

Maten voor gemeenten 2012

Maten voor gemeenten 2012

Prestaties en uitgaven van de lokale overheid
in de periode 2005-2010

Evert Pommer
Ingrid Ooms
Ab van der Torre
Saskia Jansen

Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, november 2012

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

Het Bureau heeft tot taak:

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

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

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

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2012

scp-publicatie 2012-27

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Mantext, Moerkapelle

Vertaling samenvatting: Julian Ross, Carlisle, Engeland

Omslagontwerp: bureau Stijlzug, Utrecht

Omslagfoto: Klaas Fopma | HH

ISBN 978 90 377 0624 6

NUR 740

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

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 VX Den Haag

Telefoon (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: www.scp.nl

E-mail: info@scp.nl

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

Inhoud

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1 Doelstelling en aanpak	14
1.1 Doelstelling	14
1.2 De gevolgde aanpak	15
1.3 Opzet van de sectorale hoofdstukken	16
Noot	17
2 Ontwikkeling van uitgaven en prestaties	18
2.1 Inkomsten en uitgaven	18
2.2 Uitgaven en prestaties	21
2.3 De effecten van bedrijfsmatige activiteiten	28
2.4 De effecten van taakmutaties	30
2.5 De effecten van taakgebonden inkomsten	32
2.6 Achtergronden van de kostenontwikkeling	35
2.7 Ontwikkelingen in de kwaliteit van dienstverlening	38
2.8 Tot Slot	41
Noten	41
3 Burger, bestuur en veiligheid	43
3.1 Bestuursorganen en algemene ondersteuning	44
3.2 Burgerzaken	47
3.3 Openbare orde en brandveiligheid	52
3.4 Samenvatting en slotbeschouwing	60
Noten	62
4 Onderwijs, cultuur, sport en groen	63
4.1 Onderwijs	63
4.2 Cultuur en sport	77
4.3 Groenvoorzieningen	90
4.4 Samenvatting en slotbeschouwing	97
Noten	99
5 Werk en inkomen	100
5.1 Werk en re-integratie	100
5.2 Inkomen	110
5.3 Samenvatting en slotbeschouwing	118
Noten	119

6	Dienstverlening en zorg	120
6.1	Maatschappelijke dienstverlening	121
6.2	maatschappelijke ondersteuning	129
6.3	openbare gezondheidszorg	138
6.4	Samenvatting en slotbeschouwing	147
	Noten	149
7	Infrastructuur en economie	150
7.1	Wegen en water	150
7.2	Openbaar vervoer	157
7.3	Economische zaken	162
7.4	Samenvatting en slotbeschouwing	169
	Noten	171
8	Milieu en leefomgeving	172
8.1	Milieu	172
8.2	Ruimte en wonen	180
8.4	Samenvatting en slotbeschouwing	191
	Noten	193
9	Intergemeentelijke samenwerking	194
9.1	Waarom samenwerken?	194
9.2	Vormen van intergemeentelijke samenwerking	195
9.3	Intergemeentelijke samenwerking per beleidsterrein: ontwikkeling en niveau	197
9.4	Intergemeentelijke samenwerking binnen de belangrijkste beleidsterreinen	201
9.5	Kenmerken van samenwerkende gemeenten	203
9.6	Samenvatting	207
	Noten	208
	Summary	209
	Literatuur	214
	Lijst van afkortingen	225
	Bijlagen downloaden via www.scp.nl bij het desbetreffende rapport	
A	Methodiek	
B	Taakvelden en productindicatoren	
C	Kwaliteit en effectiviteit	
D	Lasten overige inkomensoverdrachten aan overheid (niet rijk)	
	Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	227

Voorwoord

In opdracht van de directie Bestuur, Democratie en Financiën van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) jaarlijks inzicht in de relatie tussen gemeentelijke prestaties en gemeentelijke uitgaven op macroniveau. Deze rapportage is een uitvloeisel van het Plan van Aanpak Transparantie in de financiële verhouding. Met deze informatie kan de minister haar verantwoordelijkheid voor het systeem van de financiële verhouding beter waarmaken en ontstaat meer duidelijkheid over de ruimte die beschikbaar is voor bestaand en nieuw gemeentelijk beleid.

In 2002 heeft het SCP een voorstudie over dat onderwerp gedaan, waarin een methode is ontwikkeld om op basis van informatie op landelijk niveau een globaal beeld te geven van de ontwikkeling van de gemeentelijke prestaties. In *Maten voor gemeenten 2003* is deze opzet uitgewerkt. In de jaren 2004 tot en met 2011 zijn vervolgrapporten verschenen waarin gebruik kon worden gemaakt van steeds betere gegevens en waarin de reikwijdte van de rapportage geleidelijk is toegenomen. Het nu voorliggende rapport, *Maten voor gemeenten 2012*, is een actualisering van de voorgaande rapportages.

In elke rapportage wordt een bepaald thema uitgediept. Dit jaar is het thematische hoofdstuk gewijd aan bovengemeentelijke uitgaven. Gemeenten werken op veel gebieden samen, soms wettelijk gedwongen maar vaak ook op vrijwillige basis. Deze samenwerking is bedoeld om de bestuurskracht van vooral kleinere gemeenten te vergroten. In deze bijdrage gaan we in op het geld dat gemoeid is met bovengemeentelijke samenwerking en verschillen die hierbij optreden in de tijd en tussen gemeenten.

Bij de opstelling van het rapport is intensief gebruikgemaakt van de veelheid aan informatie die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) jaarlijks over de overheid en over publieke dienstverlening verzamelt. Andere bronnen zijn departementale begrotingen en jaarverslagen, monitors, benchmark rapporten en brancherapporten van diverse organisaties, prestatie- en productbegrotingen van gemeenten en de website www.waarstaatje gemeente.nl van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Op andere onderdelen is er niet altijd voldoende informatie voorhanden. Tegelijkertijd blijkt steeds weer dat politiek en beleid verwachten regelmatig en gedetailleerd te kunnen worden voorzien van accurate en actuele gegevens op de meest uiteenlopende terreinen van het maatschappelijke leven. Dat vraagt niet alleen van de onderzoekers de nodige inspanning maar ook van de overheid blijvende investeringen in de informatievoorziening.

De opstellers van het rapport danken de ambtelijke begeleidingsgroep, bestaande uit drs. Fokke Gietema en dr. Merel de Groot van het ministerie van BZK, drs. Anke Weijer en Anneloes Pijnenburg m.e. van het ministerie van Financiën en dr. Saskia Heins van de Vereniging voor Statistiek en Onderzoek (VSO). De CBS-medewerkers drs. Th. A. van Tongeren en G. Batenburg zijn de opstellers erkentelijk voor het verstrekken en toelichten van gegevens uit de gemeenterekeningen.

Prof. dr. Paul Schnabel
Directeur SCP

Samenvatting

In opdracht van de directie Bestuur, Democratie en Financiën van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) jaarlijks inzicht in de relatie tussen gemeentelijke prestaties en gemeentelijke uitgaven op macroniveau. Het onderhavige rapport *Maten voor gemeenten 2012* vormt de tiende editie in de jaarlijkse rapportage vanaf 2003. De analyses in dit rapport hebben primair betrekking op de periode 2005-2010. Daarnaast wordt ingegaan op de ontwikkeling van enkele kerncijfers voor de periode 2000-2010. Puur financiële transacties worden buiten beschouwing gelaten.¹

Totale uitgaven

De totale uitgaven van gemeenten voor de in de analyses betrokken taakvelden bedroegen in 2010 ongeveer 54 miljard euro. De totale inkomsten waren voor het eerst lager dan de uitgaven. Het tekort bedroeg 3,6% van de uitgaven. In de periode 2005-2010 namen de uitgaven nominaal met 3,4% per jaar toe. Gecorrigeerd voor inflatie is echter nog maar sprake van een reële stijging van 2,1% per jaar. Tot 2009 namen de uitgaven toe, in 2008 en 2009 zelfs sterk. Dit ligt vooral aan de uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket met de verantwoordelijkheid voor de huishoudelijke hulp (vanaf 2007) en jeugdgezondheidszorg (vanaf 2008), de groeiende betrokkenheid bij de sociale werkvoorziening (vanaf 2008) en meer dan gemiddelde kostprijsstijgingen bij burgerzaken, cultuur en sport, werkgelegenheid, gemeentelijke gezondheidszorg en ruimte en wonen. Deze kostprijsstijgingen hebben te maken met extra uitgaven die niet tot uitdrukking komen in de gehanteerde indicatoren voor de geleverde productie, zoals de invoering van centra voor jeugd en gezin en het elektronisch kinddossier (jeugdgezondheidszorg). In 2010 is de sterke groei van de uitgaven tot staan gebracht en zien we een lichte daling (–0,4%).

Productie

In dit rapport wordt de productie soms direct gemeten in termen van het aantal gebruikers van een voorziening of de hoeveelheid geleverde diensten, en soms indirect door de uitgaven te corrigeren voor de relevante prijsontwikkeling. De aldus gemeten productie blijft systematisch achter bij de groei van de reële uitgaven. De productie steeg tot 2009, maar nam in 2010 weer af. Per saldo stijgt de productie in de periode 2005-2010 licht (0,5% per jaar). Daarmee blijft de productie van gemeenten duidelijk achter bij de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (volumegroei 1,6% per jaar) en loopt in de pas met de groei van de bevolking (met gemiddeld 0,3% per jaar).

Bedrijfsmatige activiteiten

In vorige edities van *Maten voor gemeenten* werden de typische bedrijfsmatige activiteiten van gemeenten buiten beschouwing gelaten. In totaal werd er in 2010 aan deze activiteiten bijna 8,2 miljard euro uitgegeven (7,9 miljard euro aan grondexploitatie, de rest aan haven- en nutsbedrijven). De reële uitgaven van gemeenten zijn tussen 2005 en 2010

gestegen met 1,9% per jaar als we deze activiteiten buiten beschouwing laten. De productie stijgt dan gemiddeld iets minder (0,3% per jaar), waardoor de kostprijsontwikkeling hetzelfde blijft.

Taakmutaties

Om een beeld te krijgen van de mate waarin gemeentelijke voorzieningen op peil zijn gebleven, moeten de reële uitgaven en de productie worden gecorrigeerd voor taakmutaties (het afstoten van voormalige taken en het toevoegen van nieuwe taken). In de periode 1995-2000 waren deze effecten groot, maar in de periode 2002-2010 zijn ze betrekkelijk klein, doordat de toevoeging van nieuwe taken op het gebied van de huishoudelijke hulp (2007) en de sociale werkvoorziening (2008) vrijwel opweegt tegen het (meer geleidelijk) afstoten van taken bij het onderwijs, de kinderopvang, de woning-exploitatie en het openbaar vervoer.

Relatieve kostprijs

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. Daarom kan in dit verband ook worden gesproken van de *relatieve kostprijs* van het betreffende product. In de periode 2005-2010 blijkt de kostprijs van gemeentelijke diensten jaarlijks gemiddeld 1,6% sneller toe te nemen dan die van het gemiddelde binnenlandse product.

Uit ander onderzoek van het SCP blijkt dat de waargenomen stijging van de relatieve kostprijs niet tot de gemeentelijke dienstverlening beperkt is, maar ook optreedt op terreinen als zorg en onderwijs (zie Kuhry et al. 2012). Deze stijging kan onder meer worden verklaard doordat de arbeidsproductiviteit van publieke diensten bij de marktsector achterblijft, terwijl de loonkostenontwikkeling wel min of meer marktconform verloopt. Voor een deel heeft dit te maken met de aard van de geleverde diensten, die zich vaak minder dan marktgoederen lenen voor mechanisering en automatisering. Voor een ander deel kan ook het onvolledig meten van de kwaliteit en effectiviteit van de productie een verklaring vormen voor de gevonden toename van de kostprijs. Voor dat laatste bestaan sterke aanwijzingen. De beschikbare gegevens over de effectiviteit en kwaliteit van gemeentelijke diensten in de periode 2005-2010 duiden er op, dat er in veel gevallen sprake lijkt te zijn van een verbetering van de dienstverlening.

Ontwikkelingen per taakveld

In dit rapport wordt uitvoerig ingegaan op de ontwikkelingen in de afzonderlijke taakvelden. Daarbij wordt aandacht besteed aan de uitgevoerde taken, beleidsmatige ontwikkelingen, de gebruikte productindicatoren, ontwikkelingen in de productie van diensten in relatie tot de reële uitgaven, alsmede aan de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening.

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, werk en inkomen, voorzieningen voor gehandicapten, en cultuur, sport en groen. Ook voor taakvelden

als wegen en water, riolering en reiniging en volkshuisvesting zijn spaarzame, maar toereikende, productiegegevens beschikbaar. Bij beleidssectoren als bestuurszaken, algemene ondersteuning, ruimtelijke ordening en economische zaken, blijven de analyses noodgedwongen aan de oppervlakte. Voor deze terreinen moet namelijk bij gebrek aan meetbare prestatie-indicatoren doorgaans een beroep worden gedaan op gedefleerde volumematen of globale normeringsindicatoren, zoals het aantal inwoners of het aantal bedrijven.

Opmerkelijke bevindingen voor de periode 2005-2010

- De reële uitgaven voor burgerzaken zijn met gemiddeld 7,1% per jaar gestegen; de grootste uitgavenstijgingen vonden plaats in 2009 en 2010 (met 10% per jaar).
- De verminderde bemoeienis van gemeenten met onderwijs en openbaar vervoer zet door. Het aandeel in de gemeentelijke uitgaven bij onderwijs is gedaald van 11% in 2005 naar 6% in 2010.
- Bij de openbare bibliotheken blijft de productie – het aantal uitleningen – sinds 2008 steeds verder achter bij de uitgaven. Dit leidt tot een gemiddelde kostprijsstijging van 5,8% per jaar.
- De uitgaven voor gesubsidieerde arbeid en re-integratie stijgen veel sneller dan de geleverde productie: het aantal gerealiseerde banen en het aantal lopende trajecten. Pas in 2010 zien we een daling in de uitgaven. Al met al komt de kostprijsstijging uit op circa 5,5% per jaar. Daar staat tegenover dat gemeenten steeds meer geld steken in beroepskwalificerende scholing, sociale activering en ondersteunende activiteiten, maar deze vormen van participatie zijn in dit rapport als ‘intermediair’ voor geleiding naar werk aangemerkt en worden derhalve niet tot de finale productie gerekend. In het verleden bleef er vaak geld over van het re-integratiebudget. Het cumulatieve overschot van re-integratiegelden als percentage van het jaarlijkse budget is aanvankelijk gestegen van 32% in 2005 naar 51% in 2007, waarna het is gedaald naar 22% in 2010.
- De reële uitgaven voor inburgering zijn met gemiddeld 1,6% toegenomen, terwijl de productie een aantal jaren als gevolg van een stelselwijziging sterk is achtergebleven. Inmiddels heeft de productie zich hersteld, waardoor deze over de beschouwde periode is gestegen met gemiddeld 4% per jaar. Hierdoor is er nu sprake van een kostprijsdaling van 2,3% per jaar.
- De betrokkenheid van gemeenten bij maatschappelijke ondersteuning is met de overheveling van huishoudelijke hulp in 2007 sterk toegenomen; het aandeel van de betrokken uitgaven in het totaal van de gemeentelijke uitgaven is gestegen van 5,7% in 2005 naar 10,1% in 2010.
- De uitgaven die in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) voor voorzieningen voor gehandicapten worden gedaan zijn tussen 2005 en 2010 niet veel veranderd, terwijl de productie wel licht stijgt. Dit leidt per saldo tot een kostprijsdaling van gemiddeld 1,8% per jaar. Deze kostprijsdaling is mede het gevolg van een prijsbewust inkoopbeleid en het vervangen van individuele door collectieve vervoersarrangementen.

- De reële uitgaven voor jeugdgezondheidszorg zijn sterk gestegen, in het bijzonder in 2009. Deze stijging hangt onder meer samen met de invoering van centra voor jeugd en gezin en het elektronisch kinddossier. In 2010 loopt de stijging van de uitgaven gelijk op met de stijging in de productie. Voor de periode 2005-2010 komt de reële kostprijsstijging uit op 7,7% per jaar.
- Bij het openbaar vervoer zien we een kostprijzdaling van gemiddeld 2,1% per jaar. Het aandeel in de gemeentelijke uitgaven van openbaar vervoer is in 2010 gedaald naar 0,4%.
- De reële gemeentelijke uitgaven voor het stimuleren van economische bedrijvigheid en werkgelegenheid zijn gestegen met gemiddeld 9,8% per jaar, terwijl de productie-groei daar ongeveer de helft van bedraagt; vooral de uitgavenstijging van 24% in 2009 is opmerkelijk en hangt vermoedelijk samen met de opkomende economische recessie. Voor de totale gemeentelijke uitgaven aan bedrijfsmatige activiteiten bedraagt de kostenstijging 1,4% per jaar, bij gelijkblijvende productie.

Kwaliteit en prestaties

De in dit rapport ontwikkelde aanpak moet vooral worden gezien als een signalerings-instrument. Waar verschillen optreden in de ontwikkeling van taken en middelen die niet redelijkerwijs zijn te verklaren uit 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 bij de monitoring van de gemeentelijke prestaties ook gedegen kennis van de betrokken taakvelden, kwalitatieve overwegingen en de resultaten van beschikbare dieptestudies worden betrokken. Uit de hier uitgevoerde analyses is gebleken dat bij de meeste voorzieningen waar sterke kostprijsstijgingen zijn opgetreden ook sprake is geweest van kwaliteitsverbetering. Sterke kostprijsstijgingen en kwaliteitsverbetering hebben zich voorgedaan bij openbare orde en veiligheid, onderwijs, cultuur en sport, de re-integratie van bijstandontvangers, de (jeugd)gezondheidszorg en ruimte en wonen. Bij de twee voorzieningen waar dit niet het geval is, de dienst burgerzaken en maatschappelijke dienstverlening (inburgering), zijn goede verklaringen te geven.

Intergemeentelijke samenwerking

In deze editie van *Maten voor gemeenten* wordt ook ingegaan op een speciaal onderwerp: de intergemeentelijke samenwerking. Intergemeentelijke samenwerking zal een steeds belangrijker rol gaan spelen om burgers effectief en efficiënt te bedienen. Een belangrijke drijfveer voor intergemeentelijke samenwerking zijn rijkstaken die steeds meer in gemeentelijke handen komen. In 2007 betrof dit onder meer de huishoudelijke hulp en recentelijk staan de jeugdzorg, de begeleiding en de zorg voor arbeidsgehandicapten op de nominatie om naar de gemeenten te gaan. Het gaat hierbij om belangrijke voorzieningen die voor kleinere gemeenten moeilijk zijn te organiseren. In deze editie van het rapport hebben we aandacht besteed aan de uitgaven die gemeenten met elkaar delen.

Samenwerkingsverbanden met gesloten beurs of zonder getrokken beurs zijn buiten beschouwing gelaten.

Het aandeel van de intergemeentelijke uitgaven is gestegen van 6% in 2005 naar 14% in 2010. Deze stijging is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de overname van de regietaak voor de sociale werkvoorziening in 2008 en aan de invoering van de Wmo. De groei van intergemeentelijke uitgaven is echter niet beperkt tot deze twee aspecten, maar vinden we door de invoering van shared service centers ook terug bij het publieksloket en bij educatie en cultuur. Intergemeentelijke samenwerking treffen we vooral aan bij werk en inkomen (28% van de betrokken uitgaven) en zorg en dienstverlening (28%), en nauwelijks bij milieu en leefomgeving (3%) en infrastructuur en economische zaken (1%). In het licht van de toenemende leegstand van bedrijventerreinen en problemen bij de grondexploitatie zal het aandeel van de intergemeentelijke uitgaven bij infrastructuur en economische zaken naar verwachting gaan stijgen. Intergemeentelijke uitgaven treffen we iets meer aan bij kleinere gemeenten en gemeenten met minder bemiddelde inwoners. Bij grote gemeenten zijn wellicht niet zo veel schaalvoordelen meer te bereiken en bij gemeenten met meer bemiddelde inwoners zijn kostenbesparingen door schaalvoordelen wellicht niet zo nodig.

Noot

- 1 Voorheen werden ook de grondbedrijven, havenbedrijven en nutsbedrijven buiten beschouwing gelaten.

1 Doelstelling en aanpak

Gemeenten vormen een steeds belangrijker producent van publieke dienstverlening. Onder het motto ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ worden steeds meer taken naar de gemeenten overgeheveld. In het recente verleden was dit het geval met het onderwijsachterstandsbeleid, de sociale werkvoorziening, de huishoudelijke hulp en de centra voor jeugd en gezin. De komende jaren zullen de jeugdzorg en vermoedelijk de begeleiding en de arbeidsondersteuning van jonggehandicapten naar de gemeenten overgaan. Voorts leven er gedachten om de zorg in wijk en buurt te versterken, onder meer door overheveling van thans verzekerde extramurale zorg. Dit leidt niet alleen tot meer uitvoerende taken maar ook tot meer ‘beleidsdrukte’, al was het alleen maar vanwege de vele gemeentelijke verordeningen waarin het gemeentelijk beleid ter zake concreet moet worden vastgelegd. Om inzicht te houden in de gemeentelijke prestaties en de daarmee gemoeide uitgaven, is deze monitor in het leven geroepen. Hij biedt jaarlijks inzicht in de gemeentelijke huishouding op macroniveau en geeft daarmee indicaties voor mogelijke knelpunten in gemeentelijke publieke taken.

1.1 Doelstelling

Dit rapport is een uitvloeisel van een meerjarige opdracht die door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verstrekt in het kader van het *Plan van Aanpak Transparantie in de financiële verhouding*. Dit plan is bedoeld om inzicht te krijgen in de relatie tussen gemeentelijke prestaties en de inzet van gemeentelijke middelen. Met dit inzicht ontstaat meer duidelijkheid over de ruimte die beschikbaar is voor bestaand en nieuw gemeentelijk beleid.¹ De vraag die in dit rapport wordt beantwoord is welke prestaties gemeenten leveren en welke middelen hiervoor zijn ingezet. De prestaties kunnen zowel betrekking hebben op door gemeenten gefinancierde externe instanties als op het gemeentelijk apparaat zelf. Het onderhavige rapport gaat hoofdzakelijk in op de periode 2005-2010. Op enkele plaatsen wordt ingegaan op de ontwikkelingen die een wat langere termijn beslaan: 2000-2010.

In dit rapport wordt op landelijk niveau aandacht gegeven aan ontwikkelingen in de verschillende taakvelden van de gemeenten. Daarbij wordt niet alleen ingegaan op de uitgaven en de omvang van de daarvoor geleverde productie, maar ook op beleidsmatige ontwikkelingen en op de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening. Dit keer wordt ook ingegaan op ontwikkelingen in de uitgaven die gemeenten gezamenlijke doen (hoofdstuk 9). Deze ‘intergemeentelijke uitgaven’ worden steeds belangrijker. In 2005 kwam het aandeel van deze uitgaven uit op nog geen 6% van de totale gemeentelijke uitgaven, maar in 2010 was dit aandeel opgelopen tot bijna 14%.

In dit meerjarige project *Maten voor gemeenten* zijn achtereenvolgens een voorstudie (2001) en negen opeenvolgende jaarlijkse rapporten (2003 tot en met 2011) verschenen. Telkens zijn de cijfers geactualiseerd en werden, waar mogelijk, verbeteringen in de aanpak doorgevoerd, nieuwe onderdelen aan het rapport toegevoegd en verouderde onderdelen

afgevoerd. Vanaf 2004 werd ingegaan op beleidsmatige ontwikkelingen. Vanaf 2005 is aandacht besteed aan de ontwikkelingen in de afzonderlijke taakvelden. Vanaf 2006 is ingegaan op de kwaliteit en de effectiviteit van de dienstverlening. En met ingang van 2007 wordt aandacht besteed aan wisselende specifieke thema's. In 2011 had dit thema betrekking op ontwikkelingen in de jeugdzorg, die vanaf 2015 geheel door gemeenten zal worden uitgevoerd. Dit jaar gaan we in op de intergemeentelijke uitgaven.

1.2 De gevolgde aanpak

Dit rapport vergelijkt op systematische wijze de ontwikkeling van de productie met het verloop van de uitgaven. De productie wordt gemeten via productindicatoren, zoals het aantal verstrekte paspoorten, het aantal onderwezen leerlingen en het aantal reizigerskilometers in het openbaar vervoer. Om de vergelijking met de productie doorzichtiger te maken, worden de uitgaven gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp). Deze gecorrigeerde uitgaven worden aangeduid als reële uitgaven.

Een uitvoerige bespreking van de gevolgde aanpak is terug te vinden in internetbijlage A. Hier wordt volstaan met een summier overzicht. De diensten die de overheid en door de overheid gesubsidieerde instellingen produceren, kunnen worden gemeten op basis van de volgende typen indicatoren:

- 1 prestatie-indicatoren: productie meetbaar en resultaten meetbaar;
- 2 gebruiksindicatoren: productie meetbaar maar resultaten niet meetbaar;
- 3 waarde-indicatoren: productie niet meetbaar maar prijzen wel meetbaar;
- 4 normeringsindicatoren: productie niet meetbaar en prijzen niet meetbaar.

Bij prestatie- en gebruiksindicatoren is de productie direct meetbaar. Prestatie-indicatoren hebben betrekking op het eindproduct van de dienstverlening, zoals het aantal succesvol behandelde patiënten, het aantal behaalde diploma's in het onderwijs of het aantal succesvol gere-integreerde werklozen bij de gesubsidieerde arbeid. Gebruiksindicatoren hebben niet zozeer betrekking op de geleverde producten, als wel op de afnemers van producten, zoals het aantal patiënten in ziekenhuizen, het aantal leerlingen in het onderwijs en het aantal cliënten van de sociale dienst. Bij diensten waar de productie niet direct gemeten kan worden, maar waar sprake is van kostendekkende prijzen en min of meer marktconforme condities, kan de productie worden bepaald door gebruik van waarde-indicatoren. Hierbij wordt het productievolume bepaald door deflering van uitgaven met een voor het betreffende product geldend prijsindexcijfer, bijvoorbeeld bij riolering. Ten slotte leveren gemeenten ook zuiver collectieve diensten die niet direct kunnen worden toegerekend aan afnemers. In die gevallen wordt veelal gebruikgemaakt van normeringsindicatoren, waarbij de productie zelf niet wordt gemeten, maar waarbij de omvang van de werkzaamheden wordt afgeleid uit een globale norm (waaronder aantal inwoners, aantal bedrijven, aantal vierkante kilometers). Dit gebeurt bijvoorbeeld bij algemeen bestuur, waar het aantal gemeenten en het aantal inwoners worden gebruikt om een normeringsindicator af te leiden.

