingen in opbrengsten of reizigerskilometers bij de rijksbijdragegerechtigden. De enig mogelijke verklaring is dat de inkomsten en uitgaven van een of meer kaderwetgebieden in sommige jaren niet en in andere jaren wel op de gemeenterekening worden verantwoord.¹⁹

Conform de aanpak elders in dit rapport (zie ook box 3.2) is ervoor gekozen om de kosten en reizigerskilometers van het stad/streekvervoer in zijn geheel in kaart te brengen. Vervolgens laten de gemeentelijke uitgavecijfers zien, welk (fluctuerend) deel hiervan in elk afzonderlijk jaar op de gemeenterekening wordt verantwoord. Ten slotte wordt een evenredig deel van het totaal aantal reizigerskilometers als productie aan gemeenten toegerekend.²⁰ Deze reizigerskilometers vertonen dus een vergelijkbare – door financieringsverschuivingen veroorzaakte – fluctuatie.

In 2002 bedroegen de totale kosten van het stads/streekvervoer rond de 1,6 miljard euro. Circa 70% hiervan (1,2 miljard) wordt verantwoord op de gemeenterekening.

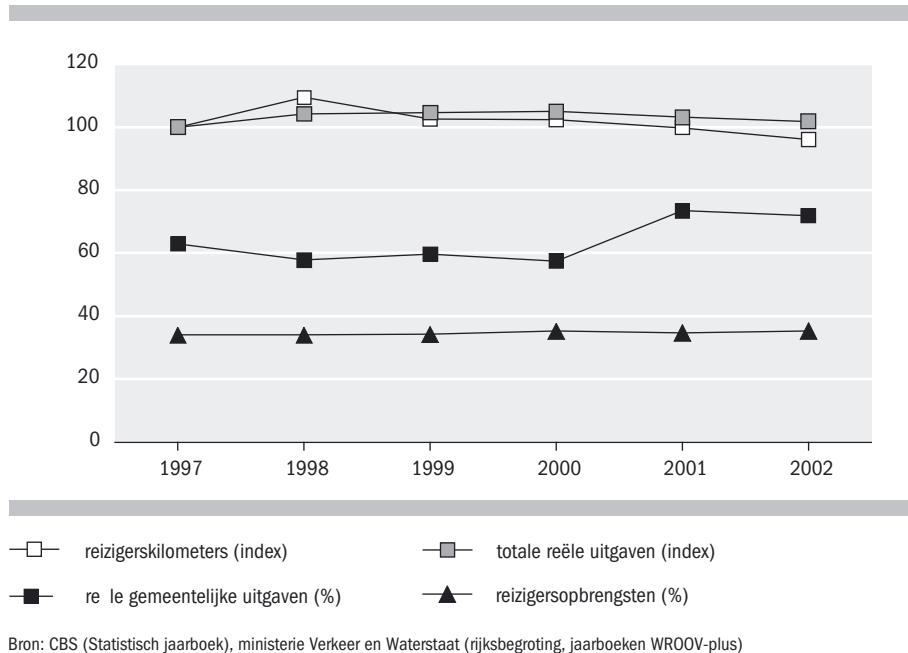
Indicatoren en kengetallen

Als productindicator voor het stad/streekvervoer geldt het aantal reizigerskilometers. De informatie hierover is samengevat in figuur 2.23. Hierbij is vooralsnog uitgegaan van de CBS-cijfers over reizigerskilometers. Deze vertonen tot 2002 een lichte teruggang. Hier kan nog worden vermeld dat in het daaropvolgende jaar, 2003, althans volgens deze CBS-gegevens die zijn gebaseerd op de Enquête verplaatsingsgedrag, een forse teruggang (met 8%) heeft plaatsgevonden. In bronnen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, die betrekking hebben op de verkoop van kaarten en daaraan gelieerde enquêtes, is daarentegen nauwelijks sprake van een teruggang.

Op grond van deze tegenstrijdigheid is het moeilijk om conclusies te trekken over de ontwikkelingen bij dit taakveld.

Daarnaast geeft de figuur het verloop van de totale exploitatiekosten weer. Deze zijn benaderd via de inkomsten, berekend als de som van rijksbijdragen, de nettobijdragen van lagere overheden en reizigersopbrengsten. De nettobijdragen van gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen zijn overigens verhoudingsgewijs klein (minder dan 5% van het totaal). De kostencijfers zijn omgerekend in reële kosten in prijzen van het jaar 2001 met behulp van het prijsindexcijfer van het BBP.

Figuur 2.23 Kengetallen stad/streekvervoer



Het aantal reizigerskilometers fluctueert licht en ligt de gehele periode rond de 6 miljard euro. In de laatste jaren van de onderzochte periode daalt dit aantal met enkele procenten. De reële kosten en opbrengsten stijgen eerst licht om daarna weer te dalen tot het beginniveau. Hieruit blijkt dat de kostprijs van het openbaar vervoer gelijke tred houdt met het BBP. In dit opzicht wijkt het openbaar vervoer af van andere publieke voorzieningen die worden gekenmerkt door een gestage stijging van de relatieve kostprijs. Het aandeel van de gemeentelijke uitgaven in de totale exploitatiekosten vertoont een aanzienlijke fluctuatie. In de beginperiode lag dit percentage rond de 60, maar tegen het eind op ruim 70. Deze fluctuaties zijn niet gereleteerd aan veranderingen in productie en kosten, maar eerder aan de mate waarin de kosten van bepaalde kaderwetgebieden al dan niet worden verantwoord op de gemeenterekening. Als laatste geeft de figuur het aandeel van de reizigersopbrengs-

ten in de kosten van het stad/streekvervoer. Dit ligt de gehele periode rond de 35%. Recentelijk is de beleidsdoelstelling geformuleerd om dit aandeel op te trekken naar 40%, maar van een dergelijke stijging is in de betrokken periode nog weinig te zien.

Kwaliteit

Gegevens over de kwaliteit van het stad/streekvervoer kunnen worden ontleend aan de OV-monitor van de Adviesdienst voor Verkeer en Vervoer. De gemiddelde rapportcijfers van burgers voor onderdelen van het stad/streekvervoer varieerden in 2001 tussen 6,1 en 7,3. Het landelijk gemiddelde ligt rond de 6,8. De grote steden worden gekenmerkt door modale rapportcijfers. Ook de cijfers per aspect liggen meestal in dit bereik. Laag scoren bij de bus de informatie over vertragingen (5-) en de mogelijkheid om consumpties te kopen (6-), waardering bestaat hier voor de sociale veiligheid (7+). Voor de tram en metro worden vergelijkbare cijfers gegeven, zij het dat de score op sociale veiligheid iets lager uitpakt: 7-. De metro scoort hoger op informatie bij vertragingen (6-), maar lager op de reinheid van het voertuig (eveneens 6-). Verder waardeert de klant het prijsniveau van bus, tram en metro op een mager zesje. Voor de aspecten vertragingen en frequentie heeft hij een 6,5 à 7 over.

2.16 *Economische zaken*

Inleiding

Economische zaken is een uitermate heterogeen taakveld waaronder volgens de Cebeon-productenlijst (Cebeon 2003) onder meer vallen: economisch beleid, stimulering toerisme, commerciële kredietverlening, markten en standplaatsen, ontwikkeling en exploitatie van bedrijfsterreinen en kantoorlocaties. Tegen de achtergrond van deze veelheid van taken zijn er met dit taakveld betrekkelijk weinig middelen gemoeid (gemeentelijke uitgaven circa 450 miljoen euro in 2002). Hiertegenover stond circa 300 miljoen euro aan inkomsten van derden.

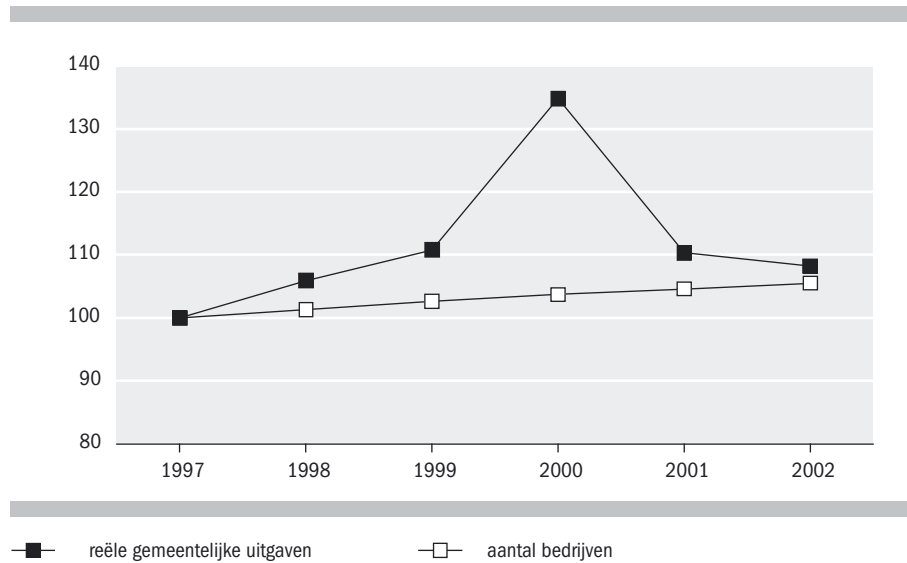
Indicatoren

Dit taakveld heeft betrekking op een veelheid van producten, waarvoor – met uitzondering van de toeristenbelasting – geen landelijke indicatoren beschikbaar zijn. Daarom wordt hier een globale normeringsindicator gehanteerd: het aantal bedrijven.

Kengetallen

De summiere cijfers zijn weergegeven in figuur 2.24. De reële gemeentelijke uitgaven groeien met 2% per jaar, de (genormeerde) productie met de helft daarvan. De ontwikkeling van de productie volgt die van de uitgaven op afstand, met één uitzondering: de uitgaven behaalden in 2000 eenmalig een hoge piekwaarde. De achtergrond van deze fluctuatie is niet bekend.

Fi uur 2. 24 Keni etallen econom sche zaken (ndexc jfers, 1997=100)



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

Noten

- 1 Hoewel het meer dan aannemelijk is dat een bepaalde aansturende of ondersteunende activiteit niet in gelijke mate betrekking heeft op alle taakvelden, moet hierbij toch van evenredigheid worden uitgegaan bij gebrek aan informatie over de feitelijke verdeel-sleutel.
- 2 De geschatte parameterwaarden hebben betrekking op het jaar 1995 en bedragen 170.000 euro per gemeente en € 16 per inwoner.
- 3 Ook bij de nettoanalyse is de totale productie van de overige taakvelden als uitgangspunt genomen voor de berekening van de indirecte productie geassocieerd met algemene ondersteuning. Deze middelen zijn namelijk besteed aan de ondersteuning van alle diensten en niet alleen van die diensten die met eigen middelen van gemeenten worden gefinancierd.
- 4 Als men zich hierin verder zou willen verdiepen, zou men moeten nagaan bij welke gemeenten de mutaties zijn opgetreden en vervolgens navragen (als het antwoord zich niet al vanzelf opdringt) wat de achterliggende oorzaak is. Een en ander veronderstelt wel medewerking van het CBS en toestemming van de betrokken gemeenten.
- 5 Door de keuze om de uitgaven voor documenten te koppelen aan de inkomsten en de overige uitgaven aan de netto-uitgaven voor burgerzaken, wordt deze stijging geheel aan overige producten toegeschreven. In werkelijkheid zou een deel van deze stijging ook betrekking kunnen hebben op de uitgaven voor documenten, wat zou impliceren dat de tarieven niet langer kostendekkend zijn.
- 6 Dit is weliswaar ook het geval bij bedrijfsmatige onderdelen als gemeentelijke grond-bedrijven, havenbedrijven en nutsbedrijven, maar deze worden in dit rapport verder buiten beschouwing gelaten. Dit zadelt ons wel op met een methodologisch probleem, omdat diverse berekeningen niet uitvoerbaar zijn wanneer de netto-uitgaven negatief zijn. Daarom is het (kleine) positieve saldo van het onderdeel parkeren bij de berekeningen overgeheveld naar het onderdeel wegen.
- 7 In 2002 is gelijktijdig met de invoering van de euro een prijsstijging opgetreden van ruim 8%. Ook in 2003 is, in lijn met de ontwikkeling bij andere gemeentelijke heffingen, een prijsstijging van ruim 6% gerealiseerd.
- 8 Een deel van deze restpost is pro rata verdeeld over de overige onderwijscategorieën.
- 9 Hierbij kan nog worden opgemerkt dat ook leerlingen van particulier onderwijs over het algemeen betalen per cursusjaar of per gevolgde les.
- 10 Hiervoor zouden gegevens voor afzonderlijke scholen voor een reeks van jaren beschikbaar moeten worden gesteld; als aan deze voorwaarde zou kunnen worden voldaan, is minimaal een arbeidsjaar nodig voor de analyse van deze cijfers.
- 11 In de vorige editie van dit rapport is al gemeld dat de specifieke uitkeringen, die volgens de Overzichten Specifieke Uitkeringen van het ministerie van BZK aan gemeenten worden verstrekt, voor het openbaar voortgezet onderwijs in afnemende mate op de gemeentebegroting worden verantwoord. In de hier gevolgde systematiek, waar de centrale vraag is wat gemeenten voor prestaties leveren voor de beschikbare middelen, verdwijnt dan ook de corresponderende productie uit beeld.
- 12 Met name is het bedrag bestemd voor de bekostiging van het gemeentelijk werkkonstonds (WIW) in 2002 uitzonderlijk laag. In 2003 komt dit weer op het oude niveau terug.
- 13 Gegeven het verloop van de totale exploitatiekosten en de gemeentelijke uitgaven is dit niet verassend, aangezien conform de methodiek in box 3.2 een aan de totale uitgaven evenredig deel van de totale productie aan gemeenten wordt toegerekend.

- 14 Hieronder vallen: aanpassingen eigen auto, taxikosten, collectieve busvoorzieningen voor gehandicapten enzovoort.
- 15 Dit heeft tot gevolg dat deze inkomsten aan andere posten worden toegerekend, namelijk maatschappelijke dienstverlening en overige volkshuisvesting.
- 16 De navolgende passages zijn ontleend aan het Sociaal en Cultureel Rapport 2004 (SCP 2004, p. 353, noot 2).
- 17 Het aantal woonruimten (6,5 miljoen) is namelijk in 2001 circa achtmaal zo hoog als het aantal bedrijfsvestigingen (780.000). De weegfactor 5 is overigens ontleend aan de weging die wordt gebruikt bij de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds (BZK 2002b).
- 18 Dit is een gevolg van het feit dat het volume is verkregen door deflering van de totale uitgaven en doordat de deflator (het prijsindexcijfer voor wegenonderhoud) vrijwel identiek is aan het prijsindexcijfer van het BBP.
- 19 In principe kan dit worden nagetrokken door de rekeningen van de betrokken gemeenten te raadplegen. Daarvan is wegens tijdgebrek vooralsnog afgezien.
- 20 Eventueel zou als referentiekader niet het totaal van het stad/streekvervoer, maar alleen de som gemeenten en kaderwetgebieden kunnen worden gekozen. Op die manier zouden de provinciale uitgaven buiten beschouwing blijven. Hoewel deze aanpak in theorie te prefereren is, is daar vooralsnog niet voor gekozen vanwege de extra eisen die dit aan de gegevensverzameling stelt.

Deel 3 Methodiek

3.1 Prestatiemeting: algemene problematiek

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De toename van de samengestelde productie van jaar t_1 op jaar t_2 kan op de manier die is vermeld in box 3.1 worden berekend door de toename van alle afzonderlijke producten te wegen met hun kostenaandeel in een bepaald jaar (bijvoorbeeld in jaar t_1).

Box 3.1 Berekening samengestelde productie

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

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

De productie wordt waargenomen op het niveau van voorzieningen. De presentatie in rapportages vindt echter vaak plaats op het niveau van (sub)clusters en het gemeentelijk niveau in totaliteit. Kosten en ingezette middelen kunnen daarbij worden opgeteld. De geaggregeerde productie kan eveneens worden berekend via weging van de productie van de onderscheiden voorzieningen met de kostenaandelen van deze voorzieningen in een bepaald basisjaar (conform de uitleg in box 3.1).

3.2 Meting van gemeentelijke prestaties

Ondanks problemen die verband houden met heterogeniteit (zie § 3.1) en kwaliteit (zie § 3.4) is de meting van de productie via prestatie- of gebruiksindicatoren nog relatief eenvoudig wanneer sprake is van finale dienstverlening aan burgers. Voorbeelden daarvan zijn onderwijs en zorg. Bij veel activiteiten die vallen onder de noemer ‘openbaar bestuur’ is het nog veel lastiger om te komen tot een adequate en zinvolle meting van de productie. Dit geldt zowel voor het Rijk als voor de gemeenten (zie onder meer Haselbekke et al. 1990; De Groot en Goudriaan 1991; Bordewijk en Klaassen 2000, Houwaart 1995; Van Helden 1998).

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

- In het geval van *finale dienstverlening* aan burgers is het vaak betrekkelijk eenvoudig om productindicatoren te definiëren. Gedacht kan worden aan aantallen uitleeningen van boeken en andere media, aantallen bezoeken aan zwembaden, het aantal verstrekte uitkeringen of het aantal verstrekte vergunningen. Het betreft over het algemeen prestatie- en gebruiksindicatoren. Ook productmeting via waarde-indicatoren is in sommige gevallen mogelijk. Dit onderwerp is besproken in paragraaf 3.1. De kosten die gerelateerd zijn aan finale dienstverlening kunnen worden aangeduid als *exploitatiekosten*.
- Veel activiteiten van overheden vallen in de categorie *intermediaire dienstverlening*.² Het gaat hierbij om het controleren, aansturen, ondersteunen en/of subsidiëren van uitvoerende instanties die eveneens tot de overheid behoren of die grotendeels door de overheid gefinancierd worden zoals scholen, bibliotheken en sociaal-cultureel werk. De hiermee gemoeide kosten worden in het vervolg aangeduid als *aansturingskosten*. In dit soort gevallen is het moeilijk om de feitelijke productie te meten en vervalt men al snel in indicatoren als opgestelde nota's, gevoerd overleg, verzonden brieven en dergelijke (procesindicatoren) of ingezette middelen (inputindicatoren). Bij monitoren op afstand, of het hier nu bestuurders op het niveau van gemeenten of rijksinstanties betreft, kan en moet worden volstaan met veel globalere informatie. In dit rapport worden de kosten van gemeentelijke diensten met een aansturende taak expliciet of impliciet toegerekend aan de finale productie die bij de uitvoeringsorganisaties plaatsvindt (zie bijvoorbeeld De Groot en Goudriaan 1991; Haring et al. 1995).³ Een vergelijkbare aanpak is ook geschikt in het geval van ondersteunende activiteiten, zoals die van een schoolbegeleidingsdienst of activiteiten die kunnen worden betiteld als overhead (posten in de gemeenterekeningen als 'algemene ondersteuning', 'secretarie' of 'algemeen beheer'). Strikt genomen speelt het probleem van de overhead op alle niveaus. Bij een uitvoeringsorganisatie zoals een school is er bijvoorbeeld een directeur, een conciërge en een administratie.⁴ Waar overhead niet expliciet in de gemeenterekening (c.q. gemeentebegroting) is onderscheiden, wordt deze automatisch toegerekend aan de bijbehorende finale (of intermediaire) productie. Waar de overhead wel geëxpliciteerd wordt, zijn er twee equivalente berekeningsmethoden beschikbaar: evenredige omslag van de bedragen over alle bijbehorende kostenposten (correctie via de uitgavenkant) of berekening van een gewogen productindicator onder verwaarlozing van de overheadcomponent. Deze wordt vervolgens wel gerelateerd aan het totaal van de betreffende uitgaven (correctie via de productiekant). In dit rapport wordt over het algemeen gebruikgemaakt van de laatstgenoemde methode.

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

Een alternatief is het hanteren van inputindicatoren als de tijdbesteding aan bepaalde taken. Hiermee wordt echter het paard achter de wagen gespannen, omdat het dan niet meer mogelijk is om het verband tussen 'input' en 'output' te analyseren. In dit rapport wordt in deze gevallen gebruikgemaakt van normeringsindicatoren (zie § 3.1). Met dergelijke indicatoren worden de uitgaven voor een bepaalde taak gerelateerd aan een norm (uitgaven per inwoner, per km², enz.).⁶

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

Bij een aantal taakvelden zijn de inkomsten systematisch hoger dan de uitgaven. Dit betreft een aantal bedrijfsmatige activiteiten (o.a. gemeentelijke grondbedrijven en nutsbedrijven) en financiële transacties (o.a. onroerendezaakbelasting en de post Algemene baten en lasten). In bijlage A en B zijn deze taakvelden aangeduid met **. Deze taakvelden worden in dit rapport behandeld als netto-inkomstenbron. De consequentie daarvan is dat de analyse van de gemeentelijke productie alleen betrekking heeft op de prestaties en uitgaven voor alle andere voorzieningen. Door deze beslissing blijft 10% tot 15% van de gemeentelijke totale uitgaven buiten beschouwing. De belangrijkste ontbrekende rubrieken zijn gemeentelijke grondbedrijven en de post Algemene baten en lasten.

In de analyses worden 64 afzonderlijke taakvelden onderscheiden. Omdat voor veel taakvelden meer dan één productindicator wordt gehanteerd, ligt het aantal

gehanteerde afzonderlijke productindicatoren rond de 110. Bij veertien taakvelden is gebruikgemaakt van een gebruiksindicator, bij 21 van een prestatie-indicator, bij twaalf van een waarde-indicator en bij dertien van een normeringsindicator. In vier gevallen ging het om overhead of een restpost. Veruit de belangrijkste hiervan was algemene ondersteuning. Uitgedrukt als aandeel van de totale gemeentelijke uitgaven voor het jaar 2000 ziet het beeld er iets anders uit: koploper zijn dan de prestatie-indicatoren (40%), gevolgd door waarde-indicatoren (25%) en gebruiksindicatoren (16%). Hekensluiters zijn normeringsindicatoren (14%) en overhead/restposten (5%). Het minst bevredigend zijn de normeringsindicatoren, maar deze beïnvloeden het totaalbeeld slechts in beperkte mate (zoals blijkt uit een van de varianten van de gevoeligheidsanalyse in § 4.3).

Als wegingsjaar voor het berekenen van de samengestelde productie (zie ook box 3.1) is 1999 gekozen. Keuze voor een tussenjaar heeft voordelen boven die voor een begin- of eindjaar, omdat dat meer representatief is voor de gehele periode. Bovendien zijn er technische problemen met de beginjaren. In enkele gevallen moest de productie voor die jaren worden geschat, terwijl er ook voorzieningen zijn waarvoor de kosten en de productie in de eerste jaren op nul stonden (onderwijsachterstandbeleid en schoolbegeleidingsdiensten).

3.3 De rol van de uitgaven

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

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

De punten 1 en 2 zijn al aan de orde geweest in paragraaf 3.1 en in box 3.1. Punt 3 heeft te maken met een methodische complicatie die het gevolg is van het feit dat in deze analyses niet de dienstverlening zelf centraal staat, maar de rol van gemeenten. Deze complicatie treedt op in situaties waarin ook derden (bijvoorbeeld andere overheidslagen) een rol spelen bij de financiering van een voorziening, maar de prestatiegegevens betrekking hebben op alle instellingen ongeacht de gemeentelijke betrokkenheid. Bijvoorbeeld: de prestatiegegevens met betrekking tot musea (aantal bezoekers) hebben betrekking op alle Nederlandse musea, ongeacht of het gemeentelijke, rijks- of privaatrechtelijke instellingen betreft. Aparte bezoekcijfers voor gemeentelijke musea zijn niet beschikbaar. De ontwikkeling van de totale bezoek-

cijfers van musea kan echter van toepassing worden verklaard op het gemeentelijke segment onder de volgende twee voorwaarden:

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

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

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

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

Zowel in het geval van de netto-uitgaven als in het geval van de totale uitgaven kan gemakkelijk worden aangetoond dat de (index van de) uitgaven per product op het niveau van de elementaire voorzieningen gelijk is aan het quotiënt van de (index van de) totale exploitatiekosten en (de index van) het bijbehorende productievolume (zie box 3.2). Bij aggregatie van voorzieningen ontstaan wel verschillen als gevolg van een andere weging van de componenten.

Box 3.2 Rekenregels die van toepassing zijn als de productie uit verschillende bronnen wordt bekostigd

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

De methode in box 3.2 is overigens niet van toepassing op voorzieningen waar de productie wordt berekend via een waarde-indicator. In dat geval heeft de gemeten productie namelijk expliciet betrekking op het door de gemeente bekostigde deel van de totale productie.

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

Gegevens over de gerealiseerde inkomsten en uitgaven uit de gemeenterekeningen zijn veel bruikbaar dan gegevens uit de gemeentebegrotingen. Voor de jaren 1996-1998 heeft het CBS echter geen rekeningcijfers gepubliceerd. De ondershands beschikbare cijfers zijn niet vrijgegeven, omdat er twijfels zijn over de kwaliteit hiervan.⁷ Daarom zijn ten behoeve van deze publicatie de begrotingscijfers voor 1996 tot en met 1999 proportioneel gekoppeld aan de rekeningcijfers voor de periode 1999-2001. Dit impliceert dat de begrotingscijfers voor de jaren 1996 tot en met 1998 per afzonderlijk taakveld zijn gecorrigeerd met een verhoudingsgetal dat gebaseerd is op de verhouding tussen de bedragen in de rekening en de bedragen in de begroting voor het jaar 1999.⁸

3.4 Kwantiteit en kwaliteit

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

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

- objectieve en subjectieve kwaliteitsmaten;
- proceskwaliteit en productkwaliteit.

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

Naast de kwaliteit van het product kan ook de kwaliteit van het productieproces relevant zijn. Ten eerste kan de kwaliteit van producten indirect worden getoetst door na te gaan of het productieproces aan bepaalde eisen voldoet (adequate opleiding van personeel, volgen van voorgeschreven procedures, maatregelen voor kwaliteitsborging). Ten tweede kunnen aspecten van het productieproces die niet direct met het eindproduct te maken hebben, toch van groot belang zijn voor de gebruiker. Schone toiletten op scholen of het voldoen aan de eisen voor brandveiligheid behoren niet tot het eigenlijke product van het onderwijs (het verwerven van kennis en het aanleren van vaardigheden), maar zijn wel belangrijke randvoorwaarden die aan het onderwijs moeten worden gesteld.

Indien de kwaliteit niet adequaat is verdisconteerd in de productiemaat impliceren ontwikkelingen als een kleinere groepsomvang in het onderwijs en meer handen aan het bed in een verzorgingshuis, een daling van de waargenomen productiviteit. Op vergelijkbare wijze kunnen beter opgeleide en daarom duurere leerkrachten of minder bewoners per kamer in een verpleeghuis resulteren in een stijging van de kostprijs. Aan de andere kant is het effect van dergelijke kwaliteitsimpulsen vaak moeilijk meetbaar. Zelfs in gevallen waarin de kwaliteit adequaat gemeten kan worden (bijvoorbeeld de gemiddelde vertraging van treinen of de uitruktijd van de brandweer) is het vaak niet mogelijk om de uitkomsten op bevredigende wijze te verwerken in een hanteerbare productindicator. Vaak moet daarom worden volstaan met één of meer additionele kwaliteitsindicatoren in combinatie met niet voor kwaliteit gecorrigeerde productiecijfers.