De productie van voorzieningen, taakvelden en sectoren wordt opgeteld door weging van de betrokken voorzieningen, taakvelden en sectoren met de kosten per product in een gekozen basisjaar. Deze aanpak is van belang om de heterogene productie in de betreffende onderdelen van het gemeentelijke takenpakket in groepen en totalen te kunnen indelen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de mate waarin een gemeente verantwoordelijk is voor een bepaalde voorziening. Dit wordt de gecorrigeerde productie genoemd, die wordt berekend als de totale productie maal het aandeel van de gemeentelijke uitgaven in de totale exploitatiekosten van een voorziening. Zo vindt de exploitatie van het openbaar vervoer in Nederland grotendeels buiten de gemeenterekeningen plaats.

In deze rapportage worden de totale uitgaven van gemeenten (ook wel aangeduid als bruto-uitgaven) gerelateerd aan de daarvoor geleverde productie. Dit kan een vertekend beeld opleveren van de feitelijke gemeentelijke kosten, omdat naast de gemeenten andere partijen kunnen bijdragen aan de bekostiging van deze voorzieningen. Dat kunnen eigen bijdragen van gebruikers zijn (huishoudelijke hulp), heffingen of tarieven voor geleverde diensten (reinigingsrecht, openbaar vervoer) of inkomsten uit verkoop van goederen en diensten (musea). Daarom is in hoofdstuk 2 ook een analyse uitgevoerd op basis van de netto-uitgaven van gemeenten, die bestaan uit de totale uitgaven exclusief de taakgebonden inkomsten. Deze analyse geeft daarmee een beeld van de productie die tot stand is gekomen met de niet-taakgebonden middelen van gemeenten, die afkomstig zijn uit het gemeentefonds en van gemeentelijke belastingopbrengsten.

Bij dit rapport zijn vier internetbijlagen gevoegd die ingaan op de gebruikte methodiek (bijlage A), de productindicatoren (bijlage B), de effectiviteit en kwaliteit (bijlage C) en de gemeentelijke lasten die te maken hebben met intergemeentelijke samenwerking (bijlage D).

1.3 Opzet van de sectorale hoofdstukken

In de sectorale hoofdstukken (3 tot en met 8) worden de ontwikkelingen in de verschillende sectoren en daaronder ressorterende taakvelden in beeld gebracht. Per taakveld wordt de volgende indeling aangehouden:

- 1 omschrijving van het taakveld;
- 2 beleidsmatige ontwikkelingen;
- 3 keuze van indicatoren voor de productie;
- 4 ontwikkelingen in uitgaven en productie van diensten;
- 5 ontwikkelingen in de kwaliteit van de dienstverlening.

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

De beleidsmatige paragrafen bieden een achtergrond voor de verklaring van historische ontwikkelingen van de afzonderlijke taakvelden. Soms worden taken afgestoten of

toegevoegd, in andere gevallen zijn er belangrijke wijzigingen in doelstellingen of prioriteiten. Dergelijke ontwikkelingen hebben invloed op de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven en de daarmee gerealiseerde productie. Daarnaast wordt apart aandacht besteed aan actuele ontwikkelingen en voorgenomen beleid, die gevolgen kunnen hebben voor toekomstige uitgaven en te leveren diensten.

De kengetallen worden grafisch in beeld gebracht en hebben betrekking op de totale uitgaven van gemeenten voor het betreffende taakveld en de hiermee corresponderende productie. De gemeentelijke uitgaven zijn gedefleerd met het prijsindexcijfer van het bruto binnenlands product (bbp). Vanwege het grote aantal gemeenten en de vele beleidsmatige en maatschappelijke ontwikkelingen blijkt het in sommige gevallen lastig eenduidige verklaringen voor macro-ontwikkelingen te vinden.

Voor de paragrafen over kwaliteit maken we gebruik van objectieve en subjectieve indicatoren. Bij kwaliteit kunnen we drie hoofdcomponenten onderscheiden, die aansluiten op de vragen die over de dienstverlening kunnen worden gesteld: wat wordt er geleverd (productkwaliteit), hoe wordt het geleverd (proceskwaliteit) en in welke omstandigheden wordt het geleverd (structuurkwaliteit).

Noot

- 1 Achtergrondinformatie over deze opdracht is te vinden in een brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer (BZK 2000). 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 Ontwikkeling van uitgaven en prestaties

2.1 Inkomsten en uitgaven

In dit rapport worden de prestaties van gemeenten afgezet tegen de middelen die hiervoor worden ingezet. Dit hoofdstuk vat de uitkomsten samen van de verschillende sectorhoofdstukken, waar dieper wordt ingegaan op de meting van de prestaties en de relaties tussen deze prestaties en de betrokken uitgaven. De uitkomsten hebben hoofdzakelijk betrekking op de periode 2005-2010. Enkele globale uitkomsten worden gepresenteerd voor een langere periode: 2000-2010. Daarnaast wordt ingegaan op alternatieve berekeningen, die voortvloeien uit taakmutaties die in de beschouwde periode zijn opgetreden (correctie voor taakmutaties) en uit taakgebonden inkomsten die gemeenten voor hun wettelijke taken ontvangen (correctie voor taakgebonden inkomsten).

De hier gepresenteerde gegevens hebben betrekking op de baten en lasten van gemeenten voor een selectie van circa 60 taakvelden. Omdat voor veel taakvelden meer dan één productindicator wordt gehanteerd, ligt het aantal gehanteerde productindicatoren aanmerkelijk hoger. Bij 27 taakvelden is gebruikgemaakt van gebruiksindicatoren (31% van de uitgaven), bij 8 van prestatie-indicatoren (23% van de uitgaven), bij twaalf van waarde-indicatoren (39% van de uitgaven) en bij 7 van normeringsindicatoren (6% van de uitgaven).

Om het beeld van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven completer te maken dan voorheen, wordt nu ook de gemeentelijke grondexploitatie in de analyse betrokken. De uitgaven voor de gemeentelijke grondexploitatie kwamen in de beschouwde periode uit op gemiddeld 15% van de totale uitgaven, waaruit blijkt dat dit een belangrijke gemeentelijke activiteit betreft. De inkomsten liggen op een vergelijkbaar niveau, maar waren in het begin van de waarnemingsperiode circa 1 procentpunt hoger dan de uitgaven. Aan het einde van de waarnemingsperiode lagen ze circa 1 procentpunt lager. Hier kondigt zich al de problematiek aan waarmee de gemeentelijke grondexploitatie momenteel worstelt (Deloitte 2011). In afwijking van voorgaande rapportages zijn bij enkele voorzieningen andere indicatoren genomen voor de meting van de geleverde prestaties (bestuursondersteuning, overig onderwijs, begraafplaatsen) of is de weging van de gekozen indicatoren aangepast (burgerzaken).

Hoewel in deze editie van *Maten voor gemeenten* gekozen is voor een totaalbeeld van de gemeentelijke productie, worden drie varianten gepresenteerd:

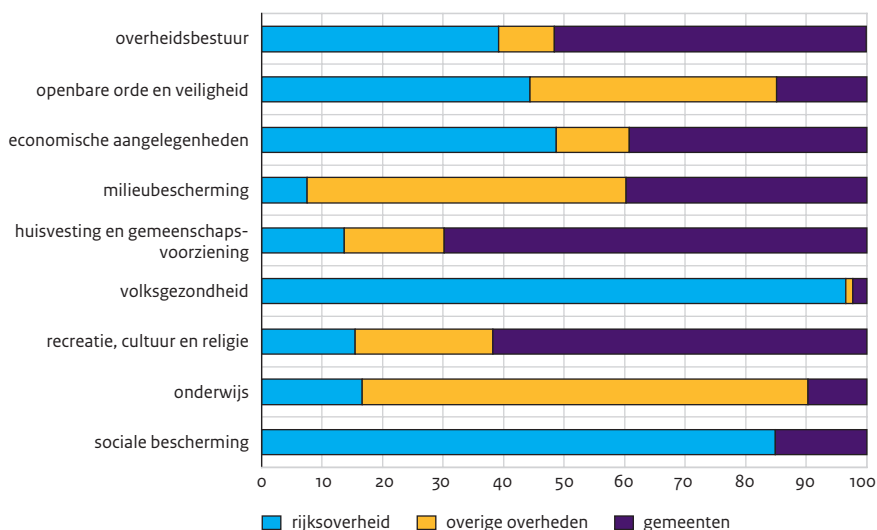
- 1 het effect van de specifiek bedrijfsmatige activiteiten van gemeenten op de uitkomsten (§ 2.3);
- 2 het effect van taakmutaties in de waarnemingsperiode op de uitkomsten (§ 2.4);
- 3 het effect van taakgebonden en niet-taakgebonden inkomsten op de uitkomsten (§ 2.5).

De variant die betrekking heeft op het effect van de specifiek bedrijfsmatige activiteiten wordt ook gepresenteerd, om de vergelijkbaarheid met voorgaande edities van dit rapport te bewaren. Het effect van taakmutaties betreft het geleidelijk verdwijnen van gemeentelijke taken in de waarnemingsperiode en het introduceren van nieuwe of het versterken van bestaande taken. Het effect van taakgebonden en niet-taakgebonden inkomsten is van belang, omdat voor een deel van de gemeentelijke voorzieningen specifieke middelen beschikbaar zijn om de betreffende uitgaven te dekken, waaronder specifieke uitkeringen van rijkswege en eigen bijdragen of retributies van gebruikers. Voor de opdrachtgever van dit rapport is het vooral van belang te bezien welk deel van de gemeentelijke productie samenhangt met de algemene middelen waarover gemeenten beschikken. Deze zijn afkomstig uit het gemeentefonds, de gemeentelijke belastingen (met name de onroerendezaakbelasting) en de inkomsten uit vermogen.

In dit rapport speelt de informatie die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verzamelt voor de jaarlijkse overzichten van de gemeenterekeningen een belangrijke rol. De in het kader van de gemeenterekeningen gehanteerde boekhoudkundige begrippen 'baten' en 'lasten' sporen min of meer met de meer gangbare begrippen 'inkomsten' en 'uitgaven', die in dit rapport gebruiken.¹

Figuur 2.1

Aandeel gemeentelijke uitgaven in de totale overheidsuitgaven, 2010 (in procenten)



Bron: CBS, StatLine (COFOG-classificatie); exclusief defensie, ontwikkelingshulp en rente op overheidsschuld

De gemeentelijke uitgaven bedragen een kleine 19% van de totale overheidsuitgaven, die in 2010 uitkwamen op 301 miljard euro (CBS, StatLine). De verschillen per sector zijn echter aanzienlijk. Figuur 2.1 brengt dit in beeld op basis van de zogenoemde COFOG-classificatie (Classification of Functions of Government²), die gebruikt wordt om internationale statistieken over de overheidsfinanciën samen te stellen. De figuur maakt duidelijk dat gemeenten in verhouding weinig uitgeven aan landsverdediging, volksgezondheid en onderwijs. De gemeenten zijn wel sterk vertegenwoordigd op het gebied van cultuur, recreatie en huisvesting. Ook op het gebied van milieu (inclusief afvalverwerking en riolering) en economische zaken speelt de gemeente een belangrijke rol.

Enkele kerncijfers over gemeentelijke uitgaven en inkomsten zijn weergegeven in tabel 2.1. De uitgaven zijn weergegeven in nominale termen, en de inkomsten als percentage van de totale uitgaven.

Tabel 2.1

Gemeentelijke uitgaven en inkomsten, 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
uitgaven (mln. euro)						
1 uitgaven taakvelden	45.693	47.132	48.775	51.417	53.817	53.979
2 overige uitgaven	1.668	1.012	1.266	1.379	2.530	2.196
3 totale uitgaven	47.361	48.144	50.041	52.796	56.346	56.174
idem, in prijzen van 2010	50.582	50.509	51.586	53.245	57.095	56.174
inkomsten (percentage van de totale uitgaven)						
4 taakgebonden specifieke uitkeringen (%)	36,1	31,4	32,2	28,7	27,1	25,9
5 taakgebonden inkomsten van derden (%)	26,7	31,6	29,1	31,6	37,0	25,9
6 netto-inkomsten uit het gemeentefonds (%)	25,2	27,9	30,2	30,7	31,5	32,9
7 netto-opbrengst gemeentelijke belastingen (%)	8,5	6,2	6,2	6,2	5,9	6,1
8 overige netto-inkomsten (%)	6,5	7,8	6,2	5,5	6,1	5,6
9 totaal (netto-)inkomsten (%)	103,0	104,9	103,9	102,7	107,5	96,4
saldo (% van de totale uitgaven)						
10 inkomsten minus uitgaven (%)	3,0	4,9	3,9	2,7	7,5	-3,6

Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen); BZK (Overzicht specifieke uitkeringen 2005-2010); SCP-bewerking

De totale uitgaven van gemeenten voor de betrokken 60 taakvelden lopen op van 45,7 miljard euro in 2005 tot 54,0 miljard euro in 2010. Over de gehele periode 2005-2010 komt dit neer op een gemiddelde groei van 3,4% per jaar. Gecorrigeerd voor de algemene toename van het prijspeil van het bbp met gemiddeld 1,3% per jaar resteert een gemiddelde reële stijging van 2,1% per jaar. Dit groeicijfer wordt gedrukt door het feit dat de betrokken reële uitgaven in de periode 2009-2010 met 1,0% zijn gedaald. Over de periode 2005-2009 komt de reële uitgavenstijging nog uit op gemiddeld 2,8% per jaar. Uit de

tabel kan worden afgeleid dat de in dit rapport onderscheiden taakvelden ongeveer 96% van de totale gemeentelijke uitgaven beschrijven.

De gemeentelijke uitgaven worden globaal gefinancierd uit vier bronnen: specifieke uitkeringen voor wettelijke taken, inkomsten van derden, uitkeringen uit het gemeentefonds en gemeentelijke belastingen. Specifieke uitkeringen en inkomsten van derden worden gerekend tot de taakgebonden inkomsten. Specifieke uitkeringen zijn bedoeld om bepaalde activiteiten van rijkswege te bekostigen.³ Het aantal specifieke uitkeringen is conform rijksbeleid gedaald van 160 in 2005 naar 88 in 2010. Het hiermee gemoeide nominale bedrag daalde met 20% (TK 2011/2012a). Dit hangt samen met een ontwikkeling in de richting van een grotere autonomie voor gemeenten in het verlengde van de aanbevelingen van de commissie-Brinkman (BZK 2004). Dit beleid is in opeenvolgende kabinetten voortgezet. Door de beperking van het aantal specifieke uitkeringen daalt hun aandeel in de financiering van gemeentelijke uitgaven. Dit aandeel is afgenomen van circa 36% in 2005 naar circa 26% in 2010. De beperking van specifieke uitkeringen is deels gecompenseerd door overheveling van de betrokken gelden naar het gemeentefonds (BZK 2009). Het aandeel van de gelden uit het gemeentefonds voor de bekostiging van de gemeentelijke uitgaven is dan ook gestegen van 25% in 2005 naar 33% in 2010. Het aantal specifieke uitkeringen is niet alleen afgenomen, maar ook het totaal daarmee gemoeide bedrag (-20%). Taakgebonden inkomsten van derden vormen de derde belangrijke financieringsbron. Inkomsten van derden vloeien voort uit eigen bijdragen van gebruikers van gemeentelijke voorzieningen, specifieke heffingen (zoals leges en reinigingsrecht) en de verkoop van goederen en diensten aan burgers en bedrijven. Het aandeel fluctueert tussen de 25% en 32%, met uitzondering van 2009. Deze uitschieter van 37% wordt veroorzaakt door de verkoop van deelnemingen in de energiebedrijven Nuon en Essent van een aantal gemeenten. Deze inkomsten zijn uiteraard eenmalig. Naast het gemeentefonds voorzien de gemeentelijke belastingen (waaronder de onroerendezaakbelasting, oZB) in niet-taakgebonden middelen voor de bekostiging van gemeentelijke uitgaven. Dit aandeel schommelt de laatste jaren rond de 6%. De afname in 2006 is het gevolg van de afschaffing van het gebruikersdeel van de oZB (zie Allers 2006).⁴ Ten slotte is er een post 'overige netto-inkomsten' die hoofdzakelijk betrekking heeft op opbrengsten uit vermogen en deelnemingen.

In alle jaren, met uitzondering van 2010, was sprake van een positief saldo dat via een grillig patroon opliep van 3% in 2005 tot 7,5% in 2009. In 2010 worden met een nadelig saldo van -3,6% voor het eerst rode cijfers geschreven. Dit is mede toe te schrijven aan de verliezen op de grondexploitatie, waarvoor de gemeenten in 2010 een voorziening van 760 miljoen euro hebben getroffen (Deloitte 2010).

2.2 Uitgaven en prestaties

In deze rapportage worden de uitkomsten op verschillende niveaus gepresenteerd. Naast het totaal van gemeentelijke uitgaven onderscheiden we zes sectoren, die zijn opgebouwd uit zeventien clusters en circa 60 taakvelden. Tabel 2.2 geeft de

samenvattende uitkomsten op het niveau van sectoren. Deze sectoren vormen ook de basis voor de indeling van de hoofdstukken in dit rapport.

Tabel 2.2

Gemeentelijke uitgaven, inkomsten en prestaties naar sectoren, 2005-2010 (mld. euro en procenten)

sectoren	uitgaven in 2010	inkomsten in 2010	inkomsten als % van uitgaven	groei uitgaven 2005-2010 (%)	groei inkomsten 2005-2010 (%)	groei prestaties 2005-2010 (%)
burger, bestuur en veiligheid	5,3	0,9	17,1	20,1	14,9	10,8
onderwijs, cultuur en recreatie	8,9	1,8	20,2	-13,6	-56,8	-23,7
werk en inkomen	11,8	9,3	78,7	16,5	9,1	11,7
dienstverlening en zorg	7,0	1,5	21,9	63,9	14,2	58,0
infrastructuur en economie	14,0	10,0	71,4	9,7	-9,5	2,9
milieu en leef-omgeving	7,0	5,6	79,8	1,3	-5,4	-8,4
totaal	54,0	29,1	53,9	10,6	-8,4	2,4

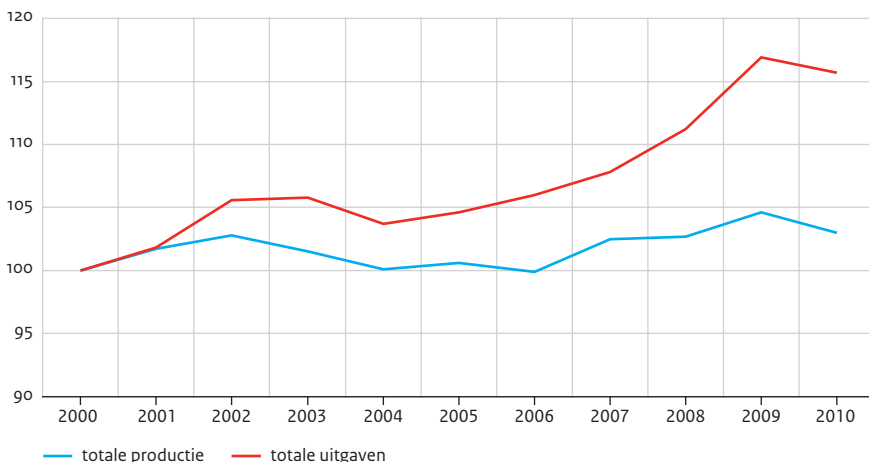
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen) SCP-bewerking

Infrastructuur en economie vormen in financiële termen met ruim 25% de grootste gemeentelijke sector en burger, bestuur en veiligheid met circa 10% van de uitgaven de kleinste sector. Het aandeel van taakgebonden inkomsten is groot bij werk en inkomen (79%), infrastructuur en economie (71%) en milieu en leefomgeving (80%). Dit hangt grotendeels samen met de samenstelling van de specifieke uitkeringen, die voor ruim 60% afkomstig zijn van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) en voor circa 17% van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Daarnaast levert de gemeentelijke grondexploitatie (sector infrastructuur en economie) aanzienlijke inkomsten op. Bij de overige sectoren schommelen de taakgebonden inkomsten rond de 20%. Wanneer we naar de groei van de uitgaven en inkomsten in de periode 2005-2010 kijken, nemen we enkele opmerkelijke veranderingen waar. Bij de uitgaven valt de daling van de uitgaven bij onderwijs, cultuur en recreatie op, de nagenoeg gelijkblijvende uitgaven bij milieu en leefomgeving en de sterk gestegen uitgaven bij dienstverlening en zorg. Deze hebben voornamelijk te maken met de afnemende betrokkenheid van gemeenten bij het openbaar onderwijs en de woningexploitatie (bij leefomgeving) en de overheveling van de huishoudelijke hulp in 2007 naar de gemeenten. De dalingen bij de taakgebonden inkomsten hangen voornamelijk samen met de overheveling van specifieke uitkeringen naar het gemeentefonds. Dit treft vooral de sector onderwijs. De tabel geeft ten slotte een eerste inzicht in de relatie tussen gemeentelijke uitgaven en geleverde prestaties. In alle sectoren blijven de prestaties achter bij de uitgaven. Het verschil is het grootst

bij onderwijs, cultuur en recreatie (10 procentpunt) en het geringst bij werk en inkomen (5 procentpunt).

Figuur 2.2

Geaggregeerde uitkomsten, 2000-2010 (indexcijfers 2000 = 100) (inclusief bedrijfsmatige activiteiten)



Bron: CBS (Statistiek gemeentebegrotingen, Statistiek gemeenterekeningen), productiegegevens (zie internetbijlage B) SCP-bewerking

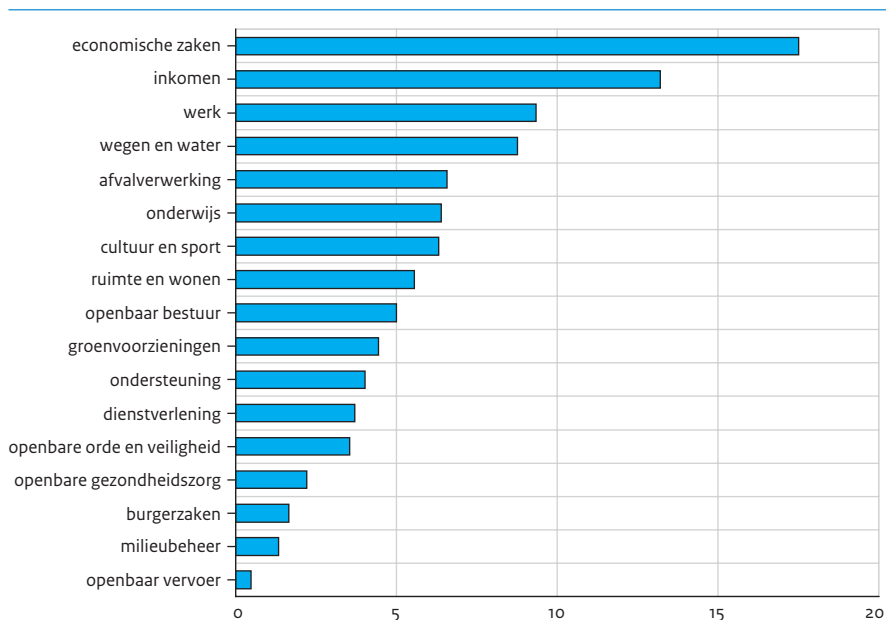
Figuur 2.2 geeft een totaal overzicht van de ontwikkeling van de reële gemeentelijke uitgaven en prestaties voor de periode 2000-2010. In tegenstelling tot de meeste figuren en tabellen in dit rapport is er hier gekozen voor een langetermijnperspectief. De figuur laat zien dat de beschouwde uitgaven, gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling van het bbp, tussen 2000 en 2010 per saldo zijn gestegen met gemiddeld 1,5% per jaar. Deze stijging is bepaald niet gelijkmatig geweest. Relatief sterke stijgingen treffen we aan in de periode 2000-2002 en 2007-2009, nagenoeg gelijk blijvende uitgaven in de periode 2002-2007 en licht dalende uitgaven in 2010. De sterkere stijging van de uitgaven ten opzichte van de prestaties in 2002 hebben onder meer te maken met de sterke klassenverkleining in het basisonderwijs en invoering van het dualisme bij het openbaar bestuur. De sterkere kostenstijging in 2007 heeft onder meer te maken met de toekenning van een nieuwe taak aan gemeenten: de huishoudelijke hulp in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). In 2008 stijgen de uitgaven verder, vooral als gevolg van het feit dat de financiering van de sociale werkplaatsen, die voorheen slechts voor een deel via de gemeenterekening verliep, vanaf dat jaar volledig via gemeenten verloopt. In

2009 is sprake van een forse stijging. Deze kan voor een belangrijk deel worden toegeschreven aan sterk gestegen uitgaven voor burgerzaken (mutaties in de gemeentelijke basisadministratie (GBA), vreemdelingenadministratie, burgerlijke stand), jeugdgezondheidszorg (opzetten van centra voor jeugd en gezin en het elektronisch kinddossier) en economische activiteiten (bevordering van economische activiteiten bij een opkomende crisis). Daarnaast is de stijging voor ongeveer een kwart toe te schrijven aan de gekozen deflator: het prijsindexcijfer van het bbp. Deze prijsindex is namelijk gedaald als gevolg van sterke prijsdalingen van uitvoerproducten. Laten we de handel met het buitenland buiten beschouwing, dan is er wel degelijk sprake van een prijsstijging van circa 1% per jaar.