De beperkte mogelijkheden om kwaliteit adequaat in de meting van de productie te betrekken kunnen zich wreken bij de beoordeling van de effecten van het ter beschikking stellen van extra middelen (of het omgekeerde: bezuinigingen). Voor-

zover deze impulsen tot uitdrukking komen in aantallen gebruikers of aantallen geleverde producten is er geen probleem. Als ze leiden tot het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden van het personeel zijn de effecten ook traceerbaar. In andere gevallen ontstaat een beeld van oplopende kosten per product, dat een suggestie van verspilling oproept. Op onderdelen is het mogelijk om (vaak tegen aanzienlijke kosten op het terrein van de dataverzameling) verfijningen in productindicatoren te introduceren die in een deel van deze lacune voorzien (bij onderwijs bijvoorbeeld gegevens over schoolresultaten, bij de zorg gegevens over wachtlijsten en genezingskansen). Voor een deel hebben dergelijke kostenstijgingen echter ook te maken met een algehele stijging van het welvaartsniveau. Mensen die aangenaam wonen willen hun laatste jaren niet slijten in een verouderd verzorgingshuis. Scholen gehuisvest in barakken zijn niet meer acceptabel. Uitgaven die daarin voorzien leiden tot een verhoging van de kosten per product, die alleszins verantwoord is.

De in dit rapport uitgevoerde analyses worden gehandicapt door een 'blinde vlek' voor bepaalde aspecten van de kwaliteit van de dienstverlening. Het is heel goed mogelijk en zelfs waarschijnlijk dat stijgende kosten per product voor een deel corresponderen met een voor burgers relevante verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening. Bij het verzamelen van beleidsinformatie op deelterreinen is het daarom zeker van belang om naast indicatoren die betrekking hebben op de kwantiteit ook meer kwalitatieve indicatoren te verzamelen. Behalve opiniegegevens kan het daarbij, zoals gezegd, ook gaan om meer objectieve aspecten. Voorzover beschikbaar is dergelijke informatie samengevat in de paragrafen kwaliteit en effectiviteit bij de bespreking van de afzonderlijke taakvelden in deel 2. Dit type informatie is van belang voor de beleidsontwikkeling en evaluatie van de betrokken terreinen, maar blijft een zijlicht: sommige kwalitatieve aspecten kunnen nu eenmaal niet integraal in de kwantitatieve maat voor de productie worden opgenomen.

In het Sociaal en Cultureel Rapport 2002 (SCP 2002) wordt uitvoerig ingegaan op het begrip kwaliteit en op empirische gegevens over de kwaliteit van quartaire diensten. Belangrijk daarbij is vooral een operationalisering via subjectieve meting, namelijk opinieonderzoek onder de bevolking. Enkele vragen hadden specifiek betrekking op gemeentelijke dienstverlening. Een andere recente bron is de Benchmark Gemeentelijke dienstverlening van EZ (2002). Bij veel specifieke benchmarks en monitors wordt apart ingegaan op kwalitatieve aspecten (zie bijvoorbeeld de benchmarks Sociale diensten en WVG van het onderzoeksbureau van de VNG (SGBO), de benchmark riolering van Rioned (2003) en de OV-monitor van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer).

3.5 *Verantwoording van beleid versus verantwoording van uitgaven*

In dit rapport is gekozen voor een aanpak waarin de gemeentelijke uitgaven worden geconfronteerd met de daarmee gerealiseerde dienstverlening. Het gaat daarbij om

de productie gemeten in termen van geleverde diensten. Er zijn echter ook andere invalshoeken mogelijk, waarbij het beleid zelf en de beleidsdoelstellingen meer centraal staan. Voorbeelden hiervan zijn de operatie *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording* (VBTB) van de rijksoverheid en het Grotestedenbeleid.

De uiteindelijke doelstelling van overheidsbeleid is in veel gevallen eerder gericht op het bereiken van bepaalde effecten dan op het realiseren van een bepaalde productie. Het publiek belang heeft betrekking op de bevordering van de gezondheid, veiligheid en de vaardigheid en mondigheid van de burgers. Het verlenen van zorg, de inzet van de politie of het geven van onderwijs zijn in dit verband eerder middel dan doel. Bovendien bestaan er naast de financiering van dienstverlening ook geheel andere instrumenten om de gestelde doelen te bereiken: regelgeving, voorlichting, financiële prikkels via subsidies en heffingen.

Een inherent probleem bij de evaluatie van effecten is echter dat er in veel gevallen belangrijke buiten het beleid en de inzet van publieke middelen gelegen factoren zijn die deze kunnen beïnvloeden. Voor de gezondheid van de bevolking zijn bijvoorbeeld, naast de curatieve zorg, ook de leefstijl, voedingsgewoonten en hygiënische omstandigheden van zeer groot belang. Vaak beschikt de overheid slechts over beperkte instrumenten om de gewenste effecten te bereiken. Een tweede probleem is dat effecten vaak niet als grondslag te hanteren zijn bij de financiering van uitvoerende instanties. Hoeveel inspanning is er gemoeid met het terugdringen van geweldscriminaliteit en met het tegengaan van voortijdige schooluitval? Als maatschappelijke processen leiden tot een toename van dit soort problemen, kan het al een prestatie zijn om het huidige groeitempo af te zwakken. Het gros van de ingezette middelen is eerder te verantwoorden in termen van uitgevoerde taken dan in termen van al dan niet gerealiseerde beleidsdoelstellingen. Bij GGD's, bijvoorbeeld, is de besteding van middelen eerder gekoppeld aan de gerealiseerde aantallen jeugdconsulten, de aantallen verrichte inentingen en aantallen uitgevoerde ambulanceritten dan aan de mate waarin men erin slaagt om overgewicht tegen te gaan. Overigens kan de zeggingskracht van productindicatoren in sommige gevallen wel worden verhoogd door het kiezen van indicatoren die zoveel mogelijk zijn gelieerd aan effecten (aantal leerlingen dat diploma behaalt, aantallen patiënten dat succesvol is behandeld).

Uitgangspunt bij de VBTB vormen de *www*-vragen: 'wat willen we bereiken', 'wat gaan we daarvoor doen' en 'wat mag het kosten'? Een dergelijke vraagstelling is meer gericht op de evaluatie van het bestuurlijk proces dan op het meten van de dienstverlening die met publieke middelen wordt gerealiseerd. De kernvraag die bij de beleidsverantwoording aan de orde komt is in hoeverre bepaalde beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd. Het draait daarbij primair om beleidsevaluatie en slechts in tweede instantie om een verantwoording van uitgaven. Overigens verschilt de uitwerking van deze doelstelling per begroting en per onderwerp. Soms valt de nadruk hierbij meer op evaluatie van gevoerd beleid, soms op het behalen van gewenste effecten en soms op een systematische verantwoording van de uitgaven.

Bij het Grotestedenbeleid is sprake van additionele financiering die is gericht op het bereiken van specifieke beleidsdoelen. Het Grotestedenbeleid borduurt voort op het project Sociale Vernieuwing uit de eerste helft van de jaren negentig en is verbreed met stedelijke vernieuwing en met economische structuurversterking. Inmiddels is de derde convenantperiode (GSB-III) ingegaan, die betrekking heeft op de periode 2005-2009. Doelstellingen van het Grotestedenbeleid (zie BZK 2004b) hebben betrekking op te bereiken effecten ('outcomes'):

- het verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid;
- het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving;
- het verbeteren van de sociale kwaliteit van de samenleving;
- het binden van de midden- en hogere inkomens aan de stad; en
- het vergroten van de economische kracht van de stad.

Ter uitwerking van deze outcomedoelstellingen zijn er afgeleide outputdoelstellingen en meetbare outputindicatoren ontwikkeld, die uiteenvallen in drie domeinen: sociaal, fysiek en economisch. Deze outputdoelstellingen hebben onder meer betrekking op zulke diverse doelstellingen als inburgering en integratie, voortijdig schoolverlaten, verslavingszorg, vrouwenopvang, gezondheidstoestand en overgewicht, veiligheid en aanpak veelplegers, kwaliteit openbare ruimte, milieu en bereikbaarheid. Na eerdere kritiek is in de derde fase van het Grotestedenbeleid nadrukkelijk aandacht besteed aan de meetbaarheid van de outputindicatoren en het instrumentarium dat de overheid ter beschikking staat om de gestelde doelen te bereiken.

Vooralsnog geldt overigens dat de nadruk in de Jaarboeken Grotestedenbeleid (zie bijvoorbeeld Ecorys 2003b) eerder ligt op effecten (outcome) dan op de meting van productie (output).

Uiteraard kan het beeld van de productie en de daaraan gerelateerde uitgaven zoals dat in dit rapport wordt neergezet, worden aangevuld met meer op de meting van integrale effecten georiënteerde indicatoren, zoals die in het Grotestedenbeleid (veiligheidsgevoelens van burgers, vestigingsklimaat voor bedrijven, gezondheidsindicatoren voor burgers). Dit soort indicatoren zegt veel over de steden en hun bewoners, maar is slechts ten dele te relateren aan gemeentelijk beleid, en aan de daarbij ingezette middelen. Met andere woorden: een dergelijke invalshoek heeft zonder meer een eigen informatieve waarde, maar valt niet goed in passen in de huidige opzet.

3.6 Informatiebronnen

In de afgelopen vijftien jaar hebben heel wat gemeenten zich al veel moeite getroost om uiteenlopende vormen van productbegrotingen en contractmanagement te ontwikkelen. Voor het monitoren van gemeentelijke prestaties op landelijk niveau is het nut hiervan maar beperkt vanwege het gebrek aan onderlinge afstemming tussen gemeenten en vanwege de verregaande mate van detaillering. De laatste sluit eerder aan bij doelstellingen van operationeel management dan bij globale monitoring. Bovendien zijn de gemeenten en de commerciële bureaus die de gemeenten assis-

teren bij het ontwikkelen van prestatiegerichte begrotingen, terughoudend met het openbaar maken van de achterliggende informatie.

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

Op pagina 86 van hun rapport presenteren zij een schema voor de relatie tussen homogeniteit en identificeerbaarheid van de producten en sturingsprocessen, waaruit blijkt dat outputfinanciering in hun visie alleen mogelijk is bij identificeerbare en homogene producten. Een eis van strikte homogeniteit is zeer beperkend, omdat in de praktijk zelden sprake zal zijn van een volstrekt homogeen product. Wij vinden dat deze eis te ver gaat. Hoewel de heterogeniteit van producten en kwaliteitsverschillen de nodige complicaties kunnen opleveren, valt daar op verschillende manieren voor te corrigeren: ten eerste via weging van heterogene productcategorieën met hun kostenaandelen, ten tweede door kwaliteitsborging, bijvoorbeeld via een inspectie of een andere onafhankelijke toezichthouder. De identificeerbaarheid van producten is een fundamenteel probleem, vooral waar het het openbaar bestuur in enge zin betreft. Dit kwam reeds aan de orde in paragraaf 3.2.

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

Een bron van informatie die in toenemende mate van belang is, zijn landelijke monitorprojecten en brancherapporten. Het monitoren van ontwikkelingen heeft de afgelopen jaren een hoge vlucht genomen. Van belang voor dit rapport zijn onder meer de Brancheverslagen van het Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening, de WIW-monitor

van het EIM, de ID-monitor van Ecorys/NEI, de Monitor Maatschappelijke Opvang van het Trimbos-instituut, het Trendrapport jeugdhulpverlening van de Stichting registratie jeugdvoorzieningen en de hieraan gelieerde rapporten van het Centraal Informatiepunt Jeugdzorg, de jaarverslagen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de kerncijfers Wet voorzieningen gehandicapten (wVG) van het onderzoeksbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, SGB0, de Gemeentelijke armoedemonitor van Cebeon en de Openbaar Vervoermonitor van de Adviesdienst voor Verkeer en Vervoer.

Als verzamelpunt van deze en andere informatie fungeert het Centraal Bureau van de Statistiek. Met name de informatie van dit bureau over de gemeentebegrotingen en -rekeningen is van essentieel belang voor dit rapport. Daarnaast is gebruikgemaakt van CBS-gegevens over uiteenlopende onderwerpen als brandweer, leerlingen en hun achtergrondkenmerken, gezondheidszorg, maatschappelijk werk, riolering, cultuur, sport en prijsindices.

Van essentieel belang is ook het toenemend aantal benchmarks dat door wisselende groepen van gemeenten over de meest uiteenlopende onderwerpen wordt uitgevoerd. Vaak speelt hierbij een al dan niet commercieel onderzoeksbureau een coördinerende rol. Helaas zijn deze gegevens lang niet altijd openbaar. In twee recente rapporten heeft de Stichting Rekenschap (Fuite 2003a en 2003b) gewezen op het belang van benchmarks als instrument voor publieke verantwoording en de eis van openbaarheid die hieraan zou kunnen worden gesteld.