De ontwikkeling van de productie volgt die van de uitgaven, maar blijft daar wel in toenemende mate bij achter, met name in de periode 2008-2009. Gemiddeld neemt de productie in de periode 2000-2010 met 0,3% per jaar toe. Dit houdt in dat de ontwikkeling van de productie in deze periode gemiddeld 1,2% per jaar is achtergebleven bij die van de corresponderende reële uitgaven. Anders gezegd: de kostprijs van gemeentelijke diensten neemt gemiddeld 1,2% sneller toe dan de gemiddelde prijs van alle in Nederland geproduceerde goederen en diensten. Deze 'kostprijsstijging' heeft zich voornamelijk in 2002 (2,7%) en 2009 (3,2%) voorgedaan. In 2009 is dit zoals gezegd deels toe te schrijven aan de gekozen prijsindicator en deels aan het investeringskarakter van uitgaven voor jeugdgezondheidszorg en economische zaken. Voorts zijn de uitgaven voor armoedebestrijding en sociaal cultureel werk weliswaar minder sterk gestegen, maar hier is wel sprake van een dalende dienstverlening. Dat geldt in versterkte mate voor culturele accommodaties, waar in 2009 sterk gestegen uitgaven gepaard gaan met sterk gedaalde bezoekersaantallen. Al deze ontwikkelingen komen tot uitdrukking in sterk gestegen relatieve kostprijzen.

Het cluster 'economische zaken' heeft met 17,5% het grootste aandeel in de gemeentelijke uitgaven (figuur 2.3). De gemeentelijke grondexploitatie levert hier met ruim 14% van de gemeentelijke uitgaven verreweg de belangrijkste bijdrage aan het belang van dit cluster en toont hiermee de grote kwetsbaarheid van dit taakveld aan voor het financieel resultaat van de gemeenten in Nederland in het licht van de stagnerende nieuwbouwmakkt. Inkomen is met een gemeentelijk aandeel van ruim 13% een goede tweede, gevolgd door werk met ruim 9%. Onder het cluster werk vallen de activiteiten van gemeenten die betrekking hebben op re-integratie, gesubsidieerde arbeid en sociale werkvoorziening en onder inkomen het voorzien in bijstandsuitkeringen voor personen voor wie de arbeidsmarkt buiten beeld blijft. Openbaar vervoer verdwijnt met een aandeel van 0,5% steeds meer uit beeld bij de gemeenten. Milieubeheer en burgerzaken vergen met minder dan 2% ook weinig van het gemeentelijke budget.

Figuur 2.3

Aandeel van clusters in de totale uitgaven,^a 2010 (in procenten)

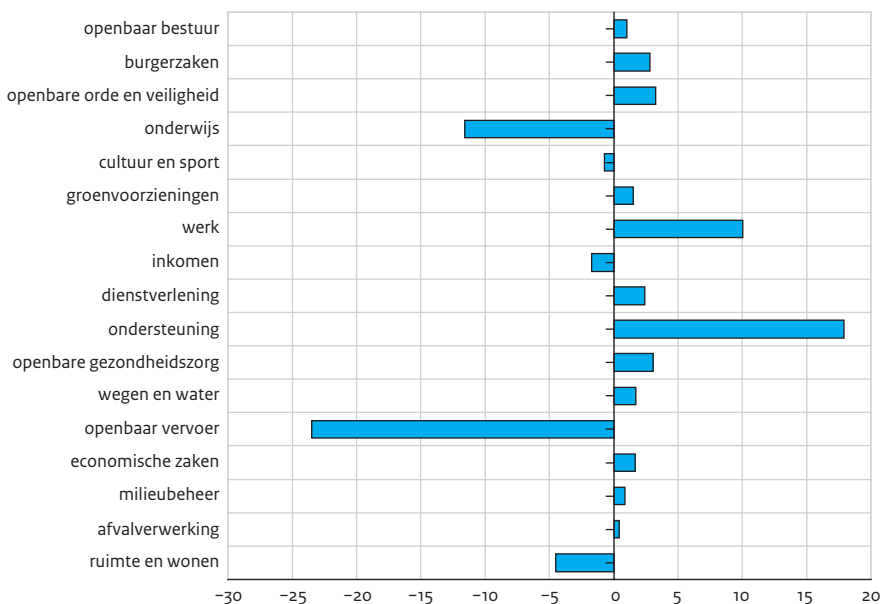
a Zie voor een overzicht van de clusters bijlage B.

Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen) SCP-bewerking

Wanneer we de groei van de gemeentelijke prestaties op het niveau van clusters in beeld brengen, zien we een grote groep met gematigde groeicijfers en een kleine groep met forse groeicijfers, zowel in negatieve als positieve zin (figuur 2.4). De forse groeicijfers van gemeentelijke prestaties hebben te maken met taakmutaties. De snelste groeier in de periode 2005-2010 is met 18% per jaar de ondersteuning, waaronder de huishoudelijke hulp, de voorzieningen voor mensen met beperkingen en het sociaal-cultureel werk zijn begrepen. Deze forse groei is uitsluitend toe te schrijven aan de invoering van een nieuwe taak van gemeenten, die met ingang van 2007 de verantwoordelijkheid kregen voor de huishoudelijke hulp. Ook de groei van de prestaties van gemeenten bij werk kan met gemiddeld 10% per jaar als fors worden aangemerkt. Dit is toe te schrijven aan de in 2008 versterkte regietaken van gemeenten voor de sociale werkplaatsen. De snelste dalers zijn het openbaar vervoer met gemiddeld 24% per jaar en het onderwijs met gemiddeld 12% per jaar. Dit wordt niet veroorzaakt door een daling van het aantal reizigerskilometers respectievelijk het aantal leerlingen, maar door de privatiseringen bij het openbaar vervoer en de voortgaande financiële verzelfstandiging van het openbaar onderwijs.

Figuur 2.4

Gemiddelde jaarlijkse groei van de productie, 2005-2010 (in procenten)

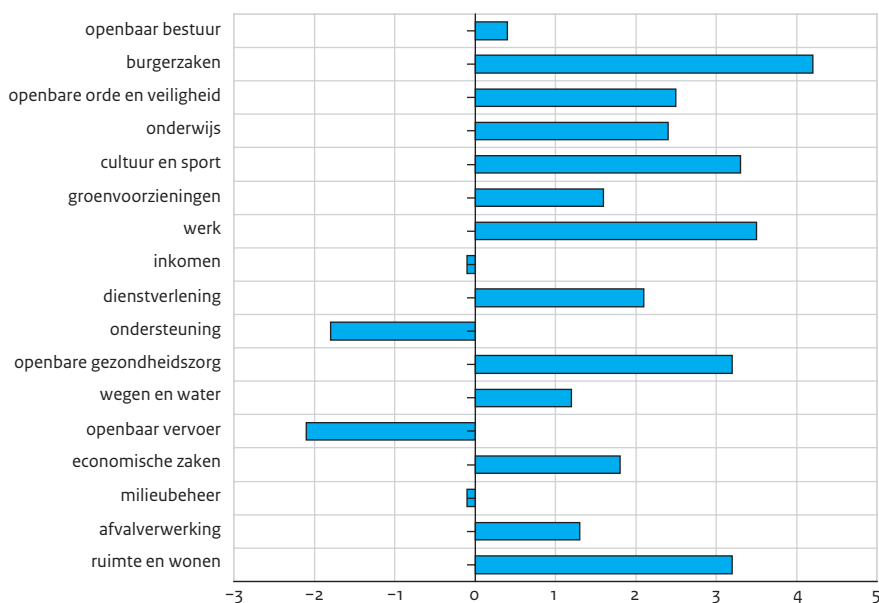


Bron: SCP

Figuur 2.5 geeft een beeld van de ontwikkeling van de reële uitgaven per product, ook te interpreteren als de relatieve kostprijs van gemeentelijke diensten ten opzichte van het gemiddelde binnenlandse product. Voor de economie als geheel is de relatieve kostprijsontwikkeling per definitie gelijk aan nul.

Figuur 2.5

Gemiddelde jaarlijkse groei van de relatieve kostprijs, 2005-2010 (in procenten)



Bron: scp

In de meeste gevallen stijgt de gemiddelde relatieve kostprijs. In algemene zin komen we hier in paragraaf 2.6 nog op terug. Enkele uitschieters verdienen nadere aandacht. De grootste stijging treffen we met ruim 4% per jaar aan bij burgerzaken, wat mogelijk te maken heeft met de verdere digitalisering van het gemeentelijk loket. Kostprijsstijgingen van meer dan 3% treffen we aan bij de bevordering van werk, cultuur en sport, openbare gezondheidszorg en ruimte en wonen. De relatief sterke kostprijsstijging bij openbare gezondheidszorg komt door de op- en inrichting van centra voor jeugd en gezin en de ontwikkeling van het elektronisch kinddossier, die vanaf 2008 veel uitgaven vergden zonder dat er nog sprake kon zijn van concrete prestaties. De kostprijsstijging bij het cluster werk heeft te maken met opkomende economische crisis, waarbij het steeds moeilijker bleek om werkplekken in het kader van gesubsidieerde arbeid en re-integratie te realiseren met de ingezette middelen. Bij cultuur en sport spelen de achtergebleven bezoekersaantallen van culturele voorstellingen een belangrijke rol bij de kostprijsstijging. Bij ruimte en wonen dalen de uitgaven minder sterk dan de productie. De oorzaak ligt voor een groot deel bij een steeds kleiner aantal nieuwbouwwoningen.

Een daling van de relatieve kostprijs is te vinden bij het openbaar vervoer en bij voorzieningen voor mensen met beperkingen (ondersteuning). Bij beide clusters daalt de kostprijs met circa 2% per jaar. Bij openbaar vervoer heeft de openbare aanbesteding kostprijsbeperkend gewerkt; bij voorzieningen voor mensen met beperkingen zijn met

name de uitgaven voor vervoersvoorzieningen beperkt door versterking van (goedkopere) collectieve vervoerarrangementen.

2.3 De effecten van bedrijfsmatige activiteiten

In de vorige edities van *Maten voor gemeenten* zijn de typisch bedrijfsmatige activiteiten van gemeenten buiten beschouwing gelaten. Het betreft de volgende activiteiten (tussen haakjes: bedrag in 2010):

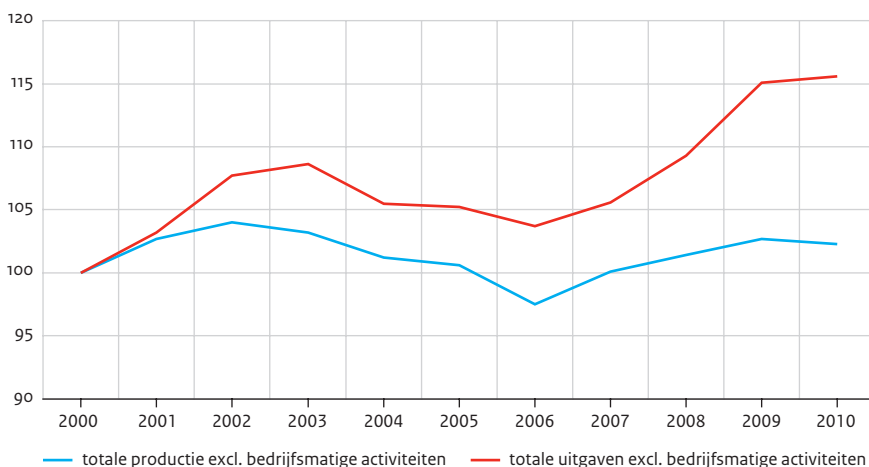
- grondexploitatie (7895 mln. euro);
- havenbedrijven (110 mln. euro);
- nutsbedrijven (165 mln. euro).

Deze uitgaven zijn in de centrale variant van dit rapport wel in beschouwing genomen. Deze uitgaven beïnvloeden de uitkomsten in sterke mate, omdat zij circa 15% uitmaken van de totale gemeentelijke uitgaven. In 2010 ging het om een bedrag van 8170 miljoen euro.

De bedrijfsmatige activiteiten van gemeenten zijn in voorgaande edities van dit rapport buiten beschouwing gelaten. Havenbedrijven en nutsbedrijven zijn grotendeels geprivatiseerd en de productie van de gemeentelijke grondexploitatie is lastig in kaart te brengen. In deze editie van *Maten voor gemeenten* hebben we ervoor gekozen om de totale productie van gemeenten in beeld te brengen en in een aantal varianten aan te geven welke effecten uitgaan van andere benaderingen van de productie. In deze paragraaf laten we deze bedrijfsmatige activiteiten buiten beeld.

Figuur 2.6

Geaggregeerde uitkomsten zonder bedrijfsmatige activiteiten (indexcijfers, 2000 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeentebegrotingen, Statistiek gemeenterekeningen), productiegegevens (zie internetbijlage B) SCP-bewerking

Uit figuur 2.6 blijkt dat de gemeentelijke prestaties en uitgaven in de periode 2002-2008 nagenoeg gelijk oplopen. In de periode 2001-2002 zijn prestaties en uitgaven betrekkelijk sterk uiteen gaan lopen tot een verschil van 3,7 procentpunt. Dit verschil is in de periode 2002-2008 slechts opgelopen tot 7,9 procentpunt, een stijging van 0,6% per jaar. Daarna is dit verschil opgelopen tot 13 procentpunt in 2010. De figuur laat ook een daling van prestaties en uitgaven in de periode 2003-2006 zien, die voornamelijk te maken had met een (tijdelijke) vermindering van de taken van gemeenten op het gebied van werk en bijstand. De ontwikkelingen van de prestaties en de uitgaven verschillen niet van de ontwikkelingen inclusief de bedrijfsmatige activiteiten. De uitgaven zijn tot 2003 iets sterker gestegen, maar dalen vervolgens iets langer door. Ten opzichte van 2000 zijn de uitgaven in 2010 evenveel gestegen. Voor de prestaties geldt vrijwel hetzelfde.

Tabel 2.3 geeft enkele kengetallen die betrekking hebben op de ontwikkelingen in de periode 2005-2010.

Tabel 2.3

Ontwikkeling uitgaven en productie 2005-2010, met en zonder correctie voor bedrijfsmatige activiteiten (indexcijfers 2005 = 100)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	groei- voet ^a 2005- 2010
totaal, inclusief bedrijfsmatige activiteiten							
ontwikkeling totale reële uitgaven, index	100,0	101,3	103,0	106,3	111,7	110,6	2,0
ontwikkeling productie, index	100,0	99,3	101,9	102,1	104,0	102,4	0,5
ontwikkeling reële uitgaven per product, index	100,0	102,0	101,1	104,1	107,4	108,0	1,6
totaal, exclusief bedrijfsmatige activiteiten							
ontwikkeling totale reële uitgaven, index	100,0	98,6	100,4	103,9	109,4	109,9	1,9
ontwikkeling productie, index	100,0	96,9	99,5	100,8	102,1	101,6	0,3
ontwikkeling reële uitgaven per product, index	100,0	101,8	100,9	103,1	107,2	108,1	1,6

a Gemiddelde jaarlijkse procentuele groei.

Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen), productiegegevens (zie internetbijlage B) SCP-bewerking

Tabel 2.3 laat zien dat het weglaten van de bedrijfsmatige activiteiten in de beschouwde periode nauwelijks invloed heeft op de gemeentelijke productie en uitgaven.

2.4 De effecten van taakmutaties

In paragraaf 2.2 hebben we gezien dat de reële uitgaven van gemeenten in de periode 2000-2010 met gemiddeld 1,5% per jaar zijn toegenomen en dat de bijbehorende productie slechts is gestegen met 0,3% per jaar. Impliceert dit dat de betrokken dienstverlening is versoberd en dat de daarvan afhankelijke burger er in dit opzicht op achteruit is gegaan? Dit is een veel te simpel antwoord. Voordat dergelijke conclusies kunnen worden getrokken, moet bijvoorbeeld rekening worden gehouden met veranderingen in het gemeentelijk takenpakket. Zo is de rol van gemeenten op het gebied van de woningexploitatie door de jaren heen sterk gereduceerd en is de huishoudelijke hulp er als gemeentelijke taak bij gekomen. Daarom is ook een analyse van gemeentelijke uitgaven en gemeentelijke prestaties uitgevoerd, waarbij dergelijke taakmutaties buiten beeld zijn gelaten. Het betreft de volgende gemeentelijke taken (tussen haakjes: richting van de taakmutatie):

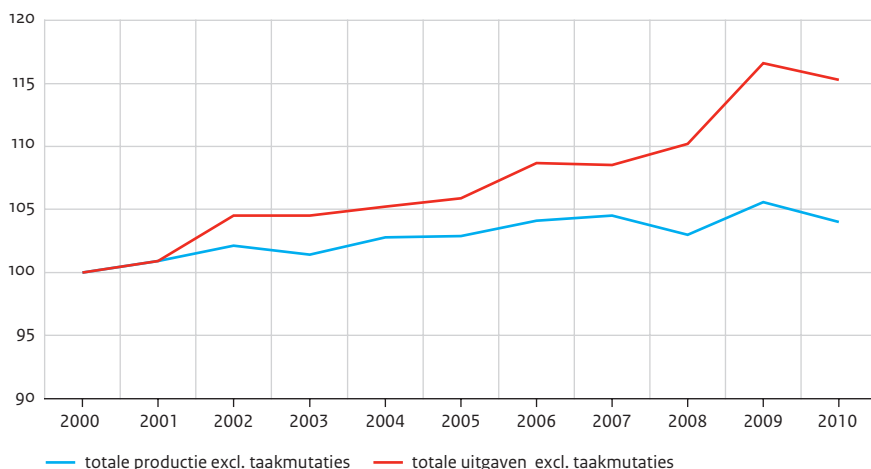
– openbaar basisonderwijs	(–)
– onderwijsachterstand	(+)
– schoolbegeleiding	(+)
– sociale werkvoorziening	(+)
– huishoudelijk hulp	(+)
– jeugdgezondheidszorg	(+)
– woningexploitatie	(–)
– openbaar vervoer	(–)

Met deze taakmutaties was in 2010 een uitgavenbedrag gemoeid van 7.190 miljoen euro, wat overeenkomt met 13% van de gemeentelijke uitgaven. In vijf gevallen hebben gemeenten er in de periode 2000-2010 substantiële taken bij gekregen: dit betreft het onderwijsachterstandsbeleid, de schoolbegeleidingsdiensten, de jeugdgezondheidszorg, de huishoudelijke hulp en de financiële verantwoordelijkheid voor de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Overigens is in de eerste twee gevallen de laatste jaren weer sprake van een afbouw van de gemeentelijke betrokkenheid. Terugtrekkende bewegingen van de gemeentelijke overheden treffen we aan bij het openbaar onderwijs (naar stichtingen), de woningexploitatie (naar woningbouwcorporaties) en het openbaar vervoer (openbaar aanbesteed).

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 (figuur 2.7).

Figuur 2.7

Geaggregeerde uitkomsten na correctie voor taakmutaties (indexcijfers, 2000 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeentebegrotingen, Statistiek gemeenterekeningen), productiegegevens (zie internetbijlage B) SCP-bewerking

Na correctie voor taakmutaties ziet de resulterende figuur (2.7) er niet veel anders uit dan de ongecorrigeerde figuur (2.1). Tot 2005 lopen uitgaven en prestaties na correctie voor taakmutaties iets meer in de pas dan bij de ongecorrigeerde uitkomsten: een verschil van 3 procentpunt wanneer we corrigeren voor taakmutaties en een verschil van 4 procentpunt als we niet corrigeren voor taakmutaties. Daarna loopt het verschil op tot bijna 13 procentpunt zonder taakmutaties en ruim 11 procentpunt met taakmutaties.

Tabel 2.4 geeft enkele kengetallen weer die betrekking hebben op de ontwikkelingen in de periode 2005-2010.

Zonder correctie voor taakmutaties stijgen de reële uitgaven in de periode 2005-2010 met gemiddeld 2,0% per jaar, stijgt de productie met gemiddeld 0,5% per jaar en neemt de relatieve kostprijs toe met gemiddeld 1,6% per jaar. Na correctie voor taakmutaties stijgen de reële uitgaven met gemiddeld 1,7% per jaar, stijgt de productie met 0,2% per jaar en stijgt de relatieve kostprijs met 1,5% per jaar. Hoewel het verloop van de uitgaven en de productie door de jaren heen wat afwijkt, zijn de effecten van de correctie voor taakmutaties over de gehele periode 2005-2010 per saldo vrij gering. Dat komt doordat de effecten van de toewijzing van nieuwe taken (huishoudelijke hulp en Wsw) min of meer opwegen tegen het afstoten van taken bij het onderwijs, de kinderopvang, de woning-exploitatie en het openbaar vervoer.

Tabel 2.4

Ontwikkeling uitgaven en productie 2005-2010, met en zonder correctie voor taakmutaties
(indexcijfers 2005 = 100)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	groeivoet ^a 2005-2010
totaal, inclusief taakmutaties							
ontwikkeling totale reële uitgaven, index	100,0	101,3	103,0	106,3	111,7	110,6	2,0
ontwikkeling productie, index	100,0	99,3	101,9	102,1	104,0	102,4	0,5
ontwikkeling reële uitgaven per product, index	100,0	102,0	101,1	104,1	107,4	108,0	1,6
totaal, exclusief taakmutaties ^b							
reële ontwikkeling gecorrigeerde totale uitgaven, index	100,0	102,7	102,4	104,1	110,1	108,9	1,7
ontwikkeling gecorrigeerde productie, index	100,0	101,2	101,6	100,2	102,6	101,1	0,2
ontwikkeling gecorrigeerde reële uitgaven per product, index	100,0	101,5	100,8	104,0	107,3	107,7	1,5

a Gemiddelde jaarlijkse procentuele groei.

b Taakvelden exclusief verpleeghuizen, verzorgingshuizen, woningexploitatie, volwasseneneducatie, onderwijsbegeleiding, jeugdgezondheidszorg, huishoudelijke hulp en Wsw.

Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen), productiegegevens (zie internetbijlage B) SCP-bewerking

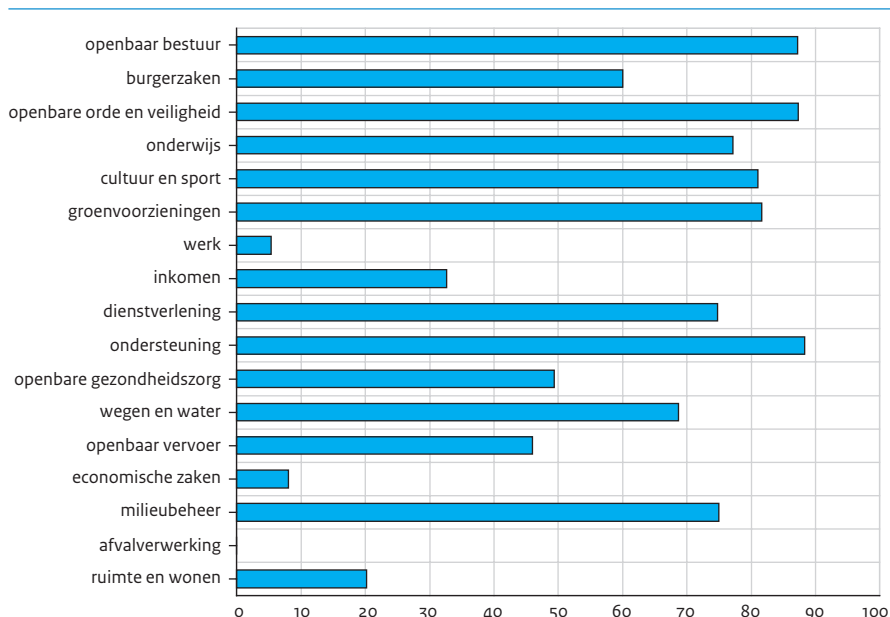
2.5 De effecten van taakgebonden inkomsten

Bij de financiering van gemeentelijke uitgaven kan een onderscheid worden gemaakt naar taakgebonden middelen en algemene middelen (zie tabel 2.1). Taakgebonden middelen bestaan uit specifieke uitkeringen van het rijk om specifieke wettelijke taken uit te voeren en eigen bijdragen van gebruikers. Deze middelen dekken gemiddeld circa 56% van de gemeentelijke uitgaven. De overige uitgaven worden gefinancierd uit de gelden die gemeenten uit het gemeentefonds ontvangen, gemeentelijke belastingen (waaronder de onroerendezaakbelasting) en overige inkomsten, overwegend uit vermogen. De verhouding tussen taakgebonden en algemene middelen verschilt sterk per voorziening. Sommige voorzieningen, zoals gemeentereiniging en re-integratie, worden nagenoeg geheel uit taakgebonden middelen gefinancierd. Andere voorzieningen, zoals openbaar bestuur en wegen en water, worden overwegend uit de algemene middelen gefinancierd. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de zogenoemde nettoanalyse, waarbij wordt gekeken naar de besteding van niet-taakgebonden middelen. In deze analyse worden de uitgaven en de prestaties gewogen met het aandeel van de niet-taakgebonden middelen. Dit betekent dat in deze analyse alleen dat deel van de uitgaven en prestaties van de gemeenten in beschouwing wordt genomen, dat correspondeert met het aandeel van niet-taakgebonden middelen in de totale gemeentelijke uitgaven voor het betreffende taakveld.

Figuur 2.8 geeft een overzicht van de relatie tussen de totale en de netto-uitgaven van gemeenten voor de hoofdclusters van taakvelden. Het aandeel netto-uitgaven is relatief groot (meer dan 80%) bij openbaar bestuur, openbare orde en veiligheid, en cultuur en sport, groenvoorzieningen en maatschappelijke ondersteuning. Het is relatief klein (minder dan 20%) bij werk, economische zaken, afvalverwerking en ruimte en wonen. De overige voorzieningen nemen een tussenpositie in.

Figuur 2.8

Netto-uitgaven als percentage van totale gemeentelijke uitgaven, 2010



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen)

Bij de analyse van netto-uitgaven hebben we naast de complicatie van taakmutaties te maken met de afname van specifieke uitkeringen ten gunste van algemene middelen in het gemeentefonds. Al eerder is gezegd dat het rijk streeft naar een vermindering van het aantal specifieke uitkeringen. Uit tabel 2.1 is gebleken dat dit aandeel in vijf jaar tijd is gedaald van 36% in 2005 naar 26% in 2010. Dit heeft tot gevolg dat het aandeel van niet-taakgebonden (netto)middelen in de loop der tijd is gestegen van 34% in 2005 naar 42% in 2010. Daarnaast is het aandeel van de eigen bijdrage van gebruikers licht gestegen. Bij voorzieningen waar de inkomsten groter zijn dan de uitgaven ontstaat een technisch probleem. Dit is bijvoorbeeld het geval bij parkeervoorzieningen en de gemeentelijke afvalverwerking. In dergelijke situaties zijn de netto-uitgaven negatief, waardoor de nettoanalyse niet mogelijk is. Daarom zijn de netto-uitgaven bij dergelijke voorzieningen op nul gesteld.

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 van deze andere wijze van wegen kunnen de uitkomsten van deze nettoanalyse beduidend anders uitpakken dan die van de analyse op basis van de totale gemeentelijke uitgaven. Dat geldt met name voor voorzieningen waarbij het aandeel van de taakgebonden inkomsten verhoudingsgewijs hoog is.

Tabel 2.5

Analyse netto-uitgaven, 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	groeivoet ^a 2005-2010
niet gecorrigeerd voor taakmutaties							
ontwikkeling netto-uitgaven (mln. euro)	19.100	20.000	21.000	22.000	24.100	25.800	
ontwikkeling netto-uitgaven (index)	100,0	104,9	110,3	115,4	126,5	135,2	6,2
ontwikkeling nettoproductie (index)	100,0	104,3	110,7	113,3	119,6	125,5	4,7
ontwikkeling reële uitgaven per product (index)	100,0	100,6	99,6	101,9	105,8	107,7	1,5
gecorrigeerd voor taakmutaties ^b							
ontwikkeling netto-uitgaven (mln. euro)	17.600	18.700	18.400	19.700	21.600	23.000	
reële ontwikkeling netto-uitgaven (index)	100,0	105,8	104,4	111,4	122,3	130,6	5,5
ontwikkeling nettoproductie (index)	100,0	105,4	104,5	108,9	115,1	121,3	3,9
ontwikkeling reële uitgaven per product (index)	100,0	100,4	99,9	102,3	106,2	107,7	1,5

a Gemiddelde jaarlijkse procentuele groei.

b Taakvelden exclusief onderwijshuisvesting, ouder- en kindzorg, huishoudelijke zorg en sociale werkvoorziening.

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

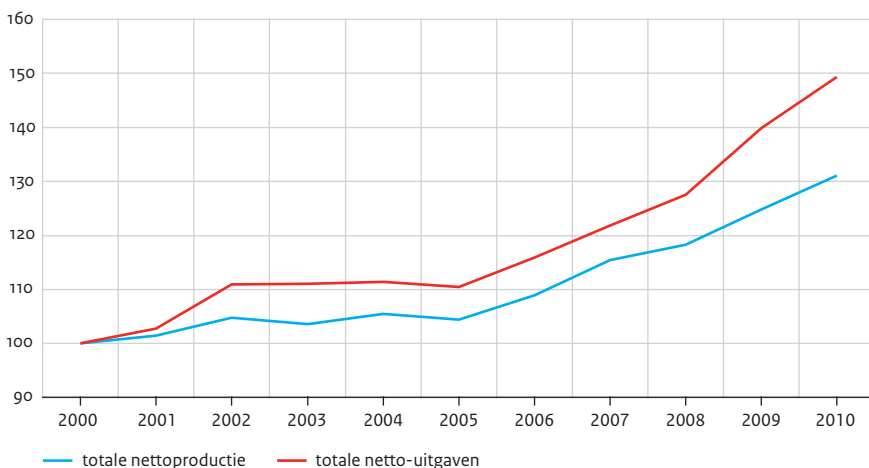
In tabel 2.5 wordt een overzicht gegeven van enkele kernuitkomsten voor de nettobenadering. In de periode 2005-2010 stegen de reële netto-uitgaven met gemiddeld 6,2% en de nettoproductie met 4,7% per jaar. Dit impliceert een toename van de reële kostprijs van 1,5% per jaar. Ook bij de netto-uitgaven worden de uitkomsten beïnvloed door taakmutaties. Zonder een correctie voor taakmutaties geven de uitkomsten geen zuiver beeld van de beschikbare middelen voor gelijk blijvende taken (zie § 2.3). De verschillen tussen de voor taakmutaties gecorrigeerde en ongecorrigeerde uitkomsten worden echter vooral

beïnvloed door de uitbreiding van de gemeentelijke taken met de huishoudelijke zorg in 2007 en de uitbreiding van de bemoeienis met de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) in 2008. Na correctie voor deze taakmutaties resteert een iets lagere groei van de reële netto-uitgaven (met gemiddeld 5,5% per jaar) en een matige groei (3,9%) van de nettoproductie. De reële kostprijs neemt na correctie voor taakmutaties onveranderd toe met 1,5% per jaar. In vergelijking met de brutobenadering stijgen de netto-uitgaven en de nettoproductie sneller, maar is de reële kostprijsstijging iets lager.

Figuur 2.9 toont dat de reële netto-uitgaven in de periode 2000-2010 gestaag zijn toegenomen (met gemiddeld 4,1% per jaar) en de productie op enige afstand volgt (met gemiddeld 2,7% per jaar). Dit verloop correspondeert met een stijging van de reële kostprijs van 1,3% per jaar. De kloof tussen netto-uitgaven en nettoproductie is vooral ontstaan in de periode 2001-2002 en versterkt in de periode 2008-2010. In de periode 2002-2008 liepen netto-uitgaven en nettoproductie nagenoeg in de pas.

Figuur 2.9

Netto-uitgaven en bijbehorende productie, 2000-2010 (ongecorrigeerd; indexcijfers, 2000 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeentebegrotingen, Statistiek gemeenterekeningen), productiegegevens (zie internetbijlage B) SCP-bewerking

2.6 Achtergronden van de kostenontwikkeling

De in dit rapport uitgewerkte methodiek brengt de ontwikkeling van de productie door de jaren heen in beeld. Op zichzelf zegt groei of krimp van de productie 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 ijkpunten. In deze paragraaf wordt de feitelijke ontwikkeling

van de gemeentelijke uitgaven en de gemeentelijke productie in de periode 2005-2010 vergeleken met kengetallen voor andere publieke diensten en de marktsector (tabel 2.6).

Tabel 2.6

Gemiddeld jaarlijks groeipercentage naar sector

	periode	reële kostengroei ^a	productie	relatieve kostprijs
gemeentelijke dienstverlening	2005-2010	1,7 ^b	0,2 ^b	1,5 ^b
totale publieke dienstverlening ^d	2004-2008	2,8	1,9	0,8
– primair onderwijs ^e	2005-2009	2,6	-1,0	3,6
– voortgezet onderwijs ^e	2005-2009	3,9	0,3	3,6
– wetenschappelijk onderwijs ^f	2005-2009	1,1	2,1	-1,0
– ziekenhuiszorg ^e	2004-2008	4,7	4,4	0,3
– extramurale zorg ^e	2004-2008	-0,1	1,4	-1,5
– intramurale zorg ^e	2004-2008	-0,1	0,2	-0,3
– politie ^e	2005-2010	3,9	-3,6	7,8
– rechtspraak ^e	2005-2010	3,5	1,5	2,0
marktsector ^g	2004-2008	2,9	3,2	-0,2

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

b Gebaseerd op de uitkomsten in dit rapport, gecorrigeerd voor taakmutaties.

c www.kosmos-kennisbank.nl;⁵ op basis van de Trendnota arbeidszaken van het ministerie van BZK komen we op een vergelijkbaar percentage door de afname van het aantal werkzame personen (van 188.000 in 2004 naar 171.000 in 2008) te wegen met de toename van deeltijdwerkers (van 35% naar 40%).

d *Publieke dienstverlening in perspectief* (Pommer en Eggink 2010).

e *Waar voor ons belastinggeld?* (Kuhry et al. 2012).

f *Productiviteitstrends in het wetenschappelijk onderwijs* (Blank en Niakounasis 2011).

g Nationale Rekeningen 2008 (CBS 2009a); bewerkt in Pommer en Eggink (2010).

Bron: BZK, CBS en SCP

De groei van de reële uitgaven ('kosten') komt in de waargenomen periode zowel in de marktsector als de totale dienstverlening uit op een kleine 3% per jaar (2,9% in de marktsector en 2,8% in de publieke dienstverlening). Bij de gemeenten zijn de reële uitgaven echter met 1,7% per jaar gestegen en blijven daarmee iets achter. De productie in de marktsector groeide iets sterker dan de kosten, namelijk met gemiddeld 3,2% per jaar. De ontwikkeling van de productie van de totale publieke dienstverlening nam met gemiddeld 1,9% per jaar duidelijk minder snel toe, terwijl de productie van gemeenten met 0,2% per jaar nagenoeg gelijk bleef. De tabel laat ook zien dat er binnen de publieke dienstverlening grote verschillen zijn. Sterke kostenstijgingen worden waargenomen bij de ziekenhuizen (vooral door meer productie) het voortgezet onderwijs en de politie (beide vooral door hogere kostprijzen). Daarentegen zijn in de extramurale zorg (vooral door lagere kostprijzen) en de intramurale zorg (vooral door een stabiele productie) de kosten nagenoeg gelijk gebleven. Ten slotte moet worden opgemerkt dat de productie van de marktsector na 2008 als gevolg van de recessie sterk is terugggevallen. De publieke productie is door de recessie in eerste instantie maar beperkt beïnvloed.

De relatieve kostprijs van producten van de marktsector daalde licht ($-0,2\%$), terwijl die van gemeenten steeg met $1,5\%$ en die van de totale publieke dienstverlening met $0,8\%$. De marktsector wordt dus gekenmerkt door een veel hogere efficiencywinst dan de publieke sector. Eén en ander impliceert dat de relatieve kostprijs van publieke dienstverlening in het algemeen en van gemeentelijke diensten in het bijzonder ten opzichte van producten uit de marktsector de afgelopen jaren aanzienlijk is gestegen.

De relatieve kostprijs wordt 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 kosten van de gemiddelde binnenlandse productie. Voor de periode 2004-2008 is voor de publieke dienstverlening als geheel een toename gevonden van de relatieve kostprijs van $0,8\%$ per jaar (Pommer en Eggink 2010). De hier uitgevoerde analyses voor dezelfde periode wijzen in de richting van een gemiddelde stijging van de relatieve kostprijs van $2,1\%$ per jaar voor gemeentelijke diensten.⁶ Uit een decompositie van de kostenontwikkeling bij de totale publieke dienstverlening blijkt dat deze toename kan worden toegeschreven aan de reële stijging van de contractlonen, aan een aanzienlijke incidentele loonstijging (circa $0,6\%$ 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 ($0,0\%$ tegenover $1,7\%$ per jaar in de marktsector). Deze ontwikkelingen kunnen deels worden verklaard met de 'ziekte van Baumol' (zie kader 2.1).

Kader 2.1 De ziekte van Baumol

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

- 1 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. Bij deze arbeidsintensieve diensten gaat het bijvoorbeeld om leerkrachten, verplegend en verzorgend personeel, uitvoerende kunstenaars, maar ook om kappers en schoenmakers.
- 2 Ten tweede leidt de stijging van de arbeidsproductiviteit in de marktsector tot reële loonsverhogingen.
- 3 Ten derde moeten de lonen in de publieke dienstverlening 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 personeelsswerving: als de lonen bij de publieke dienstverlening 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 publieke diensten (maar ook van vergelijkbare commerciële diensten, zoals de eerdergenoemde kappers en schoenmakers) de neiging om te stijgen.

Bij een poging deze analyse verder toe te spitsen op de gemeentelijke situatie wreekt zich het ontbreken van consistente personeelsgegevens en van consistente gegevens naar kostensoort voor het gemeentelijk niveau. Een bijkomend probleem is de afbakening. De gemeentelijke lasten conform de Statistiek van de gemeenterekeningen hebben niet alleen betrekking op exploitatiekosten maar ook op overdrachten aan burgers, bedrijven en op afstand geplaatste uitvoeringsorganisaties. Vanaf het rekeningjaar 2004 worden integrale gegevens verzameld over de gemeentelijke baten en lasten naar functie en kostencategorie volgens de richtlijnen van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV, BZK 2003). De beschikbare gegevens laten een complex beeld zien, mede doordat veel lasten niet direct op functies, maar op kostenplaatsen (bv. kapitaallasten of personeelslasten) zijn geboekt en slechts via een omweg aan functies zijn toe te rekenen. Omdat het CBS twijfels heeft over de validiteit van deze cijfers, worden ze vooralsnog niet gepubliceerd. Om die reden kan er geen decompositie van de gemeentelijke lastenontwikkeling worden gemaakt.

2.7 Ontwikkelingen in de kwaliteit van dienstverlening

De groei van de productie in de totale publieke dienstverlening op landelijk niveau is in het verleden achtergebleven bij de groei van de uitgaven. Een vergelijkbaar patroon is terug te vinden bij de gemeentelijke dienstverlening. Dit betekent echter niet dat prestaties zijn achtergebleven. Het kan zijn dat de kwaliteit of effectiviteit van de dienstverlening is toegenomen of dat de kostprijzen van de ingezette middelen in verhouding tot de marktsector zijn toegenomen. Hogere kostprijzen kunnen het gevolg zijn van meer of beter gekwalificeerd personeel, meer en betere materiële middelen, hogere salarissen en betere huisvesting. Het is mogelijk dat de kwaliteit van de dienstverlening als gevolg van deze maatregelen is toegenomen en dat gemeenten met hogere relatieve kostprijzen zijn geconfronteerd, maar het is moeilijk om eventuele kwaliteitsverbetering tot uitdrukking te laten komen in de productindicatoren en dus adequaat te verdisconteren in de relatieve kostprijzen.

In *De staat van de publieke dienst* (Pommer et al. 2008) wordt uitvoerig ingegaan op het begrip kwaliteit en op empirische gegevens over de kwaliteit van publieke diensten. Kwaliteit heeft niet alleen een objectief aspect (eigenschappen van het product) maar ook een subjectief aspect (functies voor de gebruiker). Bij objectieve maten voor de kwaliteit van diensten kan 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 op school en het percentage foutieve beschikkingen bij de sociale zekerheid. Naast de kwaliteit van het product kan de kwaliteit van het productieproces relevant zijn. 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. Veel relevante aspecten van kwaliteit van een product of het productieproces zijn echter moeilijk meetbaar. Daarom worden ook oordelen over de kwaliteit van het product en

het productieproces in de analyse betrokken. Deze oordelen worden gevraagd aan de gebruiker, een toezichthouder of het werkzame personeel.

De kwaliteit dient eigenlijk een onderdeel te zijn van de productiemaat: hoe meer kwaliteit, hoe meer productie. Indien de kwaliteit echter niet goed is meegerekend in de productiemaat, impliceren ontwikkelingen als een kleinere groepsgrootte in het onderwijs en meer handen aan het bed in een verzorgingshuis, een daling van de waargenomen productiviteit. Ook in gevallen waarin de kwaliteit wel goed kan worden gemeten (bv. de gemiddelde vertraging van treinen of de uitruktijd van de brandweer) is het vaak niet mogelijk om deze kwaliteit op bevredigende wijze te verwerken in de hanteerbare productiemaat. Dit komt omdat informatie over het belang of het gewicht van deze kwaliteitsaspecten in het totaal van de productie doorgaans ontbreekt (Kuhry 2006). Daarom wordt in dit rapport volstaan met de presentatie van verschillende kwaliteitsindicatoren voor de productie van geleverde diensten.

Naast kwaliteit kunnen we effectiviteit en efficiency onderscheiden. Effectiviteit geeft de mate aan waarin een dienst bijdraagt aan het gestelde doel en efficiency geeft aan met welke inzet van middelen de dienst wordt gerealiseerd.

Voor zover beschikbaar is de informatie over kwaliteit en effectiviteit van dienstverlening samengevat in de paragrafen kwaliteit en effectiviteit bij de bespreking van de afzonderlijke taakvelden in de sectorhoofdstukken.

Een deel van de informatie die wordt gebruikt voor kwaliteit en effectiviteit wordt ontleend aan Waarstaatjegemeente.nl (zie kader 2.2). Ook voor gegevens over de waardering van gebruikers wordt hiervan veel gebruikgemaakt.

Kader 2.2 Waarstaatjegemeente.nl

Waarstaatjegemeente.nl is een onderdeel van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING). Op de site kunnen gemeenten hun eigen prestaties vergelijken met die van collega-gemeenten op verschillende maatschappelijke terreinen. Gemeenten kunnen zo ontdekken waar ze zichzelf nog kunnen verbeteren en van welke gemeenten ze wat kunnen leren.

Voor deelname aan Waarstaatjegemeente.nl doet de gemeente drie onderzoeken:

- 1 Zelfonderzoek (1× per jaar); gegevens uit de gemeentelijke administratie;
- 2 Klanttevredenheidsonderzoek (1× per twee jaar);
- 3 Burgerpeiling (1× per twee jaar).

De twee laatste van deze instrumenten zijn voor deze publicatie gebruikt. Daarnaast verzamelt KING jaarlijks nieuwe kengetallen voor de database, bij bijvoorbeeld het CBS, de Kamer van Koophandel en diverse ministeries.

Het aantal gemeenten dat meedoet wisselt per jaar. De laatste keer waren dit er ongeveer 200.

Het is interessant om na te gaan of sprake is van een positieve of negatieve ontwikkeling met betrekking tot deze aspecten. In tabel 2.7 wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste uitkomsten. Voor meer details wordt verwezen naar bijlage C.

Het is niet de bedoeling hier vooruit te lopen op de bespreking van deze aspecten in de sectorhoofdstukken. Het betreft een samenvatting van enkele kernuitkomsten, met het

doel na te gaan hoe het over het algemeen gesteld is met de kwaliteit en effectiviteit van gemeentelijke diensten en of er sprake is van een trendmatige verbetering met betrekking tot deze aspecten. De ontwikkeling van de kwaliteit en effectiviteit kan vervolgens worden vergeleken met de gerealiseerde productie. Hierbij is vooral de ontwikkeling van de relatieve kostprijs van belang: kan de kostprijsontwikkeling in verband worden gebracht met veranderingen in de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening? Uiteraard moet deze vergelijking vanwege de genoemde onzekerheden als indicatief worden beschouwd. Het is een signaleringsinstrument.

Tabel 2.7

Samenvattende uitkomsten van de ontwikkeling van kostprijzen, kwaliteit en effectiviteit

cluster	relatieve kostprijs	effectiviteit	kwaliteit	waardering gebruikers
openbaar bestuur	0,4	0		+
burgerzaken	4,2		–	+
openbare orde en veiligheid	2,5	+	+	–
onderwijs	2,4	+	+	0
cultuur en sport	3,3	+	–	+
groenvoorzieningen	1,6	+		0
werk	3,5	+	–	+
inkomen	–0,1	+	+	0
dienstverlening	2,1	–	–	0
ondersteuning	–1,8	0		0
openbare gezondheidszorg	3,2	+	+	+
wegen en water	1,2	0	0	0
openbaar vervoer	–2,1			+
economische zaken	1,8			+
milieubeheer	–0,1	–	+	
afvalverwerking	1,3		0	+
ruimte en wonen	3,2	+		+

+: gestegen; 0: nauwelijks veranderd; –: gedaald.

Het is lang niet altijd eenvoudig om de uitkomsten in kwaliteit en effectiviteit als positief of negatief te duiden, maar in de meeste gevallen is een duidelijke trend zichtbaar. De meeste trendmatige ontwikkelingen kunnen positief worden geduid. In het algemeen tonen de gegevens in tabel 2.7 niet zonder meer aan dat ontwikkelingen in de effectiviteit en kwaliteit van dienstverlening een verklaring vormen voor de ontwikkeling van de relatieve kostprijs van de gemeentelijke dienstverlening. Van de acht sectoren waarin relatief sterke relatieve kostprijsstijgingen zijn opgetreden zijn in zes gevallen ook positieve ontwikkelingen in effectiviteit en kwaliteit vast te stellen. Dit betreft de openbare orde en veiligheid, onderwijs, cultuur en sport, werk, openbare gezondheidszorg en ruimte en wonen. Bij twee van de acht sectoren met relatief sterke kostprijsstijgingen zien we echter een minder gunstige ontwikkeling in de effectiviteit en kwaliteit van de dienstverlening: bij burgerzaken en maatschappelijke dienstverle-

ning. Bij burgerzaken vindt steeds meer dienstverlening plaats via de websites, waarvan de kwaliteit en toegankelijkheid nog onvoldoende zijn. Belangrijk onderdeel van de dienstverlening is inburgering. Daar speelt de herziene inrichting van het inburgeringsproces een belangrijke rol. Deze heeft geleid tot wachtlijsten en stuwmeren, terwijl de kosten van inburgering gewoon doorgingen.

Bij één voorziening is sprake van zeer gematigde kostprijsontwikkelingen, terwijl de kwaliteitsontwikkeling positief wordt geduid: het openbaar vervoer in de gemeenten. Het trendmatige positieve kwaliteitsoordeel is echter uitsluitend gebaseerd op algemene oordelen van gebruikers. Klanten in het openbaar vervoer zijn op veel punten iets positiever gaan oordelen. Informatie over effectiviteit en objectieve kwaliteit ontbreekt bij deze voorziening. Bij maatschappelijke ondersteuning wordt een gedaalde kostprijs gecombineerd met een gemiddelde en gelijk blijvende kwaliteit. Hierbij worden de voorzieningen voor mensen met beperkingen positiever beoordeeld en de huishoudelijke hulp en het sociaal-cultureel werk negatiever. Ook hier gaat het alleen om cliënt-beoordelingen.

2.8 Tot Slot

In deze rapportage is de vraag gesteld in welke mate gemeentelijke uitgaven in de pas lopen met gemeentelijke prestaties en als dit niet het geval is of dit te maken heeft met toegenomen kwaliteit of toegenomen effectiviteit van de dienstverlening.

In het algemeen lopen gemeentelijke uitgaven redelijk in de pas met gemeentelijke prestaties. Toch zijn de uitgaven in de periode 2000-2010 gemiddeld 1,2% per jaar meer gestegen dan de gemeten prestaties. Deze stijging heeft vooral plaatsgevonden in twee perioden: van 2001-2002 en van 2007-2009. Hiervoor zijn goede redenen aan te voeren, zoals klassenverkleining in het basisonderwijs, de invoering van het dualisme in het openbaar bestuur en een andere bekostiging in de kinderopvang, die in de periode 2001-2002 niet hebben geleid tot een meetbare verandering in de productie. Vergelijkbare activiteiten kunnen worden genoemd voor de periode 2007-2009: investeringen in de opzet van centra voor jeugd en gezin en investeringen in economische bedrijvigheid in het zicht van een opkomende crisis. Voorts blijkt dat daar waar sterke kostprijsstijgingen hebben plaatsgevonden doorgaans ook sprake is van een verbetering van de dienstverlening. Dit alles rechtvaardigt de conclusie dat gemeenten in de beschouwde periode in het algemeen waar hebben geboden voor ons belastinggeld.

Noten

- 1 Er zijn echter subtiele verschillen, zoals het feit dat geoormerkte reserveringen ('voorzieningen') voor latere uitgaven tot de lasten worden gerekend, terwijl die in het betreffende jaar nog niet zijn uitgegeven. Ook de boeking van kapitaallasten in termen van rente en afschrijvingen kan verschillen opleveren tussen feitelijke uitgaven en toegerekende lasten.
- 2 Zie <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Lg=1>.
- 3 Specifieke uitkeringen zijn 'bijdragen uit 's Rijks kas die door of vanwege een minister die het aangaat onder voorwaarden ten behoeve van een bepaald openbaar belang aan provincies of gemeenten

wordt verstrekt'. Het betreft dus geoormerkt geld dat alleen voor een bepaald doel mag worden gebruikt.

- 4 Overigens is het aandeel van gemeentelijke belastingen volgens sommige bronnen hoger dan hier vermeld (zie bv. de bijlagen van de miljoenennota's van het ministerie van Financiën over de decentrale overheden). In tegenstelling tot deze benadering worden in dit rapport retributies als reinigingsrecht en rioolbelasting gerubriceerd als taakgebonden bijdragen van burgers voor geleverde prestaties. Zoals nog zal blijken in hoofdstuk 8 is ook bij deze heffingen sprake van een duidelijke toename. Deze hangt samen met het streven om de betreffende heffingen kostendekkend te maken.
- 5 De afbakening van deze personeelsgegevens stemt overigens maar gedeeltelijk overeen met de afbakening van de uitgaven- en productiecijfers; zo wordt lang niet alle productie die wordt gefinancierd door gemeenten ook uitgevoerd door gemeentepersoneel.
- 6 Omdat de betreffende informatie voor het totaal van de publieke dienstverlening niet verder gaat dan 2008, is hier de periode 2004-2008 als vergelijkingsperiode gekozen.

3 Burger, bestuur en veiligheid

In de sectoren bestuurszaken, burgerzaken en veiligheid ging in 2010 een bedrag om van 5,3 miljard euro, wat overeenkomt met ruim 9% van de totale gemeentelijke uitgaven (tabel 3.1). De sectorspecifieke inkomsten dekken circa 17% van de uitgaven. De overige uitgaven worden gefinancierd uit algemene middelen van de gemeenten. Deze algemene middelen vloeien voort uit bedrijfsmatige activiteiten van de gemeenten, vermogensinkomsten, gemeentelijke belastingen en het gemeentefonds. Vooral bij burgerzaken zijn sectorspecifieke inkomsten hoog (40%), omdat dit voor een belangrijk deel concrete diensten voor burgers zijn die hiervoor leges betalen, zoals het aanvragen of verlengen van rijbewijzen, paspoorten, identiteitsbewijzen en verblijfsvergunningen. Bij meer collectieve diensten als bestuurszaken en openbare veiligheid spelen eigen bijdragen van burgers nauwelijks een rol en worden de kosten overwegend gedekt uit de algemene middelen van de gemeenten.