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

Noten

- 1 Om een voorbeeld te noemen: het aantal vierkante meters park is een wel erg grove maatstaf voor de inspanningen van gemeenten op het terrein recreatie. Parken kunnen fraai aangelegd zijn, dan wel verregaand verwaarloosd. De gedefleerde uitgaven geven in zo'n geval een beter inzicht in de inspanningen van gemeenten.
- 2 Zie De Groot en Goudriaan (1991) voor een nadere uitwerking van het onderscheid tussen finale en intermediaire dienstverlening. De VNG (VNG 1993) gebruikt hiervoor overigens de termen 'externe producten' en 'interne producten'.
- 3 Wel kan er al naargelang de aard van de werkzaamheden gekozen worden voor een productindicator die afwijkt van die bij de finale productie, bijvoorbeeld het aantal instellingen dat wordt aangestuurd of de totale kosten die zijn gemoeid met de finale productie.
- 4 Er is namelijk een grote mate van keuzevrijheid om dergelijke overhead bij een centrale beheersinstantie onder te brengen dan wel te decentraliseren naar de bijbehorende uitvoerende diensten. Bij verzelfstandigingsprocessen speelt de decentralisatie van overhead een belangrijke rol.
- 5 Kenmerken van zuiver collectieve goederen (en diensten) zijn dat deze niet-rivaliserend en niet-exclusief zijn. De eerstgenoemde eigenschap impliceert dat het gebruik van het betreffende goed door de één het gebruik door een ander niet in de weg staat. De tweede dat het gebruik van het betreffende goed door derden niet uitgesloten kan worden dan wel dat er sprake is van externe effecten voor niet-afnemers. Voorbeelden van collectieve goederen zijn dijken, straten en bestemmingsplannen.
- 6 Een kengetal als kosten per inwoner is, ondanks dat de feitelijke productie buiten beeld blijft, in een aantal opzichten vergelijkbaar met een kengetal als kosten per product. De kosten kunnen namelijk worden ontbonden in een prijs- en een volumecomponent en er is een aanknopingspunt voor het ramen van toekomstige kosten.
- 6 Deze cijfers zijn daarom alleen gebruikt bij de gevoeligheidsanalyses in paragraaf 4.2. De vraag daarbij is of het hanteren van deze alternatieve cijfers veel zou uitmaken.
- 7 Het is heel goed denkbaar dat de ongeautoriseerde cijfers van het CBS betrouwbaarder zijn dan de aldus verkregen reconstructie. Zolang het CBS deze gegevens echter niet publiceert, staat ons geen andere weg open. Naarmate er voor meer jaren rekeningcijfers beschikbaar komen, wordt het ook minder acceptabel om de analyse op begrotingscijfers te baseren, zoals in de vorige editie van *Maten voor gemeenten* nog het geval was.

Deel 4 Kanttekeningen bij de uitkomsten

4.1 Inleiding

In deel 1 is ingegaan op de uitkomsten van de uitgevoerde analyses op geaggregeerd niveau en in deel 2 op ontwikkelingen per taakveld. Dit hoofdstuk gaat nader in op enkele aspecten van de uitkomsten en op theoretische en technische aspecten.

Paragraaf 4.2 gaat in op de prestaties die gemeenten leveren op basis van niet aan specifieke taken gebonden inkomsten; dit betreft in het bijzonder de inkomsten uit het gemeentefonds en de inkomsten van gemeentelijke belastingen als de OZB. In paragraaf 4.3 wordt de gevoeligheid van de uitkomsten voor de keuze van alternatieve productindicatoren en het gebruik van rekening- in plaats van begrotingscijfers aan de orde gesteld. Paragraaf 4.4 behandelt mogelijkheden om de onderzoeksaanpak te verbeteren

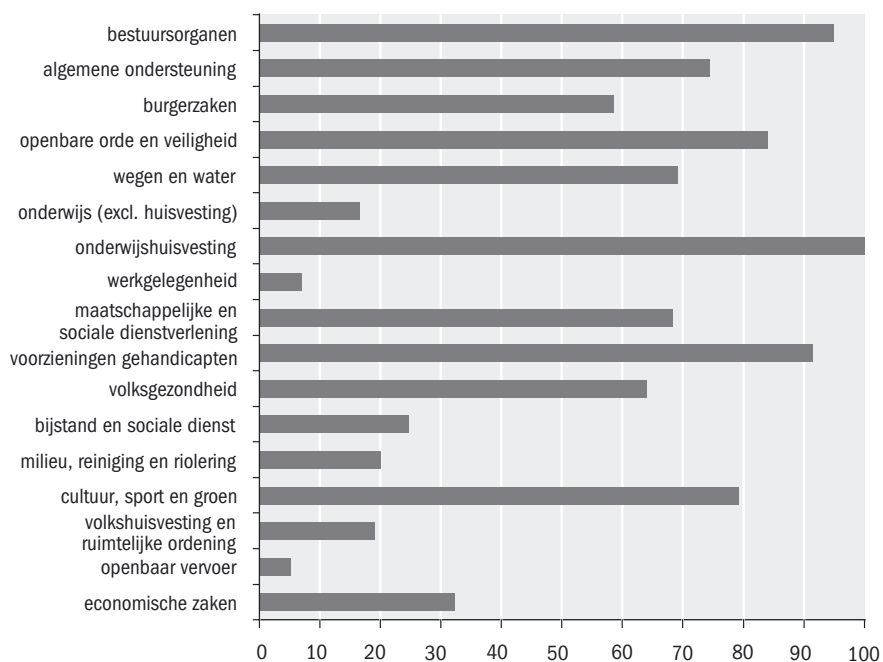
4.2 Analyseresultaten netto-uitgaven

Deel 2 heeft betrekking op de analyse van de totale gemeentelijke uitgaven, op de netto-uitgaven wordt niet of nauwelijks ingegaan.

In eerdere rapporten is prominent ingegaan op de productie die wordt gefinancierd uit de netto-uitgaven. Het naast elkaar behandelen van de analyses gebaseerd op totale en netto-uitgaven is echter voor de gemiddelde lezer verwarrend. Bovendien zijn de uitkomsten van de analyses op basis van de totale uitgaven vanuit het perspectief van de burger (en gemeentefunctionaris) relevanter. Ter wille van de opdrachtgever, die vooral geïnteresseerd is in de besteding van de niet-taakgebonden middelen (gemeentefonds, onroerendezaakbelasting) van gemeenten, wordt in de onderhavige paragraaf alsnog nader ingegaan op de uitkomsten van de nettoanalyse. De omvang van de netto-uitgaven is reeds besproken naar aanleiding van tabel 1.1. De opzet van de nettoanalyse is uit de doeken gedaan in box 3.1. De kern hiervan is dat van de totale productie op een bepaald taakveld alleen dat deel aan de netto-uitgaven van gemeenten wordt toegerekend dat correspondeert met het aandeel van niet-taakgebonden middelen in de totale gemeentelijke uitgaven voor het betreffende taakveld.

Figuur 4.1 geeft een overzicht van de relatie tussen de totale en de netto-uitgaven van gemeenten voor de hoofdclusters van taakvelden. Dit aandeel is groot bij onderwijshuisvesting, bestuursorganen, voorzieningen gehandicapten, openbare orde en veiligheid en cultuur en recreatie en klein bij openbaar vervoer, werkgelegenheid, onderwijs (excl. huisvesting), volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, milieu, reiniging en riolering, en bijstand en sociale dienst.

Figuur 4.1 Netto-uitgaven als percentage van totale gemeentelijke uitgaven



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen)

Het beeld van de netto-uitgaven is op het niveau van de afzonderlijke taakvelden begrijpelijkerwijs minder 'stabiel' dan dat van de totale uitgaven. Op het niveau van landelijke voorzieningen zijn mutaties in kosten en voorzieningengebruik meestal betrekkelijk gematigd, hoewel op deze regel ook uitzonderingen bestaan, zoals de snelle groei van de kinderopvang in de afgelopen jaren en de groei van de asielopvang. Bij de totale uitgaven van gemeenten treedt al een extra complicatie op, omdat de rol van gemeenten bij sommige voorzieningen aan verandering onderhevig is: de al eerdergenoemde afbouw van de betrokkenheid bij verzorgingshuizen, verpleeghuizen en woningexploitatie, waartegenover ook een beperkt aantal nieuwe taakgebieden staat (onderwijsbegeleiding, onderwijsachterstandsbeleid en dergelijke). Bij de netto-uitgaven neemt het aantal complicaties verder toe, omdat sommige specifieke uitkeringen in de loop der tijd zijn vervangen door een verhoging van het gemeentefonds (bijvoorbeeld bij onderwijshuisvesting) of omdat het aandeel van eigen bijdragen van burgers en bedrijven is veranderd. Bij voorzieningen waar de inkomsten min of meer opwegen tegen de uitgaven kan het saldo vrij sterk variëren en wordt als het ware een 'ruis' geïntroduceerd.

De productie die is geassocieerd met de netto-uitgaven laat een geheel ander beeld zien dan de productie die correspondeert met de totale gemeentelijke uitgaven. Hier

zijn onderwijshuisvesting, openbaar vervoer, economische zaken en de voorzieningen voor gehandicapten de snelste groeiers. In alle gevallen, behalve economische zaken, moet de achtergrond worden gezocht in financieringsverschuivingen (overhevelingen naar gemeentefonds of boekhoudkundige verschuivingen) en betreft het geen voorzieningen die op landelijk niveau een snelle groei doormaken. De belangrijkste dalers zijn bijstand/sociale dienst en volkshuisvesting/ruimtelijke ordening. Deze dalingen hebben dezelfde achtergrond als bij de analyse op basis van de totale gemeentelijke uitgaven.

In de nettobenadering wordt alleen gekeken naar de prestaties die de gemeenten leveren op basis van hun algemene middelen, waarvan de belangrijkste componenten de inkomsten uit het gemeentefonds en uit de onroerendezaakbelasting zijn. Functies die grotendeels worden gefinancierd uit specifieke uitkeringen van het Rijk of betalingen van burgers krijgen hierbij een laag gewicht. Als gevolg daarvan kunnen de uitkomsten van deze analyse beduidend anders uitpakken dan die van de analyse op basis van totale gemeentelijke uitgaven.

De belangstelling voor de nettoanalyse van gemeentelijke prestaties vloeit direct voort uit de vraagstelling van de opdrachtgever en in het bijzonder uit de relatie die in het *Plan van Aanpak Transparantie* (zie § 1.1) wordt gelegd tussen het onderwerp prestatie-meting en het vraagstuk van de normering van de omvang van het gemeentefonds.

Bij (sub)clusters waar het aandeel van de inkomsten verhoudingsgewijs laag is (bestuursorganen, burgerzaken, openbare orde, wegen en water, voorzieningen gehandicapten, cultuur en sport, oudheid en groen) verschillen de uitkomsten van de nettoanalyse niet noemenswaardig van die voor de analyse op basis van de totale gemeentelijke uitgaven.

Uitgesproken verschilpunten hebben vaak te maken met een verandering van de verhouding tussen totale en netto-uitgaven: zie bijvoorbeeld de extreem sterke groei van de netto-uitgaven bij onderwijshuisvesting (overheveling specifieke uitkering naar gemeentefonds) en de forse groei van de gemeentelijke bijdragen aan de volwasseneneducatie en de kinderopvang.

De analyse op basis van de totale gemeentelijke uitgaven levert vaak een geheel ander beeld op met betrekking tot het verloop van de uitgaven en de productie dan de nettoanalyse. Met betrekking tot de relatie tussen deze beide grootheden, de reële uitgaven per product, bestaat er echter een aanzienlijke convergentie tussen de twee analysevarianten. Dit is niet verwonderlijk omdat de ontwikkeling van de reële uitgaven per product op het niveau van elementaire voorzieningen in beide analysevarianten per definitie gelijk is (zie § 3.3). Verschillen op het niveau van het totaal en (sub)clusters ontstaan alleen door een afwijkende weging. De volledige uitkomsten van de nettoanalyse staan vermeld in bijlage C2.

In tabel 4.1 wordt een overzicht gegeven van enkele kernuitkomsten voor de netto-uitgaven.

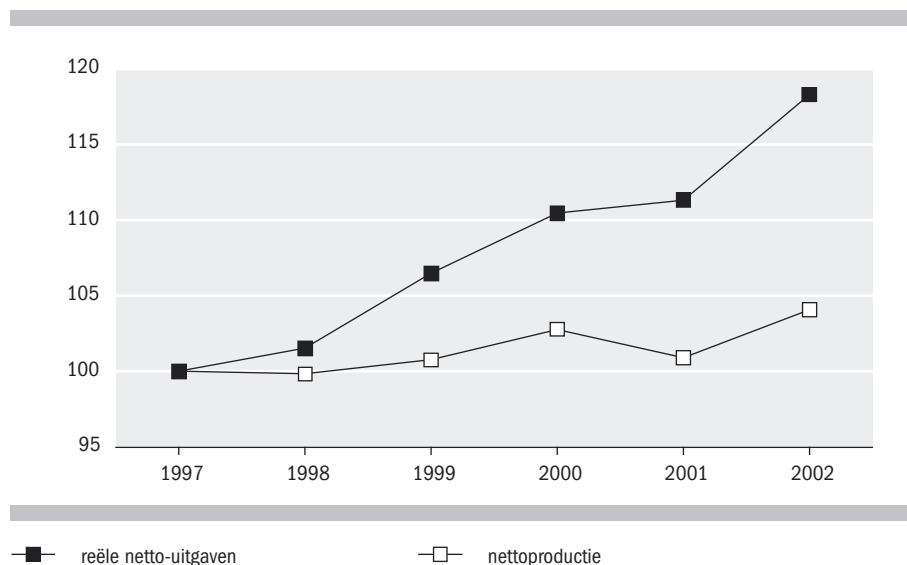
Tabel 4.1 Analyse netto-uitgaven

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	groeivoet ^a 1997-2002
ongecorrigeerde netto-uitgaven (mln. euro)	11667	12053	12832	13862	14713	16171	6,7
reële ontwikkeling netto-uitgaven, index	100,0	101,5	106,5	110,7	111,6	119,0	3,5
ontwikkeling productie, index	100,0	100,0	100,8	102,9	101,4	104,6	0,9
ontwikkeling reële uitgaven per product, index	100,0	101,6	105,6	107,6	110,1	113,8	2,6

a emiddelde jaarlijkse procentuele groei.

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

Figuur 4.2 illustreert dat de reële netto-uitgaven en de hiermee gemoeide productie in de periode 1997-2002 per saldo zijn toegenomen; alleen in het jaar 2001 stagneerde de groei.

Figuur 4.2 Netto-uitgaven en bijbehorende productie (indexcijfers, 1997 = 100)

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

Door de relatief snelle stijging in 2002 moet het beeld uit het voorgaande rapport van een stagnerende nettoproductie worden herzien. De gemiddelde jaarlijkse groei is hoger dan de bevolkingsgroei (0,6% per jaar) en de voor conjuncturele effecten (bijstand!) gecorrigeerde groei van het gemeentelijk areaal (0,75%) zoals dat wordt

gehanteerd bij het verdeelmodel van het gemeentefonds (zie *Maten voor gemeenten 2004*, p. 101-102).

De oorzaak van deze fluctuatie in netto-uitgaven heeft maar ten dele te maken met ontwikkelingen in de nominale netto-uitgaven. Deze vertonen een betrekkelijk gelijkmatige groei. Het zijn vooral de hoge inflatie in het jaar 2001 en de veel lagere inflatie in 2002 die het beeld van de reële uitgaven lijken te bepalen.

In tegenstelling tot eerdere edities is de correctie voor taakmutaties bij de netto-uitgaven ditmaal overbodig. Deze hadden betrekking op de overheveling van onderwijs-huisvesting en de Wet voorzieningen gehandicapten (wVG) naar het gemeentefonds in de periode 1994-1997. Vanaf 1997 zijn de effecten hiervan uitgewerkt.

De reële uitgaven per product lijken in de loop der jaren toe te nemen. Verder duiden deze uitkomsten erop dat de relatieve kostprijs van de netto-uitgaven beduidend sneller toeneemt dan die van de totale uitgaven.

Dit zou de suggestie kunnen wekken dat gemeenten minder kostenbewust omgaan met de vrij besteedbare middelen dan met de middelen die zij ontvangen voor specifieke taken. Daarbij valt in het bijzonder op dat de uitgaven voor overheadposten als bestuursorganen en algemene ondersteuning sterk toenemen. De winst die dit mogelijk heeft opgeleverd aan verbetering van het bestuur en administratief management van gemeenten is niet goed meetbaar, en dus ook niet verdisconteerd in de gehanteerde productindicatoren. Het verschil tussen de relatieve kostprijs van de productie geassocieerd met de totale en de netto-uitgaven blijkt echter weg te vallen als gecorrigeerd wordt voor een aantal producten met een zeer specifiek karakter (wegen en water, reiniging, riolering, woningexploitatie en bijstandsuitkeringen). Na weglating van deze productcategorie ligt de gemiddelde jaarlijkse toename van de relatieve kostprijs zowel voor de totale variant als voor de nettovariant tegen de 3%.

4.3 Gevoeligheidsanalyse

Gevoeligheidsanalyses hebben betrekking op de betrouwbaarheid van de uitkomsten van dit rapport met betrekking tot de ontwikkeling van de productie en de relatieve kostprijs. Meer concreet kan de onderzoeksvraag worden geformuleerd in hoeverre de uitkomsten worden beïnvloed door onbetrouwbaarheid van de uitgavencijfers (met name in de beginjaren) en een zekere mate van willekeur bij de keuze van prestatie-indicatoren. De in de voorgaande jaren uitgevoerde analyses (zie *Maten voor gemeenten 2004*, p. 97-101) zijn ditmaal niet herhaald. De belangrijkste conclusies kunnen als volgt worden samengevat:

- De gevoeligheidsanalyse in enge zin moet worden beperkt tot een vergelijking die betrekking heeft op dezelfde periode (bijvoorbeeld 1995-2000 of 1997-2002). Verschuiving van het beginjaar heeft gevolgen die niets te maken hebben met gevoeligheid in enge zin, maar met veranderingen in de tijd. Dit geldt in het bijzonder voor de productie. Bij uitgaven per product is de gevoeligheid voor de tijdsperiode aanmerkelijk kleiner.

- Er zijn aanzienlijke verschillen tussen de begrotings- en rekeningcijfers, niet alleen waar het de afzonderlijke taakvelden betreft, maar ook waar het de totale groei van de gemeentelijke uitgaven en inkomsten betreft. Uiteraard zijn de rekeningcijfers als realisatiecijfer te prefereren. Maar deze uitkomst legt beperkingen op aan de mogelijkheid om (mutaties in) begrotingscijfers te gebruiken als voorlopige schatting van de uitgaven in de meest recente jaren, waarvoor wel begrotingscijfers maar nog geen rekeningcijfers beschikbaar zijn. Op dit moment betreft dit de jaren 2003 en 2004. Het kernprobleem hierbij is dat de totalen van de begrote uitgaven, ook na correctie voor de feitelijk optredende prijsstijging, ergens halverwege de totaalcijfers van de rekening van het voorgaande jaar en die van het lopende jaar blijken uit te komen. Althans in de periode 1999-2002 zijn de begrotingen te conservatief en geven daarmee geen goede inschatting van de feitelijke mutatie tussen jaar t en jaar $t-1$.

Daarnaast is er onzekerheid met betrekking tot de beginjaren. Wegens het ontbreken van door het CBS geautoriseerde rekeningcijfers voor de periode 1995-1999 moesten de uitgaven en inkomsten voor de jaren 1997 en 1998 worden gebaseerd op proportioneel aan de rekeningcijfers gekoppelde begrotingscijfers.¹ Dit introduceert een onzuiverheid, die sterk varieert met het gekozen beginjaar en die overigens te zijner tijd zal verdwijnen omdat de analyseperiode van vijf jaren bij de jaarlijkse updating van dit rapport geleidelijk aan opschuift.

- In het algemeen wijzen de analyses op een geringe gevoeligheid voor een andere keuze van productindicatoren. Gebleken is dat de meeste wijzigingen in productindicatoren nauwelijks effect op de uitkomsten hebben. Daarnaast speelt het een rol dat bij een serie aanpassingen de effecten tegen elkaar kunnen uitmiddelen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het gezamenlijk effect van een groot aantal aanpassingen in de voorgaande jaren. Maar het geldt ook voor een exercitie waar de zwakste schakel in de analyse, de taakvelden waarvoor de productie bij gebrek aan concrete maatstaven is benaderd via normeringsindicatoren, op een geheel andere wijze is ingevuld, namelijk via gedefleerde kosten.² De gevoeligheid van de uitkomsten op geaggregeerd niveau voor aanpassingen bij afzonderlijke taakvelden is uiteraard afhankelijk van het effect van de aanpassing op het bewuste taakveld en het gewicht van dat taakveld in het totaal. Tot dusver is er één variant aangetroffen die wel aan deze beide voorwaarden voldoet (sterk effect gecombineerd met hoog gewicht). Het betreft de vorig jaar doorgevoerde herwaardering van de bijstandsuitkeringen. Hierbij is de productie gemeten via de koopkracht van het totaal van de verstrekte uitkeringen in plaats van via het aantal uitkeringsontvangers. Dit heeft geleid tot een verhoging van de geschatte groei van de productie op geaggregeerd niveau met gemiddeld een procentpunt per jaar.

4.4 Mogelijkheden tot verbetering van de onderzoeksaanpak

Bij de analyse van de mogelijkheden tot verbetering van de onderzoeksaanpak is een bescheiden uitgangspunt gekozen. Het is onwaarschijnlijk dat in het kader van dit

project kan worden overgegaan tot dataverzameling voor een groot aantal clusters bij alle (of een representatieve steekproef van) afzonderlijke gemeenten. Daarmee is zeer veel geld en menskracht gemoeid en er zou ook een sterke betrokkenheid en een zware inspanning op het niveau van afzonderlijke gemeenten noodzakelijk zijn.

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

- 1 In het algemeen is het zinvol om de hier gepresenteerde keuze van prestatie-indicatoren door te spreken met bij de betreffende taakvelden betrokken gemeentelijke deskundigen. Anders dan de eerder georganiseerde expertmeetings gaat het hierbij om de details, niet om de hoofdlijnen. Het is vooral van belang beter inzicht te krijgen in de taken die vallen onder uitgavenrubrieken als werkgelegenheid, maatschappelijke begeleiding en advies, fysiek milieu (milieubeheer), overige volkshuisvesting, stedelijke vernieuwing en economische zaken. Overigens kan hier inmiddels dankbaar gebruik worden gemaakt van de inventarisatie van gemeentelijke producten die is uitgevoerd door Cebeon (2003).
- 2 Verbetering en aanvulling van bestaande bronnen met betrekking tot prestatie-indicatoren. Het vBTB-initiatief van de rijksoverheid³ en de daarmee samenhangende opkomst van brancherapporten leidt al tot aanzienlijke autonome verbeteringen. Bestaande informatiestromen over openbaar vervoer, jeugdhulpverlening en maatschappelijke opvang dreigen echter op te drogen.
- 3 Benchmarks (vergelijkende studies tussen gemeenten die zich in de regel beperken tot afzonderlijke taakvelden) vormen een geheel andere methode om kennis te verwerven over gemeentelijke voorzieningen. Dit vereist een actieve betrokkenheid van een groep van gemeenten die bereid moet zijn om ten behoeve van dit doel uniforme informatie te verzamelen. Benchmarks bieden de mogelijkheid om op geselecteerde onderdelen 'de diepte' in te gaan. Bovendien kan alleen een diepgaande vergelijking van processen en hun resultaten concrete handvatten opleveren voor verbetering van de organisatie van de dienstverlening. Door benchmarks kunnen gemeenten van elkaar leren. De resultaten hiervan kunnen, zoals dit rapport al op een aantal onderdelen laat zien, ook worden gebruikt om een macroanalyse op een kwalitatief hoger niveau te tillen. Een eis daarbij is uiteraard dat de gegevens van de benchmarks (op hoofdlijnen) openbaar worden gemaakt. Verder zijn de uitkomsten op macroniveau beter bruikbaar naarmate meer gemeenten deelnemen en het daardoor beter mogelijk wordt om de uitkomsten via herweging op te hogen tot een landelijk totaal. In dit rapport is dankbaar gebruikgemaakt van benchmarks van sociale diensten en de Wet voorzieningen gehandicapten en verwante initiatieven als de ov-monitor. Langs deze weg kan ook de keuze van prestatie-indicatoren worden verbeterd. Een voorwaarde hierbij is wel dat de verfijnde indicatoren ook op landelijk niveau beschikbaar zijn of komen.
- 4 Verbetering van uitgaven- en inkomstengegevens. Een belangrijke verbetering op dit terrein is inmiddels al gerealiseerd. Met ingang van het begrotingsjaar 1999

levert het CBS via Statline gegevens aan over de gemeenterekeningen uitgesplitst naar functie. Dergelijke gegevens zijn ondershands al vanaf 1995 beschikbaar. Ze mogen echter vooralsnog niet worden gepubliceerd aangezien het CBS twijfels heeft over de betrouwbaarheid. Het is inmiddels twijfelachtig of deze gegevens ooit zullen worden vrijgegeven. Daarom is een cijferopstelling gebruikt waarbij de begrotingscijfers voor de periode 1997-1998 zijn gekoppeld aan de rekeningcijfers voor 1999-2002.

- 5 Op diverse terreinen kan het ook zinvol zijn als een nadere uitsplitsing van de gegevens uit de gemeentebegrotingen zou kunnen worden aangeleverd. Dit betreft bijvoorbeeld rubrieken als 'overige baten en lasten van het onderwijs', 'maatschappelijke begeleiding en advies' en 'sociaal-cultureel werk'. Overigens heeft AEF in opdracht van het ministerie van BZK al een onderzoek gestart naar de mogelijkheid om te komen tot verbeteringen in de levering van begrotings- en rekeningcijfers door gemeenten (AEF 2004). Onlangs zijn de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften gewijzigd (ministerie van BZK 2003d). Met ingang van het rekeningjaar 2004 gaan gemeenten net als voor 1995 weer gegevens per functie en kostensoort (loonkosten, materiële kosten, kapitaallasten en overdrachten aan organisaties en burgers) verstrekken.⁴ Hierdoor kan diepgang van de analyses aanmerkelijk toenemen langs de lijnen geschetst in paragraaf 1.7.

Noten

- 1 Dit impliceert dat de begrotingscijfers voor de beginjaren proportioneel zijn aangepast aan het niveau van de rekening 1999. De gehanteerde correctiefactoren zijn gebaseerd op de verhouding van de rekeningcijfers ten opzichte van de begrotingscijfers voor het jaar 1999.
- 2 Hierbij is een kunstmatige prijsindex geconstrueerd, gebaseerd op de prijsindex voor het BBP plus een extra groei van 1,6% per jaar voor de gemiddelde stijging van de relatieve kostprijs van gemeentelijke diensten.
- 3 Dit initiatief is gericht op een verbetering van het informatiegehalte van de rijksbegrotingscyclus. VBTB is de afkorting voor 'van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording'.
- 4 Gegevens naar kostensoort worden voor de bedrijfstak openbaar bestuur (onderdeel gemeenten) vermeld in de Nationale Rekeningen, maar zijn per taakveld voor het laatst verzameld voor het jaar 1994 (CBS 1995).