Tabel 3.1

Lasten en baten van gemeentelijke bestuurszaken, burgerzaken en veiligheid (in mln. euro's en prijzen van 2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
lasten						
bestuursorganen	750	790	770	780	810	870
algemene ondersteuning	1690	1690	1690	1710	1850	1740
burgerzaken	610	650	680	710	780	860
veiligheid	1390	1480	1540	1640	1770	1850
totaal	4430	4620	4680	4840	5210	5320
baten						
bestuursorganen	40	50	60	60	60	60
algemene ondersteuning	250	260	270	260	300	280
burgerzaken	260	280	330	340	350	340
veiligheid	240	260	220	220	250	240
totaal	790	850	890	880	960	910

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (iv3)

In de bruto-uitgaven kunnen we naar omvang twee groepen onderscheiden: algemene ondersteuning en veiligheid (ieder circa 1,8 miljard euro) en bestuursorganen en burgerzaken (ieder circa 0,9 miljard euro). De reële uitgaven voor burgerzaken zijn in de beschouwde periode met gemiddeld 7,1% per jaar het sterkst gestegen en de uitgaven voor algemene bestuurlijke ondersteuning met 0,6% per jaar het minst. De beide andere voorzieningen nemen hierin een middenpositie in: veiligheid met 5,9% per jaar en algemene ondersteuning met 3,0% per jaar.

3.1 Bestuursorganen en algemene ondersteuning

Wat doet het gemeentebestuur?

Het taakveld bestuursorganen, dat het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad omvat, maakt deel uit van het openbaar bestuur in de strikte zin van het woord. Deze organen sturen het gemeentelijk apparaat aan en de burger komt hier niet direct in beeld. Er zijn voor de bestuursorganen dus geen objectieve maten voor de productie van diensten aan burgers beschikbaar. Uiteraard kan het wel uitmaken hoe gemeenten worden bestuurd en of maatregelen effectief en efficiënt worden getroffen, maar criteria als de tevredenheid van burgers of de mate waarin gestelde doelen zijn bereikt kunnen niet als benadering voor het productievolume worden gebruikt (Kuhry en Jonker 2006). Het laatste geldt evenzeer voor het taakveld algemene ondersteuning, waaronder centrale en facilitaire diensten vallen. Met de bestuursorganen was in 2010 circa 0,9 miljard euro aan uitgaven gemoeid, met de algemene ondersteuning 1,7 miljard. Dit komt neer op respectievelijk 1,5% en 3% van de totale geanalyseerde gemeentelijke uitgaven.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Door de invoering van het dualisme in 2002 is het aantal bezoldigde gemeenteraadsleden door het verdwijnen van dubbelfuncties toegenomen. Daarnaast zijn de kosten toegenomen door de instelling van een griffier en de daarbij behorende ambtelijke ondersteuning. Ook hebben alle gemeenten inmiddels een Rekenkamer, al dan niet samen met andere gemeenten. Volgens de *Staat van de dualisering* (B&A Consulting 2008) functioneert het dualistisch systeem in grote lijnen als beoogd, al zijn er op tal van onderdelen nog verbeteringen mogelijk. Dat betreft onder meer de machtsbalans tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders, die nog te veel aan de kant van de laatstgenoemden lijkt te liggen. Uit een evaluatie van de gemeentelijke rekenkamers blijkt dat bestuurders in het algemeen positief zijn over het functioneren van de rekenkamer en dat zij hun onafhankelijke positie waarmaken (Van der Mark et al. 2011). De aandacht voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid is mede door het optreden van de rekenkamers gegroeid. Wel blijkt dat deze aandacht te veel beperkt blijft tot de onderwerpen die door de rekenkamers zijn onderzocht en de opgedane inzichten te weinig worden benut op de terreinen waarop de rekenkamers geen onderzoek hebben verricht.

Sinds 2007 wordt sterk ingezet op het versterken van de bestuurskracht van gemeenten. Verschillende commissies hebben aanbevelingen gedaan om de autonome positie van gemeenten te versterken (VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet 2007; Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten 2008; Commissie doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen 2007). Een belangrijk aandachtspunt hierbij betreft de modernisering en versterking van de dienstverlening. De gemeenten hebben dit verder gefaciliteerd door in te stemmen met de oprichting van het Kwaliteitsinstituut

Nederlandse Gemeenten (KING), een stichting die zich richt op de versterking van de bestuurskracht van gemeenten, het stimuleren van het gebruik van benchmarks en het bevorderen van de E-overheid. In de visienota *Bestuur en bestuurlijke inrichting* (TK 2011/2012b) heeft het kabinet Rutte het uitgangspunt geformuleerd dat de bestuurlijke inrichting van Nederland dient te bestaan uit twee niveaus van algemeen bestuur naast het rijk. Daarbij is dus geen ruimte voor bovenlokale organen (stadsregio's) en benedenlokale organen (deelgemeenten). Het voorstel van het kabinet is dan ook om deze op te heffen. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte (2010) stond het voornemen om het aantal lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers met een kwart te verminderen. Het kabinet heeft hiertoe een wetsvoorstel ontworpen dat begin 2012 ter consultatie is voorgelegd aan de betrokken overheden en vertegenwoordigers van deze overheden. Het wetsontwerp heeft nog geen kracht van wet.

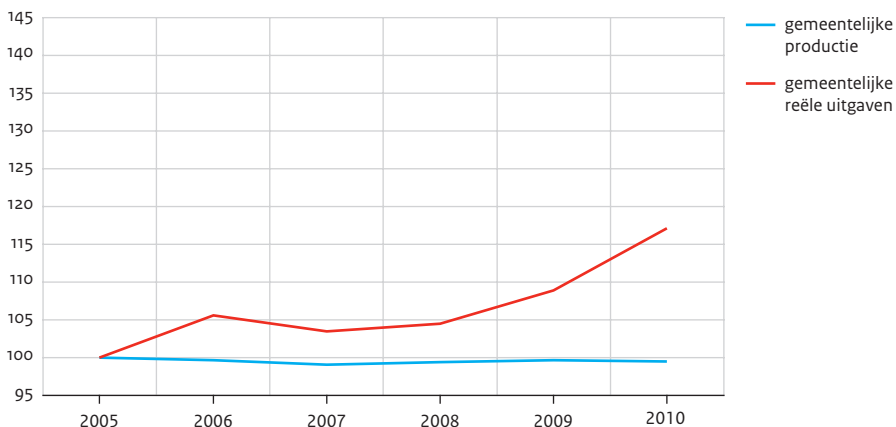
Productie en uitgaven

Voor bestuursorganen is gekozen voor een benadering van de productie in termen van normeringsindicatoren. Aangenomen is dat de omvang van de bestuurlijke activiteiten in een gemeente primair evenredig is aan het aantal inwoners. Daarnaast is echter duidelijk dat kleine gemeenten een schaalnadeel hebben, omdat ook een kleine gemeente beleid moet maken op een groot scala aan beleidsterreinen. Deze invalshoek sluit aan bij de bestaande regelgeving voor de omvang van bestuursorganen die is gebaseerd op het uitgangspunt dat ook in kleinere gemeenten ten minste een burgemeester, enkele wethouders en een minimumaantal raadsleden moeten worden benoemd. In de uitwerking is daarom uitgegaan van een normatieve productie gebaseerd op een vast basisbedrag per gemeente plus een bepaald bedrag per inwoner. De normatieve ontwikkeling van de productie op landelijk niveau kan dan worden verkregen door in elk jaar de vaste voet te vermenigvuldigen met het aantal gemeenten en het totaal aantal inwoners van Nederland met het bedrag per inwoner. De genoemde methode en de gebruikte bedragen zijn gebaseerd op de verdelingsnormen van het gemeentefonds, met als basisjaar het startjaar van deze rapportage (2005). Bij algemene ondersteuning is bij gebrek aan een geschikte indicator voor de productie uitgegaan van gedefleerde uitgaven.

Figuur 3.1 geeft een beeld van de kengetallen voor het taakveld bestuursorganen. De productie is vrij constant, maar de uitgaven zijn in het begin en aan het eind van de geanalyseerde periode gestegen. Per saldo leidt dit tot een gemiddelde uitgavengroei van 3,2% per jaar. Doordat de productie bij bestuursorganen via zeer globale normeringsindicatoren is benaderd, heeft deze productie geen directe relatie met de feitelijke prestaties. De winst die deze kostenstijging 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. De in figuur 3.1 weergegeven constante ontwikkeling van de productie vormt het saldo van het gestaag teruglopen van het aantal gemeenten en het gestaag toenemen van de omvang van de bevolking.

Figuur 3.1

Kengetallen voor bestuursorganen, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)

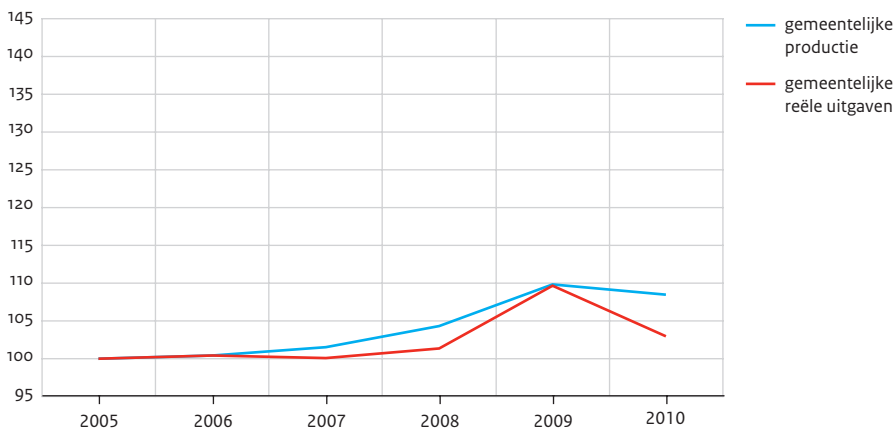


Bron: CBS (Statistiek Gemeenterekeningen, StatLine) scp-bewerking

De reële uitgaven voor algemene ondersteuning (figuur 3.2) zijn tot 2008 redelijk stabiel, maar vertonen in 2009 een sterke stijging en in 2010 weer een sterke daling. Hiervoor hebben we geen goede verklaring. De gemiddelde toename komt uit op 0,6% per jaar. De productie volgt tot op zekere hoogte de uitgaven, maar komt daar met een gemiddelde stijging van 1,6% per jaar iets bovenuit.

Figuur 3.2

Kengetallen voor algemene bestuurlijke ondersteuning, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine) scp-bewerking

Kwaliteit van dienstverlening

Nederlanders zijn redelijk tevreden over het functioneren van de gemeente en vinden over het algemeen dat de kwaliteit van het bestuur iets is verbeterd. Het oordeel over het bestuur in de eigen gemeente is gestegen van een schamele 4,9 in 2006 naar een rapportcijfer van 6,0 in 2008, waarna dit oordeel constant is gebleven (www.waarstaatje-gemeente.nl). Ook het oordeel van burgers over de invloed die ze als kiezer kunnen uitoefenen is gunstiger geworden (van 4,7 in 2006 naar 5,8 in 2010) evenals het vertrouwen dat ze stellen in burgemeester en wethouders (van 5,2 in 2006 naar 6,3 in 2010). Duidelijk is dat de rapportcijfers die burgers hun bestuurders geven nogal laag uitvallen, maar dat in de tijd bezien een duidelijk positiever oordeel van de burgers is waar te nemen. Het rapportcijfer voor de politiek in Den Haag valt duidelijk lager uit: een 5,2 in 2010 tegenover een 6,0 voor de gemeentelijke bestuurders.

Uit de SCP-enquête *Kwaliteit van publieke dienstverlening 2010*¹ blijkt dat 63% van de Nederlanders tevreden is over de dienstverlening door gemeenten. Bijna twee derde van de mensen geeft een kwalificatie 'goed', bijna een derde vindt de dienstverlening matig en slechts een kleine 4% vindt de dienstverlening slecht. Ruim driekwart van de bevolking vindt dat de kwaliteit van de dienstverlening in de afgelopen vijf jaar niet is veranderd. Van de mensen die vinden dat deze kwaliteit is veranderd houden de pessimisten (kwaliteit is verslechterd) en de optimisten (kwaliteit is verbeterd) elkaar nagenoeg in evenwicht.

Ook uit andere bronnen is informatie beschikbaar over het oordeel van burgers over het bestuur in Nederland. Uit het COB-onderzoek (Dekker et al. 2010) blijkt dat in 2008 twee derde van de bevolking het gemeentebestuur een voldoende geeft. Dit is een duidelijk betere score dan voor de rijksoverheid, die slechts van ongeveer de helft van de bevolking een voldoende krijgt. Uit een rapport over opkomstonderzoek in 2010 (BMC 2010) blijkt overigens dat slechts 20% van mening is dat gemeentelijke beslissingen veel invloed hebben op het dagelijks leven. Dit lage percentage is door de jaren heen vrij constant: in 2006 lag het op 22% en in 2002 en 1998 op 18%. De overige burgers waren van mening dat gemeentelijke beslissingen weinig of helemaal geen invloed hebben.

Een van de nieuwe ontwikkelingen bij de invoering van het dualisme in de gemeentelijke politiek was de instelling van een griffier als ondersteuner van de gemeenteraad. Uit een onderzoek onder raadsleden blijkt dat zij dit een positieve ontwikkeling vinden (Vereniging van Griffiers 2011). In de ogen van de raadsleden leveren zij een waardevolle bijdrage aan het functioneren van de raad, al zou de inhoudelijke en procedurele ondersteuning wel iets meer aandacht kunnen krijgen.

3.2 Burgerzaken

Wat doet burgerzaken?

De dienst Burgerzaken is een van de belangrijkste publiekgerichte 'loketten' van de gemeente. De meeste burgers hebben regelmatig met deze dienst te maken in verband

met de aanvraag van reisdocumenten, het melden van verhuizingen of de aangifte van huwelijken, geboorten en sterfgevallen. Met het taakveld burgerzaken was in 2010 circa 0,9 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 40% van de geanalyseerde uitgaven. In sommige gemeenten maakt burgerzaken deel uit van de dienst Publiekszaken, waar ook andere zaken als het verlenen van vergunningen en het toezicht op bouw en milieu ondergebracht kunnen zijn.

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. In deze editie van *Maten voor gemeenten* is gebruikgemaakt van landelijke tariefcijfers, in de veronderstelling dat deze kostendekkend zijn.² De Gemeentewet schrijft immers voor dat gemeenten voor hun diensten kostendekkende tarieven dienen te hanteren.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Burgerzaken krijgt een steeds belangrijker functie in het publieke landschap. Dit komt door het toenemende belang dat politiek en maatschappij hechten aan goede dienstverlening en de mogelijkheden die door moderne technologieën ontstaan om burgers beter te bedienen.

Alle gemeenten waren medio 2010 aangesloten op de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Dit is mogelijk gemaakt door de ingebruikname van het burgerservicenummer (BSN) op 26 november 2007. De GBA zal op 1 oktober 2012 worden samengevoegd met de RNI (Registratie Niet-Ingezetenen) en worden omgedoopt in de Basisregistratie Personen (BRP). De GBA is inmiddels ook verbonden met de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG). Deze verbinding is nodig, omdat de gemeenten vanaf 1 juli 2011 de adresgegevens in de GBA moeten betrekken uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen. Inmiddels wordt er in het kader van de verdere modernisering van de GBA (mGBA) ook gewerkt aan een centraal burgerzakensysteem, dat 7 × 24 uur plaatsonafhankelijke dienstverlening in de toekomst mogelijk moet maken. Een dergelijk centraal systeem biedt gemeenten meer mogelijkheden voor het behalen van een optimale gegevenskwaliteit en biedt ook mogelijkheden tot verdere kostenbesparingen.

In de ontwikkelingen rond dienstverlening nemen het Antwoord® (ook bekend als 'het Antwoord® Concept') en mijn.overheid.nl een belangrijke rol in. Begin 2011 was in circa 50% van de gemeenten Antwoord® operationeel of in ontwikkeling en in 60% van de gemeenten mijn.overheid.nl (KING 2011). Volgens de ambities van het programma wordt het Klant Contact Centrum (KCC) van de gemeente in samenhang met het 14+ netnummer het unieke portaal waar burgers, bedrijven en instellingen terecht kunnen voor alle producten en diensten van de overheid en daarmee samenhangende producten en diensten van de ketenpartners. De praktische invulling van deze ambities gebeurt in een groot aantal gevallen door binnen de gemeente een publieksdienst in te richten die

verantwoordelijk is voor de dienstverlening van de gemeente. De publieksdiensten komen over het algemeen voort uit de dienst Burgerzaken. Dat is logisch, omdat de dienst Burgerzaken historisch gezien een dienst is waar veel klantcontact plaatsvindt.

Er is een wetsvoorstel in behandeling waardoor meer vormen van elektronische dienstverlening mogelijk worden (TK 2009/2010a). Dit wetsvoorstel 'elektronische dienstverlening burgerlijke stand' is medio 2011 door de Tweede Kamer aangenomen, maar wacht nog op goedkeuring door de Eerste Kamer. Met deze wet wordt het mogelijk om huwelijksaangifte via het internet te doen. Ook wordt er onderzoek gedaan naar het elektronisch erkennen van kinderen. In het kader van administratieve lastenverlichting, een doel uit het bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten (BZK/VNG 2007), hoeven burgers in de toekomst niet langer bewijsstukken aan te leveren. De informatie die nodig is om diensten te verlenen wordt door de ambtenaar burgerlijke stand opgevraagd in de systemen van de gemeente of andere overheidsorganisaties.

Ook op productniveau blijft het veld van burgerzaken in beweging. Nadat het nieuwe model rijbewijs op 1 oktober 2006 was ingevoerd, is per 1 januari 2010 de gratis Nederlandse identiteitskaart (NIK) voor kinderen tot 14 jaar komen te vervallen. Ook is het bijschrijven van kinderen tot 13 jaar in het paspoort van een van de ouders niet meer mogelijk. In plaats daarvan vragen kinderen tot 13 jaar een NIK aan tegen het jeugdtarief. Dat tarief is gelijk aan het tarief om kinderen te laten bijschrijven in het paspoort van de ouders. Dit is in lijn met het 'één persoon per paspoort'-principe dat vanaf 26 juni 2012 geldt. Vanaf 21 september 2009 zijn vingerafdrukken als gevolg van Europese regelgeving verplicht in het paspoort opgenomen.

In het kader van de verlichting van de administratieve lastendruk is de verplichting een uittreksel uit het bevolkingsregister te tonen vervallen bij het inschrijven aan een hogeschool of universiteit. Ook is een uittreksel niet langer nodig bij het aanvragen van een rijbewijs. Bovendien zijn er ontwikkelingen dat gemeenten geen uittreksel GBA en geboorteakte meer vragen bij het sluiten van een huwelijk. Wanneer alle gemeenten dit invoeren, worden er per jaar 200.000 geboorteakten en 200.000 uittreksels minder opgevraagd. De inkomsten die gemeenten genereren door de leges die zij heffen op deze producten dalen wanneer er minder van deze producten worden opgevraagd.

Voorlopig lijkt het er echter niet op dat de veranderingen bij Burgerzaken, in het bijzonder digitalisering van producten, aanvankelijk zullen leiden tot kostenbesparingen. De investeringen die in de versterking van de digitale dienstverlening moeten worden gedaan en de organisatie van de nieuwe werkprocessen, maken de digitale dienstverlening vandaag de dag nog niet goedkoper dan de fysieke dienstverlening. De komende jaren zal, net als de afgelopen jaren, fors geïnvesteerd moeten worden in het beleidsveld om de modernisering van de dienstverlening door te zetten. Dit betekent dat de voorziene kostenbesparingen pas op iets langere termijn geïncasseerd kunnen worden.

Productie en uitgaven

Er worden bij burgerzaken vijf deelproducten onderscheiden, te weten:

- burgerlijke stand, met als indicatoren de aantallen geboorten, huwelijken en sterfgevallen;
- vreemdelingen, met als indicatoren de aanvragen voor naturalisatie en de toegekende verblijfsvergunningen;³
- reisdocumenten, met als indicatoren verstrekte paspoorten, identiteitskaarten, rijbewijzen;
- uittreksels uit registers, met als indicatoren uittreksels uit het geboorteregister en uittreksels uit het bevolkingsregister;
- registraties, met als indicatoren binnengemeentelijke verhuizingen en verhuizingen tussen gemeenten.

In totaal wordt gebruikgemaakt van twaalf afzonderlijke indicatoren voor producten. 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. Bij de overige activiteiten worden landelijke tarieven gebruikt om tot een geaggregeerde productiemaat voor Burgerzaken te komen. Voor de reisdocumenten is gebruikgemaakt van gegevens van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), voor de uittreksels uit registers en aangiften van geboorte en overlijden is gebruikgemaakt van gegevens van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en voor het aanvragen van documenten voor vreemdelingen is gebruikgemaakt van gegevens van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).⁴

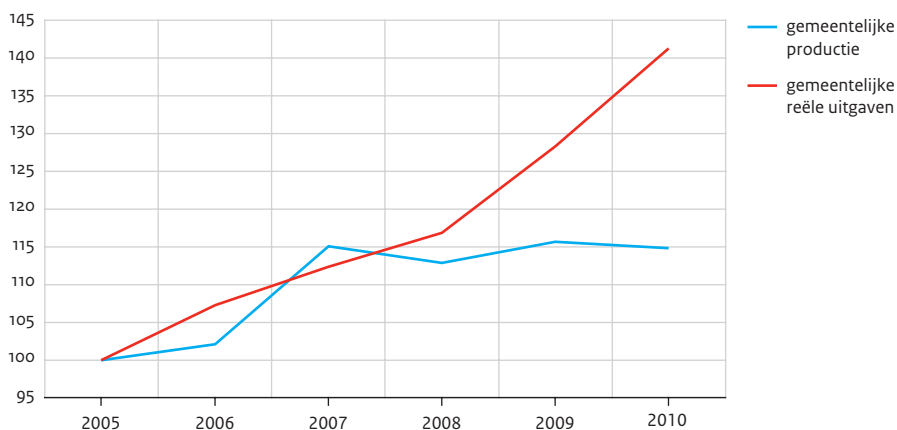
De aantallen verstrekte documenten vertonen tot 2007 een sterke stijging, waarna de ontwikkeling stabiliseert (figuur 3.3). Per saldo stijgt de samengestelde indicator in de periode 2005-2010 met gemiddeld 2,8% per jaar bij een gemiddelde groei van de reële uitgaven van 7,1% per jaar. Vooral in de periode 2007-2010 lopen productie en uitgaven uiteen.

De fluctuaties zijn voor de afzonderlijke documentsoorten niet hetzelfde. Met name de ontwikkeling van afgegeven paspoorten en afgegeven rijbewijzen vertoont een opmerkelijk verloop (niet in de figuur weergegeven). Het aantal afgegeven paspoorten is in de periode 2005-2007 gestegen met 10% per jaar, maar daarna gedaald met gemiddeld 5% per jaar. Daartegenover staat dat in de periode 2005-2007 het aantal afgegeven identiteitskaarten met 7% per jaar is gedaald en daarna is gestegen met 8% per jaar. Hier lijkt zich substitutie voor te doen tussen paspoorten en identiteitskaarten. Bij de rijbewijzen is het beeld nog scherper: een ruime verdubbeling van het aantal afgegeven rijbewijzen in de periode 2005-2007, waarna het aantal uitgaven stabiliseert. De verdubbeling van het aantal afgegeven rijbewijzen in de genoemde periode heeft te maken met de invoering van een nieuw rijbewijs per 1 oktober 2006, dat een langere geldigheidsduur heeft dan in voorafgaande jaren.

Bij het onderdeel vreemdelingen blijft het aantal naturalisaties in de betrokken periode vrijwel gelijk op een aantal van circa 22.000, maar daalt het aantal naar 18.000 in 2010. Het aantal aanvragen voor een verblijfsvergunning schommelt rond de 110.000. Per saldo daalt het aantal naturalisaties met gemiddeld 3% per jaar en de aanvragen voor een verblijfsvergunning met 1% per jaar. Bij de overige documentsoorten zijn weinig veranderingen waar te nemen en zien we lichte dalingen (geboorten) naast lichte stijgingen (sterfte, identiteitskaarten).

Figuur 3.3

Kengetallen voor Burgerzaken, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



Bron: CBS (StatLine); IND (jaarverslag); BZK (begroting); RDW (jaarverslag)

Kwaliteit van dienstverlening

De afgelopen jaren is de communicatie met de burger via internet steeds belangrijker geworden. Hierbij gaat het niet alleen om informatievoorziening. Steeds meer gemeenten bieden bedrijven en burgers mogelijkheden om bepaalde zaken, zoals het aanvragen van vergunningen of het maken van afspraken, via het internet te regelen. Volgens onderzoek van Advies Overheid.nl is de kwaliteit van de gemeentelijke website echter nog niet voldoende.

Uit de *Accessibility Monitor 2011* blijkt dat 98% van de gemeenten niet voldoet aan de webrichtlijnen en dat 92% van de websites van gemeenten niet voldoet aan de minimale eisen voor toegankelijkheid (*Accessibility 2011*). Het gaat bij de toegankelijkheid met name om drempels voor mensen met een audiovisuele handicap. Dit is een belangrijke kanttekening, aangezien gemeenten steeds meer diensten via internet aanbieden. Gemiddeld voldeed in 2011 een gemeente aan 77% van de automatisch meetbare eisen van de webrichtlijnen,⁵ terwijl dat in 2008 nog 67% was. Er wordt dus wel vooruitgang geboekt.

Vrijwel alle burgers zijn tevreden over de dienstverlening bij Burgerzaken. Uit de scp-enquête *Kwaliteit Publieke Dienstverlening 2010* blijkt dat 89% van de burgers tevreden is over de dienstverlening bij het aanvragen en verlengen van rijbewijzen en paspoorten. In 2002 en 2006 was dit percentage vrijwel gelijk. De prijzen voor rijbewijzen lopen behoorlijk uiteen en varieerden in 2008 van € 20 tot € 62, met een gemiddelde van € 50 (www.waarstaatjegemeente.nl). Driekwart van de burgers vindt de prijs voor rijbewijs of paspoort in 2010 te hoog. Bij een uittreksel van de burgerlijke stand is dit 67%. Deze percentages liggen lager dan in 2006, toen nog respectievelijk 84% en 73% de prijs te hoog vonden (zie ook Pommer et al. 2008).

Over de dienstverlening bij het aanvragen van een vergunning zijn de burgers positiever gaan oordelen, maar ook hier vindt driekwart van de burgers de prijs te hoog. Uit de *Atlas van de lokale lasten* (COELO 2006) blijkt dat gemeenten in 2006 erg terughoudend zijn geweest met het verhogen van de tarieven voor gemeentelijke diensten, mogelijk om de discussie in de jaren ervoor over de almaar toenemende lokale lasten niet opnieuw op te rakelen.

Het initiatief Benchmarking Publiekszaken biedt in potentie interessante informatie over het functioneren van de afdeling Burgerzaken. De gemeenten in Nederland kunnen zich tegen betaling aansluiten bij dit initiatief en krijgen dan informatie over de ingezette middelen, de uitgevoerde activiteiten, de geleverde productie en de resulterende effecten van hun eigen gemeente. Daarmee kunnen ze hun eigen prestaties afzetten tegen die van andere (vergelijkbare) gemeenten. In 2007 hebben 80 gemeenten zich bij dit initiatief aangesloten en dit aantal blijft betrekkelijk stabiel. Helaas zijn de meeste uitkomsten niet openbaar. Wel openbaar zijn enkele tevredenheidsoordelen van cliënten, die mede bedoeld zijn om de effecten van het functioneren van Publiekszaken te meten. Zo bleek dat cliënten van Publiekszaken de dienstverlening aan de balie medio 2010 gemiddeld een 7,7 gaven en dat deze score tussen 2008 en 2012 weinig is veranderd (www.waarstaatjegemeente.nl). De gemiddelde score per gemeente loopt uiteen van 7,0 tot 8,1. Het oordeel over de doorlooptijd van aanvragen ligt gemiddeld op een iets hoger niveau (8,0), evenals het oordeel over de deskundigheid van het personeel (8,2) en de vriendelijkheid van het personeel (8,4). Ook hier zijn weinig veranderingen in de tijd waarneembaar. Wel blijkt dat als er veranderingen in de oordelen plaatsvinden, deze iets gunstiger uitvallen.

3.3 Openbare orde en brandveiligheid

Hoe zorgt de gemeente voor orde en veiligheid?

Het taakveld openbare orde en veiligheid omvat vier activiteiten: het bestrijden van branden, het voorkomen van rampen, het bieden van politiediensten en overige lokale veiligheidsactiviteiten. Van de 1,85 miljard euro die gemeenten in 2010 uitgaven aan dit taakveld had bijna twee derde betrekking op het onderdeel brandweer. Het bestrijden van branden is bij uitstek een lokale taak, waarbij onderscheid kan worden gemaakt naar brandpreventie (voorlichting en controle), brandbestrijding en hulpverlening. Een groot deel van het personeel van de brandweer bestaat uit vrijwilligers.

Op het terrein van de rampenpreventie spelen activiteiten als het opstellen van rampenplannen en het houden van oefeningen. Het handelen van overheden wordt in dit taakveld sterk beïnvloed door enkele grote incidenten in het verleden: de cafébrand in Volendam en de vuurwerkramp in Enschede. Sinds geruime tijd is er op de terreinen van rampenbestrijding en rampenpreventie, brandpreventie en terrorismebestrijding sprake van een sterke intensivering van het beleid, mede in het licht van de genoemde incidenten. Het lijkt geen twijfel dat door de toegenomen aandacht van gemeenten voor rampenpreventie de bijbehorende uitgaven sterk zijn gestimuleerd.

De financiële betrokkenheid van gemeenten bij de politie is na de invoering van de Politiewet in 1993, waarbij regionale korpsen werden gevormd, sterk verminderd. De overgebleven uitgaven hebben vooral betrekking op het inhuren van politiediensten voor ordebewaring en toezicht.

Het overig lokaal veiligheidsbeleid betreft een groot aantal uiteenlopende taken (zie Cebeon 2006), zoals diverse vormen van toezicht (openbare straat, onveilige plekken, evenementen, openbaar vervoer), handhaving van de Algemene Politie Verordening en criminaliteitspreventie (voorlichting over beveiliging van woningen en panden, gedragsverandering).

Beleidsmatige ontwikkelingen

Bij de brandweer spelen kwaliteitseisen een belangrijke rol. In 2010 is een nieuw Besluit personeel veiligheidsregio's in werking getreden (Staatsblad 2010a). Het nieuwe Besluit blijft niet beperkt tot de eisen die aan het diploma worden gesteld om in dienst te treden van de brandweer. Er worden in het Besluit ook verplichtingen opgenomen met betrekking tot het 'vakbekwaam blijven': bijscholen en oefenen. In het Besluit worden tevens landelijke functiegerelateerde basiseisen voor brandweerpersoneel en een uniform opleidings- en oefentraject gespecificeerd. Het wetsvoorstel dat inmiddels door de Tweede Kamer is aangenomen (TK 2010/2011a) maakt een eind aan de gemeentelijke brandweer.

In de afgelopen jaren zijn de regionale meldkamers van politie, brandweer en ambulance geprofessionaliseerd en geïntegreerd. Ook de implementatie van het communicatiesysteem C2000 is per 1 januari 2008 afgerond, hoewel nog steeds problemen met dit systeem optreden.

De regionalisering van de veiligheidszorg in veiligheidsregio's krijgt steeds duidelijker vorm. De verschillende besturen en diensten werken steeds meer samen op het terrein van de brandweezorg, rampenbeheersing, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) en de handhaving van openbare orde en veiligheid. Op 2 februari 2010 heeft de Eerste Kamer ingestemd met het Wetsvoorstel veiligheidsregio's. Hiermee is een belangrijke mijlpaal bereikt. Nu is er eindelijk duidelijkheid over wettelijke bevoegdheden en is er een langetermijnperspectief. Op basis hiervan kunnen de veiligheidsregio's zich verder ontwikkelen en versterken (Staatsblad 2010a).

Al enige tijd werd een nieuwe Politiewet voorbereid. Volgens het Regeerakkoord 2010 komen er tien politieregio's, waarbij de grenzen van de tien arrondissementen leidend zijn. De burgemeester blijft verantwoordelijk voor de lokale openbare orde en veiligheid en kan hiertoe politiecapaciteit inzetten. Bij geschillen in een regio over de inzet van de politie wordt de beslissing genomen door de regioburgemeester bij wie het gezag rust.

Op 1 september 2010 is de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme (voetbalwet) in werking getreden. Deze wet geeft de burgemeester het recht om voor de handhaving van de openbare orde gebieds- en/of groepsverboden op te leggen, eventueel samen gaand met een meldingsplicht. Omdat het een verandering van de Gemeentewet betrof, kunnen ook voor andere ordeverstorende zaken dan voetbalvandalisme gebieds-, groepsverboden en/of meldingsplichten worden opgelegd. Hierdoor is deze wetswijziging niet alleen interessant voor gemeenten met een club in het betaald voetbal.

In achterstandswijken is sprake van een cumulatie van problemen, zoals verpaupering, verloedering, overlast en criminaliteit. Dit heeft blijvend en intensief de aandacht van het beleid. De ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in het kabinet-Balkenende IV hebben een programma opgesteld voor de periode 2007-2010. Belangrijkste thema's hierin zijn: aanpak van de achterstandswijken, verdere vermindering van overlast en criminaliteit, verbetering van crisisbeheersing en tegengaan van radicalisering. Uiteindelijk moeten in 2008-2010 de onveiligheid, criminaliteit en verloedering met 20-25% zijn gedaald. Informatie afkomstig uit de Veiligheidsmonitor wijst erop dat deze doelstelling is gehaald (CBS en Justitie 2011). Het kabinet-Rutte had vooral aandacht voor een veiligere buurt en wilde dit vooral bereiken door stringenter repressief optreden tegen straatterreur, overlast, intimidatie, agressie, geweld en criminaliteit. Instrumenten hiervoor zijn het verruimen van preventief fouilleren, het opleggen van zwaardere straffen bij geweld tegen politie, brandweer, ambulancepersoneel en andere gezagsdragers, meer cameratoezicht, een consequent lik-op-stuk beleid, de invoering van 'strafdiensplicht', de invoering van minimumstraffen in het volwassenenstrafrecht, de verdere ontwikkeling van veiligheidshuizen en de invoering van adolescentenstrafrecht voor de groep van 15-23-jarigen.

Bij de bestrijding van terrorisme ligt de nadruk op activiteiten van bovenlokale instanties, zoals de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), politie en justitie. Gemeenten nemen het initiatief bij het voorkómen, signaleren en tegengaan van radicalisering en kunnen daartoe de al aanwezige buurtregisseurs en wijkagenten inzetten. Gemeenten worden geacht de lokale regie te voeren over relevante activiteiten, zoals het opzetten van een systeem van vroegtijdige signalering en het bestuurlijk hinderen van radicalisme en extremisme. Voorts wordt van gemeenten verwacht dat zij deelnemen aan grootschalige oefeningen waarbij de operationele en bestuurlijke respons op nationaal, regionaal en lokaal niveau bij een daad van terrorisme wordt beproefd.

Een minder ingrijpende beleidsverandering voor gemeenten is de Prostitutiewet (Justitie 2009). In deze wet wordt de prostitutie aan duidelijkere regels gebonden om de

veiligheid van prostituees en burgers te vergroten. Een kern van het wetsvoorstel is de invoering van een verplicht en uniform vergunningenstelsel voor de uitoefening van een seksbedrijf. Omdat in de nieuwe situatie overal een vergunningsplicht geldt, worden de verplaatsingen voorkomen die nu nog het gevolg zijn van het feit dat bepaalde gemeenten geen vergunningsplicht kennen. De wet is in maart 2011 door de Tweede Kamer aangenomen. In het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte (2010) is het voornemen opgenomen om overlast en criminaliteit die verband houden met prostitutie en de handel in verdovende middelen verder terug te dringen door de coffeeshops door middel van een zogenoemde wietpas een besloten karakter te geven (gerealiseerd per 1 mei 2012), een afstand van ten minste 350 meter tussen scholen en coffeeshops te realiseren, zwaardere straffen te introduceren voor de in- en uitvoer, teelt en handel in drugs, de minimumleeftijd voor prostituees te verhogen naar 21 jaar en de vrouwenhandel harder aan te pakken.

Productie en uitgaven

In de analyses wordt een tweedeling gehanteerd tussen brandweer en overig lokaal veiligheidsbeleid. Voor de brandweer worden twee traditionele productindicatoren gebruikt: 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. Bij de hiervoor genoemde keuze van indicatoren blijft de preventieve taak van de brandweer buiten beeld. Het zou wenselijk zijn om een meer kwantitatief beeld te hebben van de preventieve activiteiten van de brandweer, zoals het aantal controles en het aantal oefeningen. Helaas is daarover geen informatie beschikbaar. Dit levert wederom een veiligheidsparadox op: naarmate preventie beter werkt, neemt het aantal branden af en daarmee de inzet van de brandweer. Meer veiligheid correspondeert dan met minder productie van de brandweer.

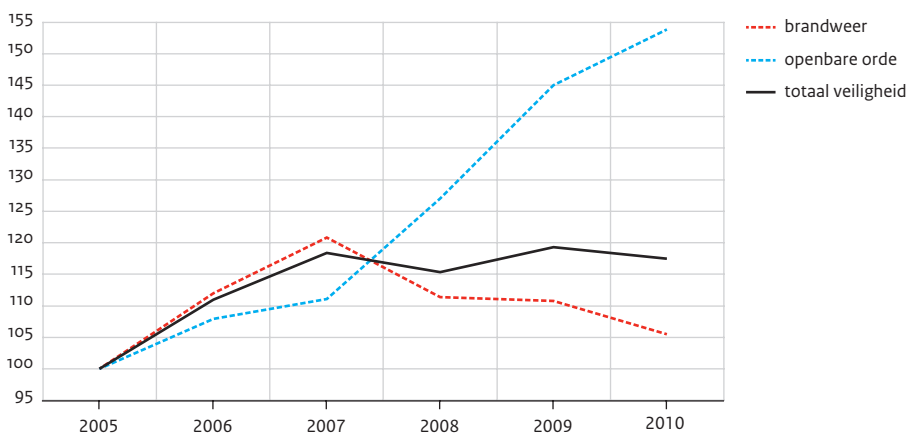
Ook voor het overig lokaal veiligheidsbeleid ontbreekt een pasklare indicator: het betreft een groot aantal producten die bovendien moeilijk zijn te meten. Ook hier speelt de veiligheidsparadox, omdat de doelstelling van het beleid is criminaliteit en overlast terug te dringen. In het kader van het protestgedragbeleid worden doelstellingen gemeten in termen van een verlaging van de betreffende indicatoren. In de prestatiecontracten die met de politie zijn afgesloten, en die in 2008 zijn vervangen door landelijke prioriteiten, krijgt de politie extra middelen als de afgesproken doelstellingen worden gehaald. Het is 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 uitgegaan van de prijsontwikkeling van de overheidsuitgaven. Hierin wordt rekening gehouden met de gemiddelde relatieve prijsstijging van publieke diensten.

Figuur 3.4 geeft een beeld van de ontwikkelingen van de productie in dit taakveld in de periode 2005-2010 en figuur 3.5 van de betrokken uitgaven. De reële gemeentelijke uitgaven voor de brandweer nemen sterk toe (met gemiddeld 4,6% per jaar) en die voor overig

lokaal veiligheidsbeleid nog veel forser (met gemiddeld 9,0% per jaar). Tezelfdertijd is de productie van de brandweer na een stijging in de eerste jaren en een daling daarna gemiddeld slechts licht gestegen (met 1,1% per jaar). Dit impliceert een stijging van de relatieve kostprijs van de brandweer (met circa 3,5% per jaar). In lijn met de veronderstellingen achter de constructie van de productindicator voor overig lokaal veiligheidsbeleid ('openbare orde') loopt de productie van deze voorziening nagenoeg in de pas met de betrokken uitgaven.

Figuur 3.4

Kengetallen productie veiligheid, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)

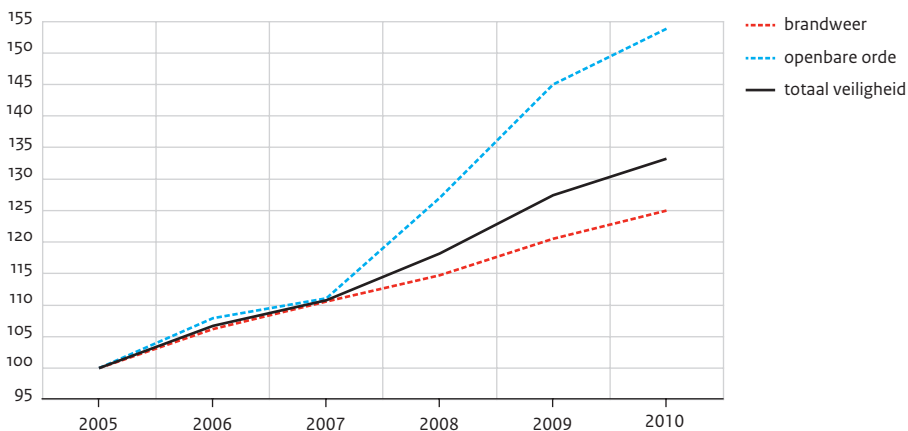


Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; Brandweerstatistiek) SCP-bewerking

Zowel het aantal branden als het aantal gevallen van hulpverlening vertoont sterke fluctuaties; het aantal branden daalde per saldo met gemiddeld 1% per jaar, maar het aantal hulpverleningen steeg per saldo met gemiddeld 3% per jaar. De fluctuaties in zowel branden als hulpverleningen zijn echter groot. Het aantal branden was in de waargenomen periode het laagst in 2010 (40.810) en het hoogst in 2006 (49.770). Bij de hulpverleningen gaat het hierbij om de jaren 2005 (36.920) en 2007 (49.440). Loos alarm maakt ruim 40% uit van het totaal aantal meldingen. In het verleden was er een duidelijk trendmatige toename van het aantal keren dat er loos alarm werd geslagen. Deze trend lijkt vanaf 2006 echter tot staan te zijn gebracht (CBS 2010). Deze stijging was grotendeels toe te schrijven aan een toename van het aantal loze meldingen door brandmeldinstallaties, maar vanaf 2008 daalt het aantal loze meldingen via brandmeldinstallaties. Daar staat tegenover dat het aantal overige loze brandmeldingen juist toeneemt.

Figuur 3.5

Kengetallen uitgaven veiligheid, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)

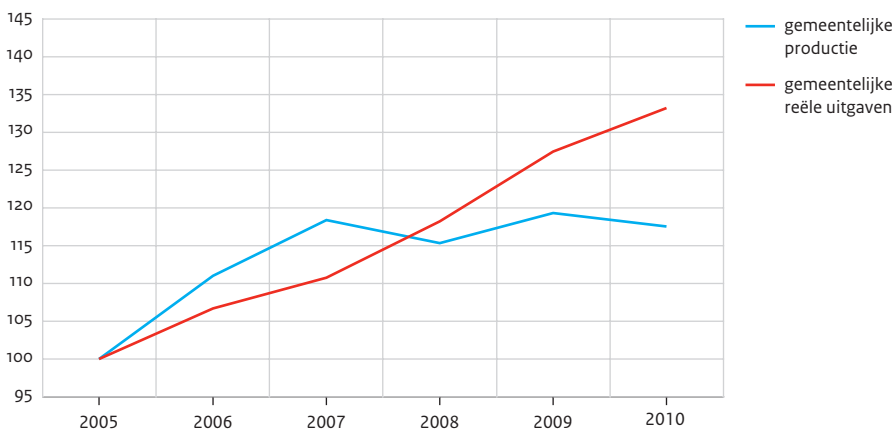


Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; Brandweerstatistiek, StatLine) scp-bewerking

De ontwikkeling van productie en uitgaven van de totale sector 'veiligheid' zijn samengevat in tabel 3.6. Aanvankelijk komt de ontwikkeling van de productie boven de ontwikkeling van de uitgaven uit, maar daarna stijgen de uitgaven door en blijft de productie constant. Dat komt vooral door de daling van de productie van de brandweer vanaf 2008. De vraag is of dit een weerspiegeling is van de veiligheidsparadox: preventieve activiteiten werpen hun vrucht af.

Figuur 3.6

Kengetallen voor veiligheid totaal, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; Brandweerstatistiek, StatLine) scp-bewerking

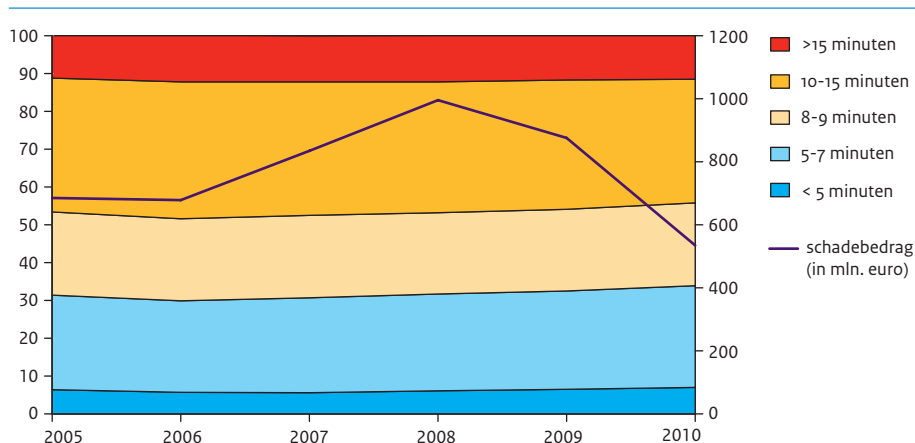
Kwaliteit en effectiviteit van dienstverlening

Een belangrijk objectief aspect van de kwaliteit van de brandweer is de opkomsttijd, de tijd die verstrijkt tussen de melding van een incident tot en met het moment dat de brandweer ter plaatse is. Deze opkomsttijd is opgebouwd uit de verwerkingstijd van de melding, de uitruktijd en de rijtijd. Door de grotere afstand die moet worden afgelegd is de rijtijd in het algemeen gemiddeld hoger in dunbevolkte landelijke gebieden. Uit een recent onderzoek blijkt dat de brandweerkorpsen gemiddeld in 67% van de gevallen aan de tijdnormen voldoen die zijn opgenomen in het Besluit veiligheidsregio's, dat is gebaseerd op de in oktober 2010 ingevoerde Wet veiligheidsregio's (100v 2012). In geen enkele regio blijkt te worden voldaan aan de kwaliteitseisen die worden gesteld in de eigen dekkingsplannen. Er schort blijkbaar nog wel wat aan de opkomsttijd van de brandweer, hoewel deze de laatste jaren wel iets is verbeterd. Over andere belangrijke kwaliteitsaspecten van de geleverde prestaties, brandpreventie en brandbestrijding, is weinig objectieve informatie voorhanden. Wel zijn er diverse procesmatige richtlijnen ontwikkeld die betrekking hebben op het gevoerde beleid, de in te zetten middelen, de organisatie van de brandbestrijding en het personeel dat betrokken is bij de brandweezorg.

In figuur 3.7 is te zien dat de opkomsttijden iets korter zijn geworden. In 2005 was de brandweer in 53,5% van de gevallen binnen negen minuten aanwezig, in 2010 is dat opgelopen tot 55,8% van de gevallen.

Figuur 3.7

Opkomsttijden brandweer in aantal minuten, 2005-2010



Bron: cbs (StatLine)

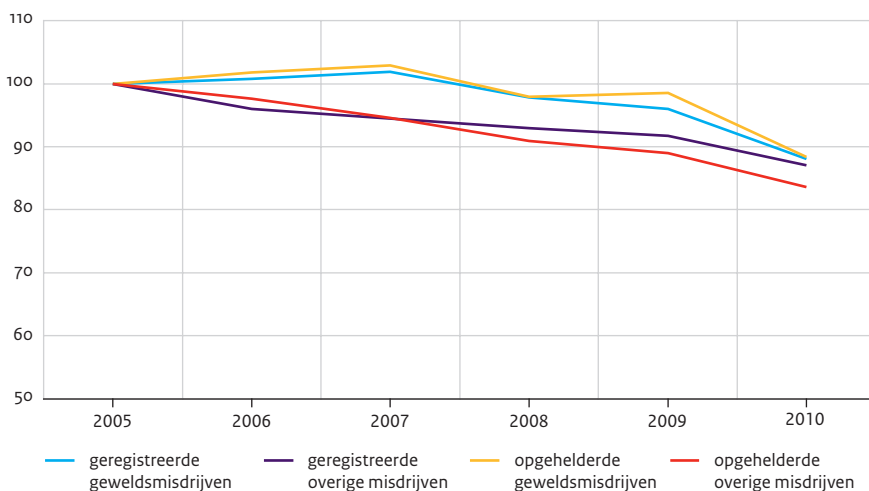
Een objectieve maat voor de effectiviteit van de brandweer is de waarde van de goederen die door brand verloren zijn gegaan. Deze is tussen 2006 en 2008 opgelopen van 685 miljoen euro naar 995 miljoen euro (in prijzen van 2010), maar daarna scherp gedaald naar 535 miljoen euro in 2010. De effectiviteit lijkt dus in de tijd te variëren.

Voor 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 de omvang van de criminaliteit.

Uit de slachtofferenquêtes blijkt dat het aantal delicten tussen 2005 en 2008 licht is gedaald en tussen 2008 en 2010 verder is gedaald (*Integrale Veiligheidsmonitor*, CBS 2009b en 2012). Ook bij het aantal door de politie geregistreerde misdrijven is een daling te zien in de periode 2005-2010 (zie figuur 3.8). In de periode 2005-2007 nam het aantal geweldsmisdrijven licht toe, maar vanaf 2008 zet een duidelijke daling in. Per saldo is het aantal geweldsmisdrijven gedaald met gemiddeld 2,5% per jaar. Het aantal opgehelderde geweldsmisdrijven loopt nagenoeg in de pas met de ontwikkeling van het aantal geregistreerde geweldsmisdrijven. Het aantal overige misdrijven vertoont met gemiddeld 2,7% per jaar een iets sterkere daling, maar hier bleef het aantal opgehelderde misdrijven duidelijk achter bij het aantal geregistreerde misdrijven.

Figuur 3.8

Geregistreerde en opgehelderde misdrijven excl. milieu- en verkeersmisdrijven, 2005-2010
(2005 = 100)



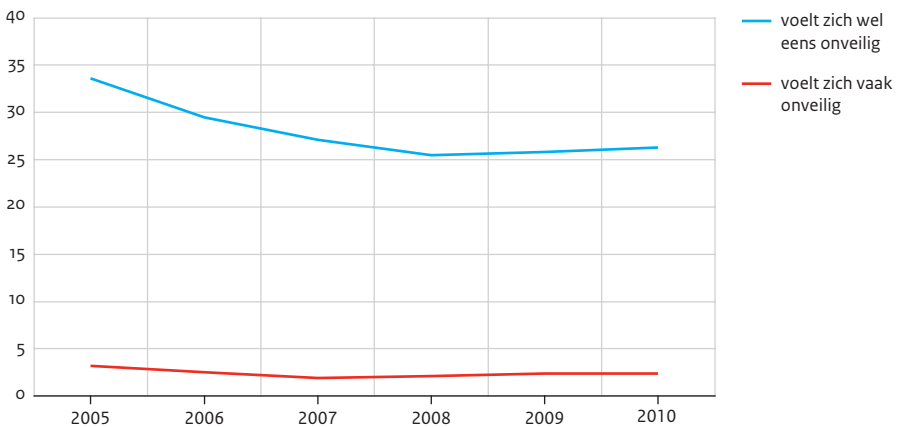
Bron: CBS (StatLine)

Uit de enquête *Culturele Veranderingen 2010* blijkt dat circa 77% van de burgers vindt dat de misdaad in Nederland echt een probleem is. Ongeveer 85% is van mening dat de misdadigheid toeneemt. Deze percentages liggen duidelijk hoger dan in 2006, toen deze 72% en 65% waren. Gegevens uit de enquêtes *Kwaliteit Publieke Dienstverlening* geven een indicatie van de ontwikkeling van de tevredenheid. In 2010 vindt 31% van de burgers dat de politie haar werk goed doet, een lichte afname ten opzichte van 2002 en 2006, toen deze percentages lagen op respectievelijk 35% en 32%. Het percentage dat vindt dat de politie te weinig aanwezig is op straat ligt in 2010 op 65. In 2006 was dit 62% en in 2002 71%. Ook het percentage dat vindt dat de politie te weinig doet aan het opsporen van daders van misdrijven is toegenomen van 45 in 2002 tot 52 in 2010.