Bijlage A Taakvelden en productindicatoren

code	taakveld	productindicator(en)	bron
a	<i>algemeen bestuur</i>		
a1	bestuursorganen*	gewogen normeringsindicator: vaste voet × aantal gemeenten + bedrag × aantal inwoners	CBS (o.a. Statistiek gemeente- begrotingen)
a2	algemene ondersteuning*	(totale productie gemeenten)	
a3	burgerzaken*		
	verstrekking documenten	aantallen verstrekte paspoorten, identiteitskaarten en rijbewijzen	begroting BZK (paspoorten en identiteitskaarten), jaarverslag RDW (rijbewijzen)
	overig	geboorten, sterfgevallen, immi- gratie, verhuizingen, huwelijken, naturalisaties, aanvragen ver- blijfsvergunningen	CBS: Statistisch jaarboek (bevolkingsmutaties)
b	<i>openbare orde en veiligheid*</i>		
b1	brandweer	branden en hulpverleningen	CBS: (Statistiek brandweer)
b2	overig	gedefleerde kosten (deflator QS)	SCP-schatting
c	<i>wegen en water*</i>		
c1	wegen, straten, pleinen	gedefleerde uitgaven (prijsindex wegonderhoud)	CBS: (Statistiek gemeentebe- grotingen en aandstatistiek prijzen)
c2	parkeren	gedefleerde opbrengsten (prijs- index parkeren en tolgeld)	CBS: (Statistiek gemeentebe- grotingen en aandstatistiek prijzen)
c3	water	gedefleerde uitgaven (prijsindex wegonderhoud)	
d	<i>zorg*: onderwijs (excl. huisvesting)</i>		
d1	basisonderwijs		
	openbaar (excl. huisvesting)	gewogen leerlingen openbaar bao	CBS (aarboek onderwijs + nadere uitsplitsing)
	bijzonder (excl. huisvesting)	gewogen leerlingen bijzonder bao	CBS (aarboek onderwijs + nadere uitsplitsing)
d2	speciaal onderwijs		
	openbaar (excl. huisvesting)	leerlingen openbaar speciaal onderwijs	CBS (aarboek onderwijs)
	bijzonder (excl. huisvesting)	leerlingen bijzonder speciaal onderwijs	CBS (aarboek onderwijs)
d3	voortgezet onderwijs		
	openbaar (excl. huisvesting)	gewogen leerlingen openbaar avo/vbo/lwoo	CBS (aarboek onderwijs + nadere uitsplitsing)
	bijzonder (excl. huisvesting)	gewogen leerlingen bijzonder avo/vbo/lwoo	CBS (aarboek onderwijs + nadere uitsplitsing)

code	taakveld	productindicator(en)	bron	
d4	overig onderwijs educatie	leerlingen basiseducatie, deeltijd avo, deeltijd mbo, inburgering WEB	CBS (aarboek onderwijs)	
	onderwijsachterstandsbeleid	aantal niet-westers allochtone kinderen (4-17 jaar)	CBS (Statline)	
	schoolbegeleiding	aantal kinderen 4-17 jaar	CBS (Statline)	
	overig, o.a. leerlingenvervoer	normeringsindicator: aantal kinderen 4-17 jaar	CBS (Statline)	
e	<i>zorg*: onderwijshuisvesting</i> huisvesting bao ^a huisvesting spo ^a	gewogen leerlingen bao leerlingen speciaal onderwijs	CBS (aarboek onderwijs) CBS (aarboek onderwijs)	
	huisvesting voortgezet onderwijs ^a huisvesting (onverdeeld) ^a	gewogen leerlingen avo/vbo/lwoo (opslagfactor)	CBS (aarboek onderwijs)	
	f	<i>zorg: werkgelegenheid</i> WSW WIW/ID overig	WSW-deelnemers WIW- plus ID-banen (opslagfactor)	Sociale Nota Sociale Nota
		g	<i>zorg*: maatschappelijke en sociale dienstverlening</i> g1 maatschappelijke begeleiding en advies maatschappelijk werk jeugdhulpverlening	cliëntsystemen samengestelde gebruiksindicator
maatschappelijke opvang			opgenomen cliënten	CBS (Statistisch jaarboek); Trimbos-instituut (monitor maatschappelijke opvang)
zorg houders VVTV	aantal houders VVTV		berekend op basis van jaarverslag Immigratie- en Naturalisatiedienst	
inburgering bestrijding maatschappelijke achterstanden	aantal inburgeringstrajecten aantal niet-westerse allochtonen		Rijksbegroting VWS CBS (Statistisch jaarboek)	
g2	sociaal-cultureel werk jeugdwerk	normeringsindicator: jeugd 4-17 jaar	CBS (Statline)	
	buurt- en dorpshuizen	normeringsindicator: gehele bevolking	CBS (Statline)	
g3	kinderopvang	gewogen aantallen opgevangen kinderen	CBS (Statistiek kindercentra)	
g4	verzorgingshuizen	gewogen bewoners	SCP (Gegevensbestand quartaire sector)	

code	taakveld	productindicator(en)	bron
g5	overig	(opslagfactor)	
h	<i>zorg*: voorzieningen gehandicapten</i>		
h1	voorzieningen gehandicapten ^a	aantallen aanvragen rolstoelen en vervoersvoorzieningen	SGBO
h2	woningaanpassingen gehandicapten*	aantallen aanvragen woningaanpassing	SGBO
i	<i>zorg*: volksgezondheid</i>		
i1	GGD	normeringsindicator: bevolking 4 -17 jaar, meldingen infectieziekten, opnames psychiatrische ziekenhuizen	CBS (Statline)
i2	verpleeghuizen	gewogen patiënten	SCP (Gegevensbestand quartaire sector)
i3	ambulances	ambulanceritten	CBS (Statline)
j	<i>bijstand en sociale dienst*</i>		
j1	apparaatskosten	uitkeringsontvangers bijstand, IOAW, IOAZ	Sociale nota
j2	uitkeringskosten	gedefleerde uitkeringen (prijsindex gezinsconsumptie)	CBS (Statistiek gemeentebe-grotingen en aandstatistiek prijzen)
k	<i>milieu, reiniging en riolering</i>		
k1	fysiek milieu*	normeringsindicator: aantal woonruimten + 5 × aantal bedrijven	CBS (Statistisch Jaarboek)
k2	riolering*	verbruik drinkwater	CBS (Statistisch Jaarboek)
k3	reiniging*	tonnen opgehaald vuil	CBS (Statistisch Jaarboek)
l	<i>cultuur, recreatie, sport en groen</i>		
l1	cultuur en sport*		
	openbare bibliotheken	uitleningen jeugd en overig	CBS (Statline)
	kunstzinnige vorming	deelnemers	CBS (Statline)
	kunst		
	culturele accommodaties	bezoekers podiumkunsten	CBS (Statline)
	overig	(opslagfactor)	
	sport		
	zwembaden	aantal bezoekers	CBS (Statline)
	overige sportaccommodaties	leden sportclubs met overige accommodaties	CBS (Statline)
l2	oudheid*		
	monumenten	gedefleerde uitgaven (prijsindex woningonderhoud)	CBS (Statistiek gemeentebe-grotingen en aandstatistiek prijzen)
	musea	aantal bezoekers	CBS (Statline)

code	taakveld	productindicator(en)	bron
l3	groen*		
	recreatie en natuurbescherming	gedefleerde uitgaven (prijsindex onderhoud groenvoorzieningen)	CBS (Statistiek gemeentebegrotingen en aandstatistiek prijzen)
	groene sportvelden ^a	gedefleerde uitgaven (prijsindex onderhoud groenvoorzieningen)	CBS (Statistiek gemeentebegrotingen en aandstatistiek prijzen)
	begraafplaatsen	gedefleerde uitgaven (prijsindex onderhoud groenvoorzieningen)	CBS (Statistiek gemeentebegrotingen en aandstatistiek prijzen)
m	<i>volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing*</i>		
m1	woningexploitatie en woningbouw	gedefleerde opbrengsten (prijsindex woninghuur)	CBS (Statistiek gemeentebegrotingen en aandstatistiek prijzen)
m2	overige volkshuisvesting	aantal woonruimten in sociale sector	CBS (Statistisch Jaarboek)
m3	ruimtelijke ordening	normeringsindicator: aantal woonruimten	CBS (Statistisch Jaarboek)
m4	stedelijke vernieuwing	gedefleerde uitgaven (prijsindex herbouwkosten)	CBS (Statistiek gemeentebegrotingen en aandstatistiek prijzen)
n	<i>overige eigen middelen*</i>		
n1	gemeentelijke grondbedrijven**	gedefleerde opbrengsten (prijsindex bouwgrond)	CBS (Statistiek gemeentebegrotingen en aandstatistiek prijzen)
n2	openbaar vervoer	reizigerskilometers	CBS (Statline)
n3	havenbedrijven**	gedefleerde opbrengsten (prijsindex BBP?)	CBS (Statistiek gemeentebegrotingen en aandstatistiek prijzen)
n4	nutsbedrijven**	gedefleerde opbrengsten (prijsindex elektriciteit en gas)	CBS (Statistiek gemeentebegrotingen en aandstatistiek prijzen)
n5	economische zaken	normeringsindicator: aantal bedrijven	CBS (Statline)
o	<i>onroerendezaakbelasting**</i>	aantal woonruimten + 5 × aantal bedrijven	
p	<i>gemeentefonds**</i>	n.v.t.	
q	<i>financiële transacties**</i>	n.v.t.	

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

* Clusterindeling gemeentefonds.

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

Bron: SCP

Bijlage B Kosten, uitgaven en inkomsten (2002)

		alle financiers	gemeentelijke inkomsten- en uitgaven			
		totale exploitatiekosten ^a	(bruto-) uitgaven	rijksbijdragen	inkomsten van derden	saldo: netto-uitgaven
a	<i>algemeen bestuur</i>	2722	2722	8	632	2083
a1	bestuursorganen*	667	667	8	26	634
a2	algemene ondersteuning*	1540	1540	0	393	1147
a3	burgerzaken*	515	515	0	213	302
b	<i>openbare orde en veiligheid*</i>	948	948	52	99	798
b1	brandweer	624	624	0	99	525
b2	overig ^b	324	324	52	0	272
c	wegen en water*	7890	3208	1	991	2216
c1	wegen, straten, pleinen ^b	6917	2235	1	353	1846
c2	parkeren ^b	513	513	0	548	0
c3	water	460	460	0	89	370
d/h	totaal zorg*	31866	12944	7224	897	4823
d	<i>zorg: onderwijs (excl. huisvesting)</i>	12466	4677	3333	563	781
d1	basisonderwijs	5767	2575	1759	422	395
d2	speciaal onderwijs	1111	345	244	37	64
d3	voortgezet onderwijs	4790	958	734	104	120
d4	overig onderwijs	799	799	596	0	203
e	zorg: onderwijs-huisvesting	945	945	0	0	945
f	zorg: werkgelegenheid	5344	3348	3114	0	234
g	zorg: maatschappelijke en sociale dienstverlening	7618	2765	746	127	1892
g1	maatschappelijke begeleiding en advies	2314	1596	538	0	1058
g2	sociaal-cultureel werk	670	670	0	122	548

		alle financiers	gemeentelijke inkomsten- en uitgaven			
		totale exploitatiekosten ^a	(bruto-) uitgaven	rijksbijdragen	inkomsten van derden	saldo: netto-uitgaven
g3	kinderopvang	1237	484	207	0	276
g4	verzorgingshuizen	3390	9	0	3	6
g5	overig	7	7	0	2	5
h	<i>zorg: voorzieningen gehandicapten^b</i>	712	712	32	28	652
i	<i>zorg: volksgezondheid</i>	4782	498	0	179	319
i1	GGD	364	364	0	101	263
2	verpleeghuizen	4077	7	0	7	0
3	ambulances	341	128	0	71	56
j	<i>bijstand en sociale dienst*</i>	6064	6064	4357	204	1503
j1	apparaatskosten	913	913	0	0	913
2	uitkeringskosten	5152	5152	4357	204	591
k	<i>milieu, reiniging en riolering</i>	3851	3364	48	2641	675
k1	fysiek milieu*	502	502	48	55	398
k2	riolering*	1025	1025	0	872	153
k3	reiniging*	2325	1838	0	1714	124
l	<i>cultuur, sport en groen</i>	4651	4212	37	841	3334
l1	cultuur en sport*	2332	2120	14	459	1647
l2	oudheid*	617	390	11	53	325
l3	groen ^{b,*}	1702	1702	11	329	1362
m	<i>volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing*</i>	14013	2778	534	1714	530
m1	woningexploitatie en woningbouw ^b	12005	770	0	758	12
m2	overige volkshuisvesting	776	776	239	472	65
m3	ruimtelijke ordening	642	642	1	283	357
m4	stedelijke vernieuwing ^b	591	591	294	201	95
n	<i>overige eigen middelen*</i>	25862	7394	109	7400	-115
n1	gemeentelijk grondbedrijf ^{b,**}	5070	5070	0	5216	-146

		alle financiers	gemeentelijke inkomsten- en uitgaven			
		totale exploitatiekosten ^a	(bruto-) uitgaven	rijksbijdragen	inkomsten van derden	saldo: netto-uitgaven
n2	openbaar vervoer (bus, tram en metro)	1636	1168	87	1020	61
n3	haven-bedrijven ^{b,**}	467	467	0	504	-37
n4	nutsbedrijven ^{b,**}	18231	232	0	372	-141
n5	economische zaken	457	457	22	288	148
o	<i>gemeentelijke belastingen</i> **	547	547	46	3167	-2665
p	<i>gemeentefonds</i> **	138	138	13368	0	-13231
q	<i>financiële transacties</i> **	1673	1673	3	2449	-780
	totaal	100226	45993	25787	21034	-828
	totaal (alleen geanalyseerde taakvelden)	74100	37867	12369	9327	16171

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

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

* Clusters gemeentefonds.