Burgers zijn zich de afgelopen jaren minder zorgen gaan maken over de onveiligheid op straat (zie figuur 3.9), al blijft het percentage vanaf 2008 vrijwel constant. Deze ontwikkeling spoort globaal met de afname van het aantal geregistreerde misdrijven. Met name personen die in zeer sterk stedelijke gebieden wonen, voelen zich vaker onveilig dan personen in niet-stedelijke gebieden (CBS 2009b).

Figuur 3.9

Percentage van de Nederlandse bevolking dat zich onveilig voelt, 2005-2010



Bron: CBS (StatLine)

3.4 Samenvatting en slotbeschouwing

In de sectoren bestuurszaken, burgerzaken en veiligheid ging in 2010 een bedrag om van 5,3 miljard euro, wat overeenkomt met ruim 9% van de totale gemeentelijke uitgaven (tabel 3.1). De sectorspecifieke inkomsten dekken circa 17% van de uitgaven. De uitgaven voor algemene ondersteuning en veiligheid kwamen in 2010 elk uit op circa 1,8 miljard euro en voor bestuursorganen en burgerzaken op circa 0,9 miljard euro voor beide. De reële uitgaven voor burgerzaken zijn in de periode 2005-2010 met gemiddeld 7,1% per

jaar het sterkst gestegen, gevolgd door veiligheid met 5,9% per jaar en bestuursorganen met 3,0% per jaar. De uitgaven voor algemene bestuurlijke ondersteuning stegen met gemiddeld 0,6% per jaar het minst.

De productie van bestuursorganen is vrij constant bij een gemiddelde stijging van de uitgaven met 3,2% per jaar. De 'productie' van bestuursorganen (gemeentebesturen en gemeenteraden) is niet feitelijk gemeten, maar is gebaseerd op een norm die gerelateerd is aan het aantal gemeenten en de omvang van de bevolking. Met geleverde prestaties heeft dit dus weinig van doen. De omvang van de bestuurlijke ondersteuning, het ambtelijk apparaat voor bestuur en raad, volgt tot op zekere hoogte de betrokken uitgaven, maar komt daar met een gemiddelde stijging van 1,6% per jaar iets bovenuit. Dit zou erop kunnen wijzen dat we meer ambtelijke waar voor ons gemeentelijk geld krijgen. De productie van het ambtelijk apparaat is gemeten door de betrokken uitgaven te defleren met het prijsindexcijfer voor overheidsuitgaven. Bij burgerzaken, waar documenten en vergunningen worden verstrekt, stijgt de productie in de beschouwde periode met gemiddeld 2,8% per jaar bij een gemiddelde uitgavengroei van 7,1% per jaar. Met name in de periode 2007-2010 stijgen de uitgaven sneller dan de productie. De gemeentelijke uitgaven voor de brandweer zijn met gemiddeld 4,6% per jaar gestegen en die voor overig lokaal veiligheidsbeleid zelfs met 9,0% per jaar. De productie van de brandweer blijft met 1,1% per jaar achter bij de uitgaven maar de omvang van het lokaal veiligheidsbeleid loopt nagenoeg in de pas met de betrokken uitgaven.

De kostprijsontwikkeling vertoont in de sector burger en bestuur een betrekkelijk grillig beeld: een kostprijsdaling bij bestuurlijke ondersteuning, een gelijk blijvende kostprijs bij het handhaven van de openbare orde en duidelijke kostprijsstijgingen bij burgerzaken en de brandweer. Zijn deze kostprijsontwikkelingen vanuit het oogpunt van kwaliteit van dienstverlening nader te duiden?

Burgers vinden de dienstverlening van gemeenten in het algemeen van constante kwaliteit en hebben meer vertrouwen gekregen in hun lokale vertegenwoordigers. Ook het oordeel van burgers over de invloed die ze als kiezer kunnen uitoefenen is gunstiger geworden, evenals het vertrouwen dat ze in hun bestuurders hebben. Vooral in het begin van de waarnemingsperiode nemen we een groeiend vertrouwen waar, dat vanaf 2008 vrij constant blijft.

Burgers zijn over het algemeen redelijk tevreden over de prestaties van de dienst Burgerzaken, die vaak deel uitmaakt van een meer omvangrijk loket dat doorgaans wordt aangeduid met Publiekszaken. De kwaliteit van de dienstverlening van Burgerzaken is op een aantal punten verbeterd, maar deze dienstverlening vertoont op een aantal punten ook nog tekortkomingen. Zo vinden burgers de producten van Burgerzaken aan de dure kant en kan de internettoegang nog worden verbeterd. Wel zijn burgers de afgelopen jaren positiever gaan oordelen over de prijzen en dienstverlening van gemeenten en worden steeds meer diensten digitaal aangeboden. Dit neemt niet weg dat de webdiensten in veel gevallen nog niet voldoen aan standaard webrichtlijnen en dat de

toegankelijkheid doorgaans onder de maat is. De gestegen kostprijs in de periode 2005-2010 lijkt dus maar in zeer beperkte mate weerspiegeld te worden in een toegenomen kwaliteit van dienstverlening.

De veiligheid in gemeenten kent enkele positieve en enkele negatieve ontwikkelingen. Wat de politiediensten betreft, kan de ontwikkeling van de criminaliteit positief worden geduid, al lijkt de politie er minder in te slagen om misdrijven op te lossen. Burgers zelf hebben het gevoel dat de onveiligheid iets is afgenomen, met name in het begin van de waarnemingsperiode. Vanaf 2008 is het veiligheidsgevoel bij de bevolking weinig veranderd, terwijl de geregistreeerde criminaliteit wel verder is afgenomen. Bij de brandweer zien we oplopende kostprijsontwikkelingen die zich niet direct laten verklaren uit een toegenomen effectiviteit of kwaliteit van dienstverlening. De gemiddelde opkomsttijd is vrij constant gebleven, al lijkt de brandweer in de loop der tijd wel iets sneller ter plaatse te komen. Het totale schadebedrag vertoont grote schommelingen in de tijd, maar is in de waargenomen periode per saldo wel gedaald. Al met al wordt de bestrijding van branden steeds duurder, maar is niet goed te duiden of de toegenomen effectiviteit en kwaliteit van brandweerbzorg deze ontwikkeling kunnen verklaren.

Noten

- 1 Opvolger van de enquête *Kwaliteit publieke voorzieningen 2006*.
- 2 Voorheen werd gebruikgemaakt van gegevens die via een 'kijkje achter de schermen' in 2003 waren verkregen van de gemeente Almelo.
- 3 Omdat aangenomen mag worden dat betrokkenen gedurende enige jaren, maar niet voor onbepaalde tijd, afhankelijk zijn van gemeentelijke ondersteuning, zijn hierbij de in de afgelopen jaren verstrekte aantallen verblijfsvergunningen opgeteld. Tamelijk willekeurig is hierbij een periode van vijf jaar aangehouden.
- 4 Voor huwelijken waren geen centrale gegevens beschikbaar. Hier is een random steekproef van 30 gemeenten getrokken en het gemiddeld tarief in rekening gebracht.
- 5 Dit betreft 47 van de 125 webrichtlijnen die automatisch getoetst kunnen worden.

4 Onderwijs, cultuur, sport en groen

In de sectoren onderwijs, cultuur, sport en groen ging in 2010 een bedrag om van 8,9 miljard euro, wat overeenkomt met 16% van de totale gemeentelijke uitgaven (tabel 4.1). De sectorspecifieke inkomsten dekken circa 20% van de uitgaven. De overige uitgaven worden gefinancierd uit algemene middelen van de gemeenten. Deze algemene middelen vloeien voort uit bedrijfsmatige activiteiten van de gemeenten, vermogensinkomsten, algemene belastingen en stortingen van het rijk in het gemeentefonds.

Tabel 4.1

Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor onderwijs, cultuur, sport en groen (in mld. euro's en prijzen van 2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
lasten						
onderwijs	5,5	4,9	4,7	3,9	3,6	3,3
cultuur en sport	2,9	3,0	2,9	3,1	3,2	3,3
groenvoorzieningen	2,0	2,0	2,0	2,2	2,3	2,3
totaal	10,4	9,9	9,7	9,2	9,2	8,9
baten						
onderwijs	3,1	2,7	2,6	1,6	1,3	0,8
cultuur en sport	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6
groenvoorzieningen	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
totaal	4,2	3,7	3,6	2,6	2,3	1,8

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

Naar bruto-uitgaven ontlopen de drie onderscheiden sectoren elkaar weinig. Opmerkelijk zijn wel de dalende onderwijsuitgaven en (nog sterker) de dalende onderwijsinkomsten. Deze ontwikkeling is toe te schrijven aan het feit dat de middelen voor het openbaar onderwijs steeds minder via de gemeenten lopen en direct worden overgemaakt aan de scholen zelf. Een tweede uitkomst is dat de reële uitgaven voor cultuur en sport wel zijn toegenomen maar de sectorspecifieke inkomsten niet.

4.1 Onderwijs

Wat doet de gemeente aan onderwijs?

De zorg voor het openbaar onderwijs is van oudsher een belangrijke taak van gemeenten. Dit betreft met name het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Voor deze taak ontvangen gemeenten een specifieke uitkering van het rijk. De gemeenten zijn niet direct betrokken bij het bijzonder onderwijs. Hun enige relatie is dat als gemeenten eigen middelen aan het openbaar onderwijs ter beschikking stellen, ze deze middelen op vergelijkbare wijze dienen toe te kennen aan het bijzonder onderwijs in hun gemeente. Onderwijshuisvesting voor primair en voortgezet onderwijs wordt als een aparte

voorziening onderscheiden. Het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs maken geen deel uit van gemeentelijk beleid.

De rijksbijdragen voor het openbaar onderwijs worden in toenemende mate direct aan scholen of schoolbesturen toegekend. Dit fenomeen trad aanvankelijk vooral op in het voortgezet onderwijs, maar de laatste jaren zien we dat ook in het basisonderwijs. Dit hangt samen met een bredere ontwikkeling waarin het openbaar onderwijs op steeds grotere organisatorische afstand van gemeenten wordt geplaatst.

Middelen die niet op de gemeenterekening worden verantwoord vallen niet onder de in dit rapport gevolgde aanpak. Daarom wordt alleen dat deel van de productie van het openbaar onderwijs aan gemeenten toegerekend dat correspondeert met het gemeentelijk aandeel in de totale exploitatiekosten van het openbaar onderwijs (zie kader A.2 in internetbijlage A).

Bij de analyses wordt uiteraard rekening gehouden met het bestaan van verschillende schoolsoorten. Hierbij wordt het gebruikelijke onderscheid aangehouden naar basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs. Deze onderwijssoorten worden ook op de gemeentebegroting onderscheiden en worden 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 categorieën als onderwijs-achterstandenbeleid, schoolbeleidingsdiensten en leerlingenvervoer schuilgaan.

Tabel 4.2

Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor onderwijs (in mln. euro's en prijzen van 2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
lasten						
basisonderwijs	2600	2220	2050	1410	1220	1090
speciaal onderwijs	250	190	260	230	180	140
voortgezet onderwijs	980	900	890	730	640	360
overig onderwijs	450	320	230	250	250	270
onderwijshuisvesting	1180	1270	1280	1310	1350	1470
totaal	5470	4890	4720	3930	3640	3330
baten						
basisonderwijs	1550	1280	1160	590	340	160
speciaal onderwijs	140	110	140	90	40	10
voortgezet onderwijs	620	570	540	360	250	70
overig onderwijs	750	590	590	510	550	390
onderwijshuisvesting	80	110	130	100	110	130
totaal	3130	2660	2570	1650	1290	760

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

In 2010 was er met de gemeentelijke uitgaven aan onderwijs circa 3.330 miljoen euro gemoeid (tabel 4.2). Dit betreft circa 6% van de geanalyseerde gemeentelijke uitgaven. Ongeveer 23% van de bruto-uitgaven wordt door sectorspecifieke inkomsten gedekt. De gemeentelijke uitgaven voor de onderscheiden onderwijssoorten (basis/speciaal/voortgezet) zijn met gemiddeld 7% per jaar gedaald en de gemeentelijke inkomsten zelfs met 23%. Deze forse daling weerspiegelt de afgenomen betrokkenheid van gemeenten bij het (openbaar) onderwijs. De financiële betrokkenheid bij de overige onderwijsvoorzieningen is in het begin van de waarnemingsperiode ook fors gedaald, maar vanaf 2007 gestabiliseerd. Bij onderwijshuisvesting zien we een reële uitgavengroei van ruim 4% per jaar.

Het gevoerde overheidsbeleid

De positie van gemeenten binnen het lokaal onderwijsbeleid is de afgelopen jaren drastisch veranderd. Sinds 2006 krijgen gemeenten minder onderwijstaken en financiële sturingsmiddelen en hebben scholen en schoolbesturen meer beleidsvrijheid en vooral meer verantwoordelijkheid voor het onderwijs zelf. Gemeenten hebben wel de zorg voor samenhang in het lokale beleid tussen onderwijs en aanpalende terreinen.

Het onderwijsachterstandenbeleid heeft betrekking op de organisatie van voorschoolse educatie, zomerscholen en schakelklassen. Deze activiteiten richten zich vooral op het primair onderwijs. Voor het voortgezet onderwijs is het leerplus arrangement in het leven geroepen om onderwijsachterstanden te bestrijden.

Ongeveer 45% van de totale achterstandsmiddelen komt via de gemeenten beschikbaar voor het primair onderwijs (TK 2011/2012c). De overige 55% van de middelen gaat direct naar de scholen en wordt verdeeld op basis van het opleidingsniveau van de ouders (35%) en de mate van achterstand van de wijk waarin de school staat (20%). De wijkachterstanden worden bepaald op basis van de armoedemonitor van het SCP/CBS en worden op basis van de regeling Impulsgebieden door het kabinet aangewezen.

Onderwijsachterstand is een belangrijk beleidsthema en wordt gekenmerkt door opeenvolgende actieplannen en bestuursafspraken. Investerings in onderwijsachterstand zijn ook belangrijk om leerlingen al in een vroege fase zoveel mogelijk gelijke startkansen voor met name taal en rekenen te bieden en om een goede onderwijs carrière te kunnen volgen. Zo besloten rijk en gemeenten in hun bestuursakkoord van 2007 tot een uitbreiding van de voorschoolse educatie (BZK/VNG 2007). Een van de belangrijkste doelstellingen uit dit akkoord was dat de taalachterstand bij leerlingen tussen de 2,5 en 4 jaar in 2011 40% lager moest zijn dan in 2002 (OCW 2008a). Hiervoor werden extra middelen aan gemeenten ter beschikking gesteld. Bovenop de 110 miljoen euro die het rijk beschikbaar had gesteld voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid kwam een bedrag dat – in prijzen van 2008 – opliep van 30 miljoen euro in 2008 tot 43 miljoen euro in 2011. Hierdoor konden de gemeenten in 2010 feitelijk beschikken over een bedrag van ruim 150 miljoen euro. Zoals gezegd is het onderwijsachterstandenbeleid hier opgenomen in de rubriek ‘overig onderwijs’.

Tegenover de stijging van de uitgaven voor overig onderwijs als gevolg van de inzet van extra middelen voor onderwijsachterstand staat een daling als gevolg van de overheveling van alle rijksmiddelen voor schoolbegeleiding per augustus 2006 naar de schoolbesturen. Vóór die tijd ontvingen de gemeenten hiervoor nog een specifieke uitkering. Tot 1 januari 2008 gold een overgangsregeling. Hierbij keerde het rijk 50% van het voor een school beschikbare bedrag nog rechtstreeks uit aan de schoolbegeleidingsdienst waarbij de desbetreffende school was aangesloten. Sinds 1 januari 2008 gaat 100% van het budget naar de scholen (VNG 2011).

Op grond van de wetgeving over het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC) en de leer-, kwalificatie- en zorgplicht zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor het aanpakken van verzuim en het terugleiden van uitvallers naar het onderwijs. Elk van de 39 RMC-regio's heeft een contactgemeente die de melding en registratie van voortijdig schoolverlaters coördineert en die zorg draagt voor mogelijkheden van doorverwijzing en herplaatsing in het onderwijs.¹ Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft in alle RMC-regio's convenanten afgesloten om tot en met het schooljaar 2010-2011 een reductie van 40% van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters te realiseren ten opzichte van het aantal voortijdig schoolverlaters in het schooljaar 2005-2006. De 'aanval op de schooluitval' heeft geleid tot een daling van het aantal vroegtijdige schoolverlaters van 52.700 in het schooljaar 2005-2006 naar 38.600 in het schooljaar 2010-2011. Hoewel de gemeenten de afgelopen jaren fors hebben ingezet om het aantal vroegtijdige schoolverlater te verminderen, onder meer door het verzenden van sms-berichten naar betrokkenen, het inzetten van stadswachten die spijbelaars thuis opzoeken, uitbreiding van de leerplichtformatie en een verbeterde regionale samenwerking (OCW 2008b), is de doelstelling van -40% met een realisatie van -27% niet gehaald. Dat komt met name door een stagnatie in de reductie in de laatste schooljaren.

De verantwoordelijkheid voor de huisvesting van scholen voor primair, speciaal en voortgezet onderwijs is in 1997 overgeheveld van het rijk naar de gemeenten. Deze ontvangen hiervoor een vergoeding voor onderwijshuisvesting in de algemene uitkering uit het gemeentefonds. In 2010 ging het om een bedrag van 1,3 miljard euro. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor (de realisatie van) nieuwbouw en uitbreiding van bestaande bouw en herstel van constructiefouten; het onderhoud van de gebouwen zelf komt voor rekening van de schoolbesturen. Alleen voor het primair onderwijs is de gemeente ook verantwoordelijk voor het onderhoud aan de buitenkant van het gebouw en aanpassingen aan de binnenzijde.

Uit het Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds blijkt dat gemeenten duidelijk minder geld uitgegeven aan onderwijs(huisvesting) dan zij via het gemeentefonds aan middelen beschikbaar hebben gekregen. Op het totaal budget van 1,3 miljard euro wordt een bedrag van 0,3 miljard euro niet aan onderwijs besteed, waarvan iets minder dan de helft niet aan onderwijshuisvesting en iets meer dan de helft niet aan overige

onderwijstaken (TK 2011/2012d). Omdat gemeenten minder dan verwacht aan onderwijs-huisvesting hebben uitgegeven, heeft de minister van OCW in een recente beleidsbrief aangegeven de niet-bestede middelen toch voor (onderwijs)huisvesting te willen aanwenden, zeker gezien de huidige staat van de gebouwen en de gewenste investeringen. Voorts zal een wetgevingstraject worden ingezet om het onderhoud van scholen in het primair onderwijs van gemeenten naar schoolbesturen over te hevelen.

Productie en uitgaven

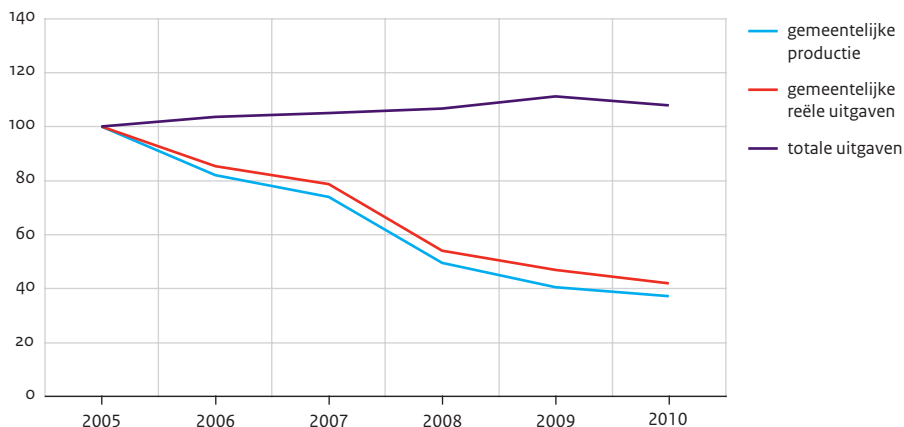
De productie in het onderwijs wordt doorgaans gemeten op basis van het aantal leerlingen. Leerlingen vormen dan ook sinds jaar en dag het uitgangspunt bij de bekostiging van het onderwijs. De leerlingen zijn uiteraard niet zelf het product, maar het aantal door hen gevolgde cursusjaren en de opgedane kennis en vaardigheden. Toch vormt het aantal leerlingen een redelijke benadering van de feitelijke productie, omdat vrij nauwkeurig is omschreven hoeveel lessen en welke lessen leerlingen moeten volgen en aan welke eindtermen moet worden voldaan.

Leerlingen kunnen worden gewogen naar achtergrondkenmerken om te corrigeren voor verschillen in kennis en vaardigheden bij instroom en doorstroom in het onderwijs. Voor het basisonderwijs kan hierbij gebruik worden gemaakt van de zogenoemde gewichtenregeling. Momenteel geldt een gewicht van 2,2 voor kinderen van zeer laag-opgeleide ouders en 1,3 voor laagopgeleide ouders. Bij de andere onderwijssoorten is niet gewerkt met een indicator 'gewogen leerlingen', maar 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 leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs zijn daarbij conform de regelgeving gewogen met een factor 2,2.

Basisonderwijs

Figuur 4.1 geeft het verloop weer van enkele kengetallen voor het basisonderwijs. Vanaf 2005 stijgen de totale uitgaven voor basisonderwijs met gemiddeld 1,5% per jaar. Het aantal gewogen leerlingen (niet in de figuur) neemt in deze periode juist af met 0,85% per jaar. Daarmee neemt de reële kostprijs toe (gemiddeld met 2,35% per jaar). De gemeentelijke productie (-18%) en de gemeentelijke uitgaven (-16%) dalen per jaar sterk, en blijven daarmee ver achter bij de landelijke ontwikkeling in productie en uitgaven. Dit kan deels worden verklaard doordat het aandeel van het openbaar onderwijs afneemt, maar belangrijker is dat het openbaar onderwijs op steeds grotere afstand van gemeenten komt te staan. Voor een deel loopt de financiering hiervan niet langer via gemeenten, maar gaat het geld direct naar de scholen. Een gevolg hiervan is dat conform de in dit rapport gehanteerde methodiek (zie kader A.2 in internetbijlage A) ook een navenant afnemend deel van de productie (aantal leerlingen) aan gemeenten wordt toegerekend.

Figuur 4.1

Kengetallen voor het basisonderwijs, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)^a

a Exclusief huisvestingskosten.

Bron: CBS (Jaarboek onderwijs 2010 en interne gegevens), OCW (2010b) SCP-bewerking

Speciaal onderwijs

Figuur 4.2 laat de ontwikkelingen in het speciaal onderwijs zien. Er is sprake van een stijging van de totale kosten met gemiddeld 4,6% per jaar, die zich in deze periode goed laat verklaren uit de ontwikkeling van het gewogen aantal leerlingen met 4,1% per jaar. Het totaal aantal leerlingen stijgt weliswaar slechts zeer langzaam, mede als gevolg van het beleid om kinderen, al dan niet voorzien van een 'rugzakje', op reguliere scholen onder te brengen. Het aandeel van de zogenoemde expertisecentra, die veel duurder zijn dan het speciaal basisonderwijs, groeit echter zo sterk, dat in termen van gewogen leerlingen sprake is van een vrij sterke toename.

Net als bij het basisonderwijs neemt ook hier het aandeel van de openbare scholen af, waardoor de gemeentelijke uitgaven sterk achterblijven bij de totale uitgaven voor speciaal onderwijs (daling van gemiddeld 11,1% per jaar). De gemeentelijke productie bleef hierbij op haar beurt redelijk in de pas (daling met 11,5% per jaar).

Figuur 4.2

Kengetallen voor het speciaal onderwijs, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)^a



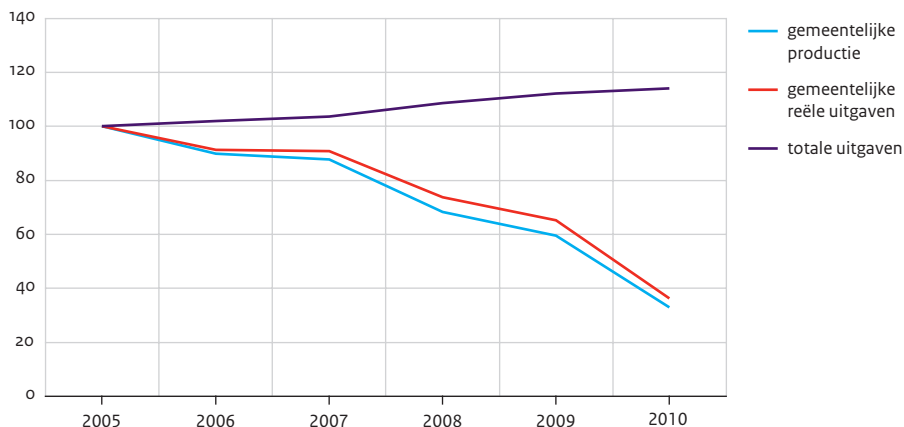
a Exclusief huisvestingskosten.