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

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

Bijlage C1 Analyse van totale uitgaven

	totale uitgaven (mln. euro)			productie			reële uitgaven per product		
	1997	2000	2002	1997	2000	2002	1997	2000	2002
a algemeen bestuur	1765	2210	2722	100,0	97,8	99,2	100,0	119,2	133,4
a1 bestuursorganen*	427	486	667	100,0	99,7	98,8	100,0	106,3	135,9
a2 algemene ondersteuning*	991	1322	1540	100,0	97,8	99,6	100,0	127,0	134,0
a3 burgerzaken*	347	403	515	100,0	95,9	98,8	100,0	112,7	128,9
b openbare orde en veiligheid*	552	710	948	100,0	103,0	127,2	100,0	116,4	116,0
b1 brandweer	421	522	624	100,0	96,2	108,2	100,0	120,0	117,6
b2 overig	131	188	324	100,0	127,9	197,5	100,0	104,6	107,7
c wegen en water*	2288	2696	3208	100,0	103,8	116,5	100,0	105,7	103,4
c1 wegen, straten, pleinen	1691	1950	2235	100,0	102,3	112,4	100,0	105,0	101,0
c2 parkeren	281	394	513	100,0	117,7	132,0	100,0	110,8	118,5
c3 water	316	352	460	100,0	98,7	123,7	100,0	105,0	101,0
d/h totaal zorg*	9145	10445	12944	100,0	102,2	105,5	100,0	106,0	115,2
d zorg: onderwijs (excl. huisvesting)	3241	3753	4677	100,0	104,5	100,6	100,0	108,7	123,1
d1 basisonderwijs	1719	2142	2576	100,0	104,3	101,3	100,0	111,2	127,1
d2 speciaal onderwijs	331	332	345	100,0	93,2	76,7	100,0	100,4	116,6
d3 voortgezet onderwijs	877	911	958	100,0	88,1	82,1	100,0	109,8	114,3
d4 overig onderwijs	315	568	798	100,0	159,6	169,5	100,0	105,4	128,4
e zorg: onderwijs-huisvesting	713	869	945	100,0	101,5	102,0	100,0	111,8	111,5
f zorg: werk-gelegenheid	1725	2611	3348	100,0	140,4	155,5	100,0	100,4	107,2
g zorg: maatschappelijke en sociale dienstverlening	2444	2158	2765	100,0	77,3	82,9	100,0	106,4	117,2
g1 maatschappelijke begeleiding en advies	991	1271	1596	100,0	117,2	124,6	100,0	101,9	111,0
g2 sociaal-cultureel werk	441	518	670	100,0	102,2	103,9	100,0	107,2	125,6

	totale uitgaven (mln. euro)			productie			reële uitgaven per product			
	1997	2000	2002	1997	2000	2002	1997	2000	2002	
g3	kinderopvang	255	337	484	100,0	123,0	148,7	100,0	99,9	109,4
g4	verzorgings- huizen	709	13	9	100,0	1,4	0,8	100,0	120,0	125,3
g5	overig	48	19	7						
h	<i>zorg: voorzieningen gehandicapten^b</i>	558	667	712	100,0	99,5	101,2	100,0	111,8	108,3
i	<i>zorg: volksgezondheid</i>	465	388	498	100,0	75,1	76,9	100,0	103,4	119,7
i1	GGD	242	282	364	100,0	104,4	106,6	100,0	104,0	121,1
i2	verpleeghuizen	139	12	7	100,0	7,6	3,7	100,0	103,0	116,3
i3	ambulances	83	94	128	100,0	97,4	107,3	100,0	108,0	122,5
j	<i>bijstand en sociale dienst*</i>	5926	5592	6064	100,0	87,1	83,8	100,0	101,0	104,8
j1	apparaatskosten	740	685	951	100,0	78,4	74,1	100,0	110,0	149,0
j2	uitkeringskosten	5186	4908	5114	100,0	88,5	85,5	100,0	99,6	99,0
k	<i>milieu, reiniging en riolering</i>	2539	2961	3364	100,0	108,1	110,6	100,0	100,5	102,8
k1	fysiek milieu*	395	417	502	100,0	104,1	105,0	100,0	94,6	103,9
k2	riolering*	768	921	1025	100,0	100,2	98,9	100,0	111,5	115,9
k3	reiniging*	1376	1622	1838	100,0	114,1	119,5	100,0	96,2	95,9
l	<i>cultuur, sport en groen</i>	3031	3496	4212	100,0	103,4	111,7	100,0	103,9	106,8
l1	cultuur en sport*	1531	1785	2120	100,0	103,7	106,2	100,0	104,7	112,0
l2	oudheid*	280	318	390	100,0	89,0	104,3	100,0	119,0	114,8
l3	groen ^{b,*}	1221	1393	1702	100,0	106,7	120,9	100,0	99,6	99,0
m	<i>volkshuisves- ting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing*</i>	3070	3018	2778	100,0	86,9	71,0	100,0	105,4	109,5
m1	woningexploitatie en woningbouw ^b	1366	1025	770	100,0	72,2	47,7	100,0	96,9	101,6
m2	overige volkshuisvesting	683	876	776	100,0	99,5	99,1	100,0	120,0	98,5
m3	ruimtelijke ordening	328	407	642	100,0	103,5	105,3	100,0	111,8	159,5
m4	stedelijke vernieuwing	693	711	591	100,0	94,2	69,6	100,0	101,3	105,0
n	<i>overige eigen middelen*</i>	5585	7098	7394	100,0	94,4	106,3	100,0	113,9	107,8
n2	openbaar vervoer	857	884	1168	100,0	89,8	107,1	100,0	106,9	109,3

	totale uitgaven (mln. euro)			productie			reële uitgaven per product		
	1997	2000	2002	1997	2000	2002	1997	2000	2002
n5 economische zaken	361	523	457	100,0	105,1	104,5	100,0	128,5	104,2
totaal gemeenten (idem, reële ontwikkeling totale uitgaven)	29534	32735	37867	100,0	97,8	99,6	100,0	105,6	110,5
	100,0	103,2	110,1						

* Clusterindeling gemeentefonds.

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

Bijlage C2 Analyse van netto-uitgaven

		netto-uitgaven (mln. euro)			productie			reële uitgaven per product		
		1997	2000	2002	1997	2000	2002	1997	2000	2002
a	<i>algemeen bestuur</i>	1417	1748	2083	100,0	97,6	94,4	100,0	117,8	133,7
a1	bestuursorganen*	403	461	634	100,0	100,2	99,4	100,0	106,3	135,9
a2	algemene ondersteuning*	821	1078	1147	100,0	96,3	89,6	100,0	127,0	134,0
a3	burgerzaken*	193	210	302	100,0	97,4	104,3	100,0	103,6	128,5
b	<i>openbare orde en veiligheid*</i>	488	608	798	100,0	99,6	120,9	100,0	116,6	116,2
b1	brandweer	378	449	525	100,0	92,1	101,4	100,0	120,0	117,6
b2	overig	109	159	272	100,0	129,0	198,3	100,0	104,6	107,7
c	<i>wegen en water*</i>	1604	1891	2216	100,0	104,6	117,4	100,0	105,0	101,0
c1	wegen, straten, pleinen	1345	1603	1846	100,0	105,7	116,6	100,0	105,0	101,0
c2	parkeren	0	0	0	100,0	84,0	72,4	100,0	110,8	118,5
c3	water	259	288	370	100,0	98,7	121,7	100,0	105,0	101,0
d/h	totaal zorg*	3398	3932	4823	100,0	105,6	107,5	100,0	107,3	113,4
d	<i>zorg: onderwijs (excl. huisvesting)</i>	325	575	781	100,0	201,0	171,3	100,0	110,6	120,4
d1	basisonderwijs	109	383	395	100,0	272,0	230,7	100,0	120,4	135,2
d2	speciaal onderwijs	29	52	64	100,0	172,9	153,5	100,0	98,8	124,6
d3	voortgezet onderwijs	39	176	120	100,0	379,5	228,6	100,0	109,8	114,3
d4	overig onderwijs	148	164	202	100,0	101,7	112,5	100,0	101,3	104,1
e	<i>zorg: onderwijs-huisvesting</i>	713	869	945	100,0	101,5	102,0	100,0	111,8	111,5
f	<i>zorg: werk-gelegenheid</i>	331	222	234	100,0	60,4	54,5	100,0	103,2	111,3
g	<i>zorg: maatschappelijke en sociale dienstverlening</i>	1317	1444	1892	100,0	99,9	110,3	100,0	102,3	111,8
g1	maatschappelijke begeleiding en advies	681	770	1058	100,0	101,3	120,2	100,0	104,0	111,1

		netto-uitgaven (mln. euro)			productie			reële uitgaven per product		
		1997	2000	2002	1997	2000	2002	1997	2000	2002
g2	sociaal- cultureel werk	385	427	548	100,0	96,4	97,3	100,0	107,2	125,6
g3	kinderopvang	192	223	276	100,0	108,6	113,1	100,0	99,9	109,4
g4	verzorgings- huizen	18	9	6	100,0	38,5	21,5	100,0	120,0	125,3
g5	overig	42	15	5						
h	zorg: voor- zieningen gehandicapten ^b	488	586	652	100,0	100,4	106,4	100,0	111,4	107,8
i	<i>zorg: volks- gezondheid</i>	224	236	319	100,0	94,0	101,0	100,0	104,8	121,3
i1	GGD	185	190	263	100,0	92,4	100,8	100,0	104,0	121,1
i2	verpleeghuizen	0	0	0	100,0	39,9	0,0	100,0	103,0	0,0
i3	ambulances	38	46	56	100,0	102,6	102,8	100,0	108,0	122,5
j	<i>bijstand en sociale dienst*</i>	1380	1538	1503	100,0	98,0	74,4	100,0	106,0	125,8
j1	apparaats- kosten	740	685	951	100,0	78,4	74,1	100,0	110,0	149,0
j2	uitkeringskosten	640	853	553	100,0	124,7	74,9	100,0	99,6	99,0
k	<i>milieu, reiniging en riolering</i>	465	612	675	100,0	122,2	116,9	100,0	100,2	106,6
k1	fysiek milieu*	230	328	398	100,0	140,3	142,8	100,0	94,6	103,9
k2	riolering*	158	158	153	100,0	83,2	71,8	100,0	111,5	115,9
k3	reiniging*	77	126	124	100,0	158,5	144,2	100,0	96,2	95,9
l	<i>cultuur, sport en groen</i>	2369	2759	3334	100,0	105,0	113,8	100,0	103,3	106,1
l1	cultuur en sport*	1172	1380	1647	100,0	104,9	108,0	100,0	104,6	111,7
l2	oudheid*	215	256	325	100,0	97,3	117,6	100,0	113,9	110,6
l3	groen ^{b,*}	983	1123	1362	100,0	106,9	120,1	100,0	99,6	99,0
m	<i>volkshuis- vesting, ruim- telijke ordening en stedelijke vernieuwing*</i>	409	342	530	100,0	83,9	75,1	100,0	109,5	135,1
m1	woningexploita- tie en woning- bouw ^b	38	38	12	100,0	96,1	26,9	100,0	96,9	101,6
m2	overige volks- huisvesting	75	68	65	100,0	70,6	76,5	100,0	120,0	98,5
m3	ruimtelijke ordening	261	275	357	100,0	87,7	73,7	100,0	111,8	159,5
m4	stedelijke vernieuwing	75	62	95	100,0	75,9	103,8	100,0	101,3	105,0

	netto-uitgaven (mln. euro)			productie			reële uitgaven per product			
	1997	2000	2002	1997	2000	2002	1997	2000	2002	
n	<i>overige eigen middelen*</i>	98	132	208	100,0	102,7	173,4	100,0	122,1	105,5
n2	openbaar vervoer	31	34	61	100,0	93,4	151,2	100,0	106,9	109,3
n5	economische zaken	66	98	148	100,0	107,0	183,7	100,0	128,5	104,2
	totaal gemeenten (idem, reële ontwikkeling totale uitgaven)	11667	13862	16171	100,0	102,9	104,6	100,0	107,6	113,8
		100,0	110,7	119,0						

* Clusterindeling gemeentefonds.

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

Bijlage D Bronnen

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

Literatuur

- AEF (2002). *Transparantie in de financiële verhouding. Twee expertmeetings*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- AEF (2004). *Iv3-productenlijst; toets der kritiek. Rapportage draagvlakonderzoek* (zie ook internetbijlagen). Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Allers, M.A. (2003). *Belastingoverzicht grote gemeenten 2003*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.
- Allers, M.A. (2005). *Belastingoverzicht grote gemeenten 2005*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.
- Allers, M.A. en S. Schrantee (2002). 'Lokale lasten rijzen niet de pan uit'. In: B@G, april, p. 33-35.
- Allers, M.A. en E. Gerritsen (2003). 'Decentrale overheden'. In: C.A. de Kam en A.P. Ros, *Jaarboek overheidsfinanciën 2003*. Den Haag: Sdu.
- Beek, A. van (2002). *Kwaliteit in de kinderopvang*. Utrecht: Van Doorne-Huiskes en partners.
- BiZa (1994). *Besluit Comptabiliteitsvoorschriften 1995* (bijlage bij de circulaire van 28 april 1994, nummer F094/U892). Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Blank, J.L.T. (1993). *Kosten van kennis*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (Sociale en Culturele Studies 17).
- Bordewijk, P. en H.L. Klaassen (2000). *Wij laten ons niet kennen. Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- BZK (2000a). *Plan van aanpak transparantie in de financiële verhouding*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 12 december 2000. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27400B, nr. 7.
- BZK (2000b). *Septembercirculaire 2000. Gemeentefonds* (circulaire van 19 september 2000, nummer F02000/U86785). Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2001). *Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) 2001*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2002). *Financieel overzicht gemeenten 2002*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2003a). *Kerngegevens Overheidspersoneel 2003*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2003b). *Circulaire gemeentefonds van 27 juni 2003*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2003c). *Circulaire gemeentefonds van 16 september 2003*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2003d). *Begroten en verantwoorden* (circulaire van 17 januari 2003, nummer F02003/U51190). Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2004a). *Circulaire gemeentefonds van 27 september 2004*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2004b). *Samenwerken aan de krachtige stad; uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009 (GSB III)*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Castenmiller, P. en N.W. Gerritsen (2002). *Burgers over lokaal bestuur*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten (SGBO 5695/183).
- CBS (1995). *Statistiek der Gemeenterekeningen 1994*. Den Haag: Sdu.
- CBS (2000). *Statistiek Brandweer 2000*. Den Haag: Sdu.

- Cebeon (2003). *Werklijst producten (bestuurlijke diensten, fysieke infrastructuur, voorzieningen)*. Amsterdam: Cebeon.
- Cebeon (2004). *Kosten dualisering gemeentebestuur. Eerste inventarisatie en analyse*. Amsterdam: Cebeon.
- Cebeon/vB Groep (1993). *Structuur gerecht. Ijking gemeentelijke uitgaven in kader herziening FWV'84*. Amsterdam/Voorburg: Centrum beleidsadviserend onderzoek/vB Groep.
- Coelo (2004). *Atlas van de lokale lasten*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.
- Cornelisse, A.P., A.G.J. Haselbekke en A.P. Ros (1994). *De overheid in bedrijf*. Houten: Stenfert Croese.
- Deloitte/Cebeon (2004). *Monitor Gemeentelijk Armoedebeleid 2001. Vijfde meting*. Amsterdam: Cebeon
- Ecorys (2003a). *Rapportage ID-monitor. Jaarrapportage 2002*. Rotterdam: Ecorys-NEI.
- Ecorys (2003b). *Jaarboek Grotestedenbeleid 2002*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- EZ (2002). *Lokaal loket. Rapport van de MDW-werkgroep Benchmark gemeentelijke dienstverlening*. Den Haag: ministerie van Economische Zaken.
- Fuite, D. (2003a). *Proeftuin voor het meten en vergelijken van prestaties in het AMW. Burgers op zoek naar kosteneffectiviteit*. Amsterdam: Stichting Rekenschap.
- Fuite, D. (2003b). *Proeftuin voor het meten en vergelijken van prestaties van Bibliotheken. Burgers op zoek naar kosteneffectiviteit*. Amsterdam: Stichting Rekenschap.
- GGD-Nederland (2004). *GGD Benchmark begroting 2003*. Utrecht: GGD-Nederland.
- GGD Rotterdam (2003). *Jaarplan 2004*. Rotterdam: Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst.
- GGD Amsterdam (2003). *Jaarplan 2004*. Amsterdam: Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst.
- Goudriaan, R. et al. (1989). *Doelmatig dienstverleners*. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samsom (Sociale en Culturele Studies 11).
- Groot, H. de, en R. Goudriaan (1991). *De productiviteit van de overheid. Over prestaties, personeel en uitgaven in de publieke sector (bedrijfskundige signalelementen)*. Schoonhoven: Academic Service.
- Haring, H.M.M. et al. (1995). *Kerngegevens Openbaar Bestuur. Over producten, personeel en kosten van publieke dienstverlening*. Den Haag/Rijswijk: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven/Sociaal en Cultureel Planbureau (100-onderzoeksreeks nr. 70).
- Helden, G.J. van (1998). *BBI in de praktijk. Een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten*. Maastricht: Shaker Publishing.
- Haselbekke, A.G.J. et al. (1990). *Prestaties tellen. Kengetallen als instrumentarium voor een bedrijfsmatig(er) bestuur en beheer van decentrale overheden*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Herweijer, L.J. en H.M.G. Vogels. *Ouders over opvoeding en onderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2004/20).
- Houwaart, D. (1995). *Van Beleids- en Beheersinstrumentarium naar Bestuurlijke vernieuwing, Bedrijfsvoering en Informatie. Slotpublicatie BBI*. Leusden: Stichting BBI.
- Interdepartementaal beleidsonderzoek arbeidsmarktbeleid (2001). *Aan de slag*. Den Haag: ministerie van Financiën.
- Kromhout, S. en A. van Grinsven (2004). *Prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties; analyse van de overeenkomsten in 2003*. Amsterdam: RIGO.
- Kuhry, B. (1998). *Trends in onderwijsdeelname. Van analyse tot prognose*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (Sociale en Culturele Studies 25).

- Kuhry, B. (2003). *Maten voor gemeenten 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2003/9).
- Kuhry, B. en A.G.J. van der Torre (2001). *Maten voor gemeenten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-werkdocument 74).
- Kuhry, B. en A.G.J. van der Torre (2002). *De vierde sector. Achtergrondstudie quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2002/15).
- Kuhry, B. (2003). *Maten voor gemeenten 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, (SCO-onderzoeksrapport 2003/9).
- Kuhry, B. en V. Veldheer. *Maten voor gemeenten 2004*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2004/5).
- Kwekkeboom, R., et al. (2002). *De werkelijkheid van de Welzijnswet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Levin, J.D. (2002). *Essays in the Economics of Education* (proefschrift). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Lubberman et al. (2001). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting po/vo*. Meting onder gemeenten. Leiden: Research voor Beleid.
- Lubberman et al. (2003). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting po/vo*. Vierde meting onder gemeenten. Eindrapport. Leiden: Research voor Beleid.
- NIZW (2002) *Brancherapport Welzijn en Sport*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- NOSW (2000). *Brancheverslag 2000*. Utrecht: Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening.
- NOSW (2003). *Brancheverslag 2003*. Utrecht: Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening.
- Pennen, T. van der (2003). *Sociale activering*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-werkdocument 90).
- Platform Beleidsanalyse (1990). *Maatwerk door meetwerk. Eindrapport van de werkgroep Productiviteits- en prestatiemeting*. Den Haag: ministerie van Financiën.
- Publiekszaken Almelo (2004). *Werkplan Publiekszaken 2004*. Almelo: gemeente Almelo.
- Rioned (2002). *Riool in cijfers 2002-2003*. Ede: Stichting Rioned.
- Rioned (2003). *Het riool vergeleken. 39 gemeenten rioleren door benchmarking*. Ede: Stichting Rioned.
- SCP (1998). *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2002). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002*. De kwaliteit van de quartaire sector. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2003a). *De sociale staat van Nederland 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2003b). *Rapportage Sport 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/4).
- SCP (2003c). *Rapportage Minderheden 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/13).
- SCP (2004). *Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. In het zicht van de toekomst. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SEO (1996). *De nationale bestedingen aan sport*. Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek (rapport 380).
- SGBO (2002). *Benchmark sociale diensten. Landelijke rapportage 2000*. Den Haag: SGBO.
- SGBO (2003a). *Gezocht: de raadsgriffier; Nationaal Griffiersonderzoek 2003*. Den Haag: SGBO.
- SGBO (2003b). *Kerncijfers Wet voorzieningen gehandicapten 2002*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- SGBO (2003c). *Landelijk rapport benchmark wvg 2002*. Den Haag: SGBO.
- SGBO (2003d). *Benchmark sociale diensten. Rapportage 2001*. Den Haag: SGBO.

- TK (1999/2000). *Rijksbegroting ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999/2000, 26800 XVI, nr. 2.
- TK (2003/2004). *Zorg en maatschappelijke ondersteuning*. Brief van de minister en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 29538, nr. 1.
- TK (2004/2005). *Zorg en maatschappelijke ondersteuning. Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 29538, nr. 11.
- Trimbos (2000). *Monitor Maatschappelijke opvang. Deelmonitoren Vraag, Aanbod en Gemeentelijk beleid*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Trimbos (2004). *Monitor Maatschappelijke opvang. Jaarbericht 2004*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- VNG (1993). *Handreiking gemeentelijke productenlijst. Versie 1*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Weggemans, H. en A. Hunderman (2002). In dienstverband 3. *Kengetallen Personeelsbestand Sociale Diensten*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Wolfson, D.J. (1988). *Publieke sector en economische orde*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

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

SCP-publicaties

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

Sociale en Culturele Rapporten

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

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

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

In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004. ISBN 90-377-0159-0

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

Social and Cultural Report 2002. The Quality of the Public Sector (Summary). ISBN 90-377-0118-3

Nederlandse populaire versie van het SCR 1998

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

Engelse populaire versie van het SCR 1998

25 Years of Social Change in the Netherlands; Key Data from the Social and Cultural Report 1998.

Carlo van Praag and Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-580-x

Nederlandse populaire versie van het SCR 2000

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

SCP-publicaties 2004

2004/4 Zorg en wonen voor kwetsbare ouderen. Rapportage ouderen 2004 (2004).

ISBN 90-377-0156-6

2004/6 The Poor Side of the Netherlands. Results from the Dutch 'Poverty Monitor', 1997-2003 (2004). ISBN 90-377-0183-3

2004/7 Achter de schermen. Een kwart eeuw lezen, luisteren, kijken en internetten (2004).

ISBN 90-377-0129-9

2004/8 Public Sector Performance. An International Comparison (2004). ISBN 90-377-0184-1

2004/11 Verpleging en verzorging verklaard (2004). ISBN 90-377-0189-2

2004/12 Trends in Time. The Use and Organisation of Time in the Netherlands (2004). ISBN 90-377-0196-5

- 2004/14 Performances du secteur public. Comparaison internationale (2004). ISBN 90-377-0193-0
 2004/15 Prestaties van de publieke sector. Samenvatting in zeven talen (2004).
 ISBN 90-377-0194-9
 2004/16 Gezondheid en welzijn van allochtone ouderen (2004). ISBN 90-377-0191-4
 2004/17 Sociale uitsluiting in Nederland (2004). ISBN 90-377-0160-4
 2004/18 Prestaties van de publieke sector. Een internationale vergelijking (2004).
 ISBN 90-377-0195-7
 2004/19 Emancipatiemonitor 2004 (2004). ISBN 90-377-0190-6
 2004/20 Ouders over opvoeding en onderwijs (2004). ISBN 90-377-0158-2

SCP-publicaties 2005

- 2005/1 Landelijk verenigd. Civil society en vrijwilligerswerk IV (2005). ISBN 90-377-0126-4
 2005/2 Aandacht voor welzijn. Inhoud, omvang en betekenis van de welzijnssector (2005).
 ISBN 90-377-0204-X
 2005/3 De steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie, 1970-2002 (2005). ISBN 90-377-
 0157-4
 2005/4 Kinderen in Nederland (2005). ISBN 90-377-0209-0
 2005/6 Culture-lovers and Culture-leavers. Trends in interest in the arts and cultural heritage in the
 Netherlands (2005). ISBN 90-377-0217-1
 2005/7 Cultuurminnaars en cultuurmijders. Trends in de belangstelling voor kunsten en cultureel
 erfgoed. Het culturele draagvlak 6 (2005). ISBN 90-377-0228-7
 2005/8 The Hunt for the Last Respondent (2005). ISBN 90-377-0215-5
 2005/11 Maten voor gemeenten 2005 (2005). ISBN 90-377-0224-4

Onderzoeksrapporten 2004

- 2004/1 Emancipatie in estafette. De positie van vrouwen uit etnische minderheden (2004).
 ISBN 90-377-0162-0
 2004/2 De moraal in de publieke opinie. Een verkenning van normen en waarden in bevolkingsen-
 quetes (2004). ISBN 90-377-0163-9
 2004/3 Werkt verlof? Het gebruik van regelingen voor verlof en aanpassing van de arbeidsduur
 (2004). ISBN 90-377-0144-2
 2004/5 Maten voor gemeenten 2004 (2004). ISBN 90-377-0179-5
 2004/9 Moslim in Nederland. Een onderzoek naar de religieuze betrokkenheid van Turken en Marok-
 kanen. Samenvatting (2004). ISBN 90-377-0176-0
 2004/10 Unequal Welfare States (2004). ISBN 90-377-0185-X

Werkdocumenten (rechtstreeks te verkrijgen bij het SCP)

- 95 Voorstel voor de toekomstige ontwikkeling van de landelijke jeugdmonitor (2004).
 ISBN 90-377-0167-1
 96 Nieuwe baan of nieuwe functie? Een studie naar de beloning van externe en interne mobiliteit
 (2004). ISBN 90-377-0172-8
 100 Het Nationale scholierenonderzoek (NSO) en het Health Behaviour in School-aged Children-
 onderzoek (HBSC) vergeleken (2004). ISBN 90-377-0150-7
 101 Schalen van fysieke en psychosociale beperkingen. Het meten van hulpbehoefte bij de indicatie-
 stelling verpleging en verzorging (2004). ISBN 90-377-0151-1
 102 Vertrouwen in de rechtspraak; theoretische en empirische verkenningen voor een monitor (2004).
 ISBN 90-377-0164-7
 103 Bindingsloos of bandenloos. Normen, waarden en individualisering (2004).
 ISBN 90-377-0169-8

- 104 De veeleisende samenleving. De sociaal-culturele context van psychische vermoeidheid (2004). ISBN 90-377-0170-1
- 105 Cijferrapport Allochtone ouderen (2004). ISBN 90-377-0171-x
- 106 Moslim in Nederland. Een onderzoek naar de religieuze betrokkenheid van Turken en Marokkanen (2004). ISBN 90-377-0178-7 (set, 6 delen)
- 107 The Social State of the Netherlands. Summary (2004). ISBN 90-377-0168-x
- 108 Naar een stelsel van sociale indicatoren voor het Integraal toezicht jeugdzaken. Advies in opdracht van de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie van het Onderwijs (2004). ISBN 90-377-0186-8
- 109 Kosten en baten van extramuralisering (2004). ISBN 90-377-0187-6
- 110 Verklaringsmodel verpleging en verzorging. Onderzoeksverantwoording (2005). ISBN 90-377-0199-x
- 112 Wijkkwaliteiten (2005). ISBN 90-377-0216-3
- 113 Ouderen van nu en van de toekomst (2005). ISBN 90-377-0219-8

Overige publicaties

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

Social Europe. European Outlook 1. Annex tot the 'State of the Union 2004' (2004). ISBN 90-377-0145-0

Does Leave Work? Summary (2004). ISBN 90-377-0182-5

Destination Europe. Immigration and Integration in the European Union (2004). ISBN 90-377-0198-1

Hier en daar opklaringen (2005). Nieuwjaarsuitgave 2005. ISBN 90-377-0212-0

De jacht op laatste respondent. Samenvatting (2005). ISBN 90-377-0223-6