Bron: CBS (Jaarboek onderwijs 2010 en interne gegevens), OCW (2010b) SCP-bewerking

Voortgezet onderwijs

De ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs zijn weergegeven in figuur 4.3. De ontwikkelingen lijken sterk op die in het basisonderwijs, met dien verstande dat de groei van de totale kosten (met 2,7% per jaar) iets sterker is en de totale productie juist is gestegen (met 0,7% per jaar; niet in figuur). Ook hier blijft de jaarlijkse groei van de gemeentelijke productie (–20%) iets achter bij de jaarlijkse groei van de gemeentelijke uitgaven (–18%), hetgeen een gemiddelde jaarlijkse kostprijsstijging van 2% impliceert. Het achterblijven van de gemeentelijke uitgaven bij de totale kosten valt te verklaren uit het feit dat openbare scholen in toenemende mate verzelfstandigen met als consequentie dat de rijksbijdragen in veel gevallen niet meer via de gemeenten maar direct aan de scholen worden uitgekeerd.

Figuur 4.3

Kengetallen voor het voortgezet onderwijs, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)^a

a Exclusief huisvestingskosten.

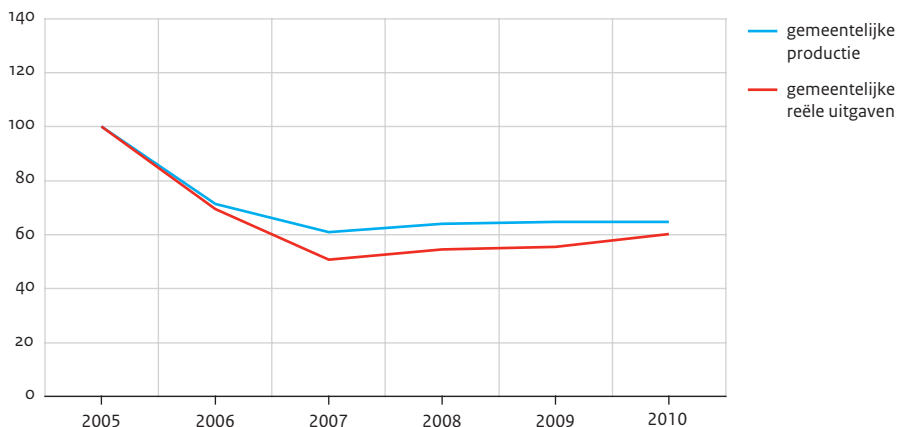
Bron: CBS (Jaarboek onderwijs 2010 en interne gegevens) SCP-bewerking

Overig onderwijs

In figuur 4.4 staan kengetallen voor het overig onderwijs. Dit betreft de basiseducatie en het algemeen voortgezet avondonderwijs, maar ook algemene faciliteiten als schoolbegeleiding, onderwijsachterstandenbeleid en leerlingenvervoer. Een aantal van deze activiteiten is in de loop der jaren overgeheveld naar gemeenten. Na een sterke afname in het begin van de analyseperiode, die mede het gevolg is van de beëindiging van de regierol van gemeenten bij het onderwijsachterstandenbeleid en de schoolbegeleiding, stegen de uitgaven vanaf 2008 weer licht vanwege een incidentele verhoging uit FES-middelen (Fonds Economische Structuurversterking) en een structurele verhoging voor de voorschoolse educatie. Gemiddeld namen de uitgaven met 9,6% per jaar af en nam de daarmee corresponderende productie met 8,3% per jaar af.

Figuur 4.4

Kengetallen voor het overig onderwijs, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



Bron: CBS (Jaarboek onderwijs 2010 en interne gegevens) SCP-bewerking

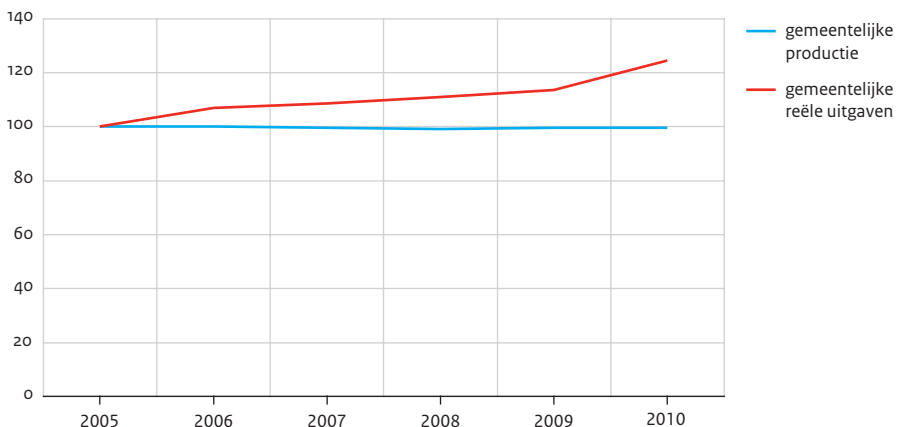
Onderwijshuisvesting

Figuur 4.5 geeft de ontwikkeling van de uitgaven voor onderwijshuisvesting weer. Bij het basis-, speciaal en voortgezet onderwijs treden gemeenten op als financier van de lasten die verband houden met de huisvesting. In de beschouwde periode is de 'productie' (het aantal leerlingen) constant gebleven. De uitgaven vertonen in deze periode een ander verloop, en nemen de laatste jaren beduidend toe. Dit leidt tot een gemiddelde jaarlijkse groei van 4,5%. De reële huisvestingskosten per leerling stijgen met een vergelijkbaar percentage.

Zoals al aangestipt in de paragraaf over beleidsmatige ontwikkelingen, blijkt dat gemeenten de afgelopen jaren beduidend minder hebben uitgegeven aan onderwijs(huisvesting) dan zij volgens de rekenregels via het gemeentefonds voor dat doel hebben ontvangen. Gemeenten zijn wel bezig met een inhaalslag, waardoor het verschil tussen toegekende budgetten en gerealiseerde uitgaven waarschijnlijk zal verminderen.

Figuur 4.5

Kengetallen voor onderwijshuisvesting, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



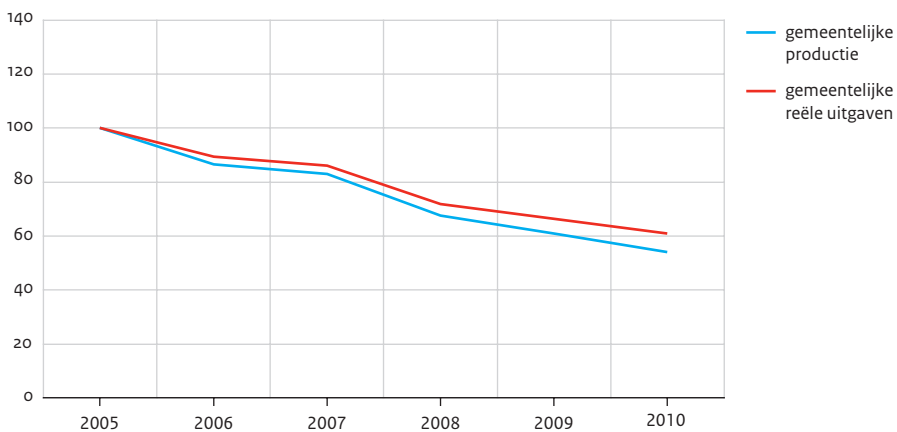
Bron: BZK (interne gegevens); Lubberman et al. (2001, 2003); Van Aarsen et al. (2006); CBS (Statistiek gemeenterekeningen) SCP-bewerking

Totaal onderwijs

De samenvattende uitkomsten voor onderwijs zijn weergegeven in figuur 4.6. Deze figuur laat zien dat productie en uitgaven elkaar weinig ontlopen. De gemeentelijke productie in de sector onderwijs is gedaald met 11,6% per jaar en de gemeentelijke uitgaven zijn gedaald met 9,4% per jaar, hetgeen een jaarlijkse kostprijsstijging van 2,2% per jaar impliceert.

Figuur 4.6

Samenvatting kengetallen voor onderwijs, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



Bron: zie tabellen 4.1 tot en met 4.5

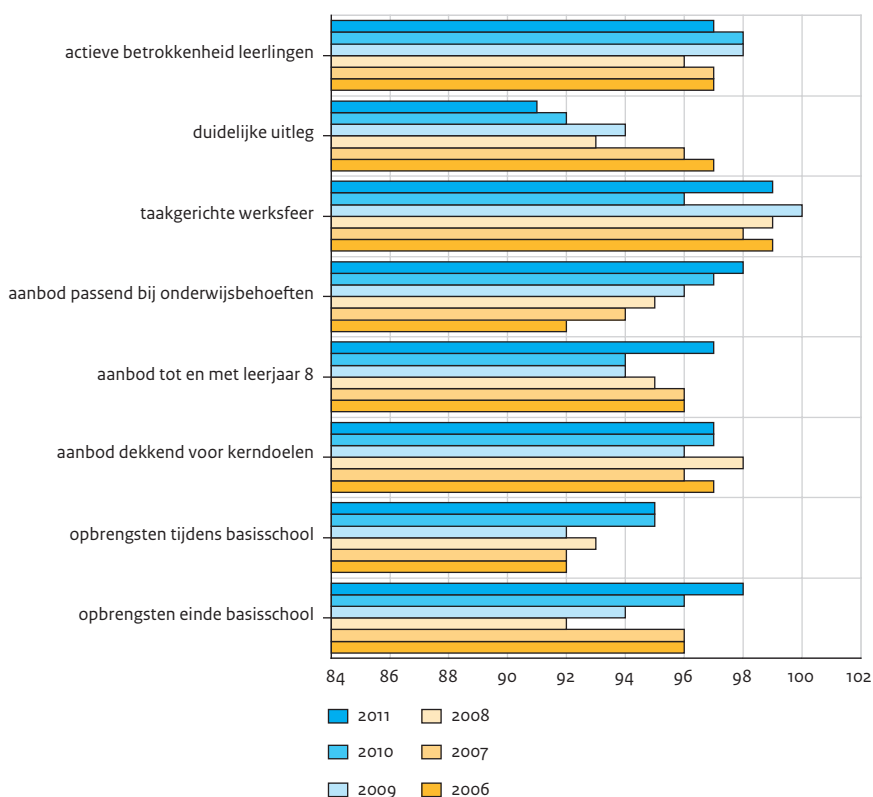
Kwaliteit van dienstverlening

Basisonderwijs

In het Onderwijsverslag rapporteert de Inspectie van het Onderwijs over de kwaliteit van het onderwijs.² Voor basisscholen zijn voor de afgelopen vijf schooljaren tien normindicatoren beschikbaar, die informatie geven over cruciale kenmerken van het onderwijs en die een rol spelen in het bepalen of een school zwak of zeer zwak is (o.c.w 2012). Omdat enkele van deze indicatoren in de loop der tijd zijn aangescherpt, beperken we ons hier tot een overzicht van acht van de betrokken indicatoren (figuur 4.7).

Figuur 4.7

Percentage basisscholen dat aan normindicatoren voldoet, 2006-2011



Bron: Inspectie van het onderwijs

De figuur laat een wisselvallig beeld zien. Een duidelijke verslechtering treffen we aan bij het duidelijk uitleggen van de leerstof (van 97% in 2006 naar 91% in 2011) en een duidelijke verbetering bij het passend maken van het aanbod van onderwijs aan de

behoeften van de leerlingen en de ouders (van 92% in 2006 naar 98% in 2011). Een duidelijke kwaliteitsstijging is bij de gekozen normindicatoren niet merkbaar. Wel concludeert de Onderwijsinspectie in het *Onderwijsverslag 2010/2011* dat basisscholen steeds beter presteren op de basisvaardigheden taal en rekenen, dat steeds minder scholen zwak zijn en dat kwaliteitsverbeteringen over het algemeen duurzaam zijn en niet alleen betrekking hebben op de opbrengsten maar ook op het onderwijsleerproces en de zorg voor leerlingen.

In het *Onderwijsverslag 2006/2007* (OCW 2008b) meldt de Inspectie dat de helft van de scholen voor speciaal (basis)onderwijs onder een vorm van intensief toezicht staat, omdat de kwaliteit van het onderwijs op belangrijke aspecten onvoldoende is. Dit is gebeurd na inspectie van alle scholen in 2005 en 2006. Uit het *Onderwijsverslag 2008/2009* (OCW 2010a) blijkt dat dit percentage is teruggelopen tot 30. Hoewel de inspectie verbeteringen ziet, valt er nog veel te verbeteren op het gebied van leerlingenzorg en de afstemming op leerlingen. Uit het *Onderwijsverslag 2010/2011* (OCW 2012) blijkt dat in het basisonderwijs vooral het percentage zwakke en zeer zwakke scholen in de steden is gedaald. Landelijk is het aantal zwakke scholen in het basisonderwijs gedaald naar ruim 4% en in het voortgezet onderwijs naar 10%. Voorts constateert de Inspectie dat leerlingen in het basisonderwijs steeds beter presteren op de basisvaardigheden taal en rekenen.

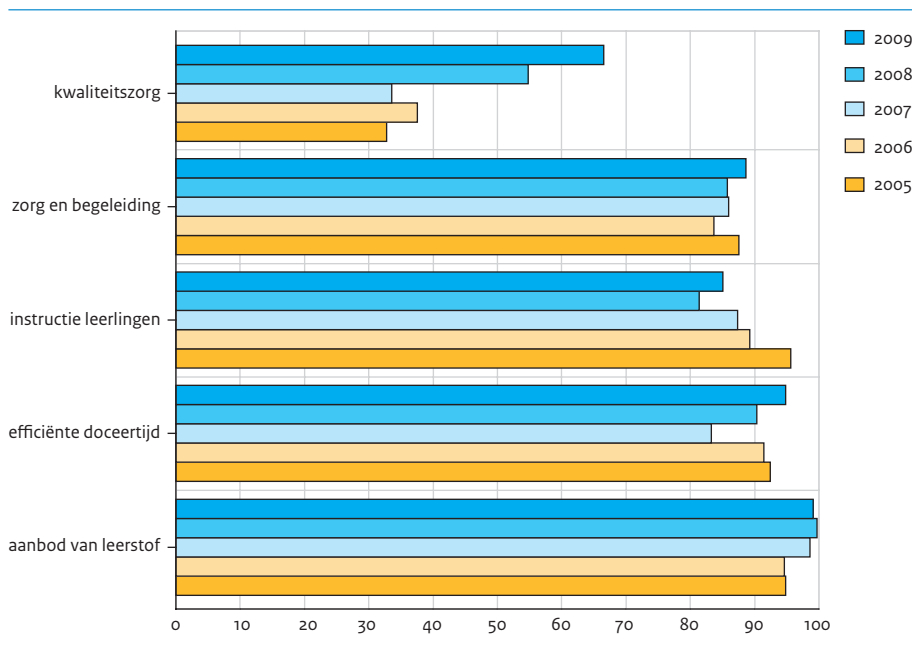
Voortgezet onderwijs

Voor het voortgezet onderwijs is alleen tot en met 2009 informatie beschikbaar over vijf aspecten van kwaliteit (OCW 2008b, 2009a, 2010a). Deze vijf aspecten betreffen (1) de mate waarin de aangeboden leerstof aansluit op de kerndoelen en of deze leerstof aan voldoende leerlingen wordt aangeboden, (2) de mate waarin leerkrachten de geplande onderwijstijd efficiënt benutten, (3) de mate waarin taakgericht wordt gewerkt, de leerstof duidelijk wordt uitgelegd en leerlingen actief bij de onderwijsactiviteiten zijn betrokken, (4) de mate waarin aandacht wordt besteed aan zorg en begeleiding van zwakke leerlingen, en (5) de kwaliteitszorg van de scholen.

De grootste voortgang in het voortgezet onderwijs is geboekt bij de kwaliteitszorg, waarbij het aantal scholen dat hier voldoende op scoort is gestegen van 33% in 2005 naar 67% in 2009 (figuur 4.8). Op het gebied van instructie is er voor de onderzochte periode echter duidelijk sprake van een achteruitgang, zij het dat 2009 een licht herstel vertoont. De kwaliteit van het leerstofaanbod, de efficiency van de doceertijd en zorg voor en begeleiding van leerlingen zijn min of meer op hetzelfde niveau gebleven. Ook in het voortgezet onderwijs is vooral het percentage zwakke en zeer zwakke scholen in de steden gedaald.

Figuur 4.8

Percentage scholen in het voortgezet onderwijs dat aan de eisen voldoet, 2005-2009

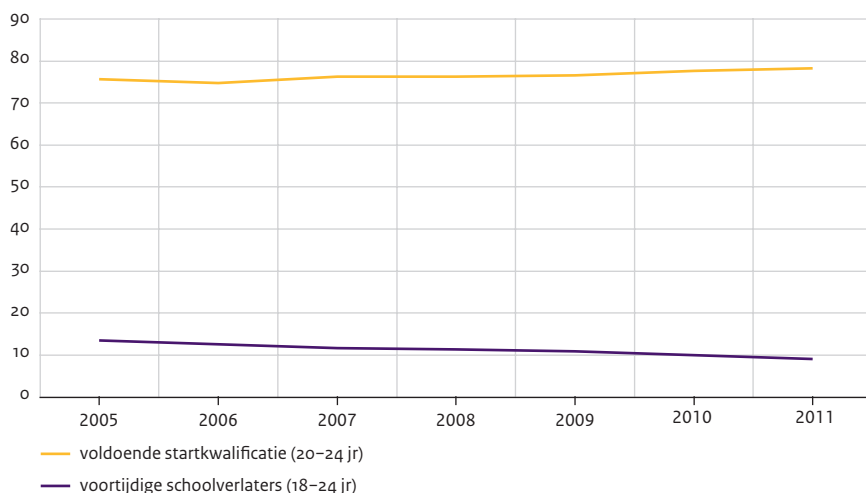


Bron: o c w (2008a, 2009a, 2010a)

Een belangrijk speerpunt in het huidige beleid is de aanpak van voortijdig schoolverlaters. Eurostat geeft informatie (figuur 4.9) over het percentage voortijdig schoolverlaters tussen de 18 en 24 jaar. Dit percentage neemt af van 14 in 2005 naar 9 in 2011. Het gaat bij de voortijdig schoolverlaters in het algemeen om vmbo'ers die na het behalen van het vmbo-diploma niet doorstromen naar het mbo en om leerlingen die voortijdig het vmbo of het mbo verlaten (Herweijer 2008; Pommer et al. 2008; o c w 2007a). De tegenhanger van de voortijdig schoolverlaters vormt de groep die beschikt over voldoende startkwalificaties. Om de kans op de arbeidsmarkt te vergroten, dienen jongeren een startkwalificatie te halen en dus niet te vroeg te stoppen met studeren. Het percentage 20-24-jarigen met voldoende startkwalificaties is licht gestegen van 76% in 2005 naar 78% in 2011.

Figuur 4.9

Voortijdig schoolverlaters en jongeren met voldoende vooropleiding, 2005-2011 (in procenten)



Bron: Eurostat

Ervaren kwaliteit van onderwijs

Een belangrijke bron voor informatie over de ervaren kwaliteit van onderwijs biedt de onderwijsmeter (ministerie van o c w). Uit deze enquête onder leerlingen, ouders en burgers blijkt dat het oordeel over de kwaliteit van het onderwijs in het algemeen weinig verandert (tabel 4.3). Uit meer specifieke cijfers (niet opgenomen in tabel 4.3) blijkt dat het belangrijkste probleem dat ouders in het basisonderwijs ervaren de grootte van de klassen is; daar staat tegenover dat ouders de individuele aandacht voor hun kind steeds minder als probleem zijn gaan ervaren. In het voortgezet onderwijs ervaren ouders de veiligheid op school en de gedragsproblemen van leerlingen steeds minder als probleem, maar maken ze zich wel steeds meer zorgen om de lesuitval. Voorts blijkt dat ouders met kinderen in het basisonderwijs alleen iets minder positief zijn geworden over het toezicht buiten de lessen en dat ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs bovendien minder gunstig zijn gaan oordelen over de gemotiveerdheid van de leraren en de begeleiding bij vervolgopleidingen.

In de scp-enquête *Kwaliteit Publieke Dienstverlening 2010* is het oordeel van burgers gevraagd over het functioneren van de basisscholen. Twee derde van de ondervraagden is tevreden over de algemene toestand van het basisonderwijs. De tevredenheid ligt hiermee op hetzelfde niveau als in 2006 (en in 2002). Men is vooral tevreden over het functioneren van de docenten: ze zijn goed gemotiveerd en hun deskundigheid staat niet ter discussie. Het minst is men te spreken over het schoonmaken en het onderhoud van de schoolgebouwen. Zowel de tevredenheid over het functioneren van de docenten als de ontevredenheid over het onderhoud van de gebouwen is vrij stabiel in de tijd.

De aandacht voor de individuele leerling, de zorg voor leerlingen met problemen en de aandacht voor begaafde kinderen scoren relatief laag in de ogen van de ouders, en ook hier valt geen noemenswaardige verandering in de tijd waar te nemen.

Tabel 4.3

Waardering van het onderwijs

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
mening van Nederlanders over de kwaliteit van het onderwijs						
primair onderwijs	6,6	6,6	6,6	6,6	.	6,6
voortgezet onderwijs	6,5	6,4	6,2	6,3	.	6,4
middelbaar beroepsonderwijs	6,3	6,3	6,1	6,3	.	.
hoger beroepsonderwijs	6,6	6,5	6,3	6,6	.	.
wetenschappelijk onderwijs	6,7	6,7	6,6	6,8	.	.
mening van ouders over de school van hun kind						
primair onderwijs	7,7	7,6	7,8	7,5	.	7,5
voortgezet onderwijs	7,3	7,5	7,4	7,3	.	7,3
mening van leerlingen over de kwaliteit van de opleiding						
middelbaar beroepsonderwijs	.	6,3	.	6,3	.	6,4

. Gegevens ontbreken.

Bron: o.c.w, Onderwijsmeter

De SCP-enquête geeft ook oordelen van ouders over het presteren van het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Men is vergeleken met 2006 iets positiever gaan oordelen over het voortgezet onderwijs, maar veel negatiever over het middelbaar beroepsonderwijs. Ook op verschillende aspecten van het onderwijs is men veel kritischer. Zo vindt men dat scholen de afgelopen jaren minder goed zijn gaan presteren op het gebied van leerprestaties en resultaten en tevens zou de begeleiding achteruit zijn gegaan. Ook de tevredenheid over de schoonmaak van het gebouw en de deskundigheid en motivatie van het personeel valt in 2010 lager uit dan in 2006. Alleen over het optreden tegen diefstal en geweld is men in 2010 iets meer tevreden dan in 2006.

4.2 Cultuur en sport

Wat doet de gemeente op cultureel en sportief gebied?

Cultuur en sport zijn typisch lokale aandachtsgebieden. Het betreft een betrekkelijk heterogeen taakveld, waartoe onder meer openbare bibliotheken, muziekscholen, podiumkunsten, sportaccommodaties, musea en monumenten behoren. In totaal gaf de overheid in 2010 een bedrag van 6,2 miljard euro uit, waarvan 33% voor rekening van het rijk, 8% voor rekening van de provincies en 57% voor rekening van de gemeenten (CBS, StatLine).

Met het totale taakveld was in 2010 3,3 miljard euro gemoeid, hetgeen overeenkomt met 6% van de totale geanalyseerde gemeentelijke uitgaven (tabel 4.4). Aan culturele voorzieningen werd 1,6 miljard euro uitgegeven, aan oudheid (musea en monumenten) 0,45 miljard euro en aan sportvoorzieningen 1,3 miljard euro. Ongeveer 19% van de betrokken gemeentelijke uitgaven wordt gedekt door sectorspecifieke inkomsten. De reële uitgaven zijn in de beschouwde periode met gemiddeld 2,6% per jaar gegroeid, terwijl de sectorspecifieke inkomsten met 1,3% zijn gedaald. Een relatief sterke uitgavenstijging treffen we aan bij de culturele accommodaties (5% per jaar), terwijl de uitgaven voor vormingswerk en oudheden nagenoeg gelijk zijn gebleven.

Nederland telt bij benadering ruim 7000 sportaccommodaties (ruim 700 zwembaden, ruim 2000 overdekte en bijna 4000 openluchtaccommodaties), 28.000 sportverenigingen, anderhalf miljoen vrijwilligers bij sportverenigingen en ruim zeven miljoen sporters, van wie er vijf miljoen in sportverenigingen actief zijn (Breedveld et al. 2008; Tiessen-Raaphorst, 2010). In 2010 kende Nederland 158 theaters en schouwburgen met 269 zalen en 129.000 zitplaatsen. Daarin werden 36.000 voorstellingen gegeven die door 12,1 miljoen bezoekers werden aanschouwd (bron: vscd 2010). Verder waren in 2009 285 musea opengesteld voor het publiek waarin circa 2000 tentoonstellingen plaatsvonden die zijn bezocht door circa twintig miljoen bezoekers. Bij de circa 166 bibliotheken stonden in 2010 circa vier miljoen leden ingeschreven. Deze waren goed voor circa 100 miljoen uitleningen (bron: cbs, StatLine).

Tabel 4.4

Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor onderwijs, cultuur, sport en groen
(in mln. euro's en prijzen van 2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
lasten						
openbare bibliotheken	480	490	480	490	510	500
vormingswerk	270	260	260	270	270	270
culturele accommodaties	620	630	690	720	770	800
sportvoorzieningen	1080	1150	1120	1160	1250	1280
oudheden						
(musea/monumenten)	460	420	390	440	440	450
totaal	2900	2960	2940	3080	3240	3300
baten						
openbare bibliotheken	50	40	60	50	40	40
vormingswerk	30	30	30	30	30	30
culturele accommodaties	150	100	130	110	110	120
sportvoorzieningen	340	360	370	350	360	360
oudheden						
(musea/monumenten)	100	90	70	70	70	80
totaal	670	620	660	610	610	630

Bron: cbs, Gemeenterekeningen (iv3)

Het gevoerde beleid

Cultuur

Hoewel de gemeenten de belangrijkste publieke financier voor cultuur zijn, besteden ook het rijk en de provincies geld aan cultuur. Ongeveer 60% van de totale overheids-uitgaven voor cultuur is afkomstig van gemeenten, 30% van het rijk en 10% van de provincies. Voor een deel wordt het cultuurbeleid op rijksniveau gevoerd, maar dit werkt uiteraard door in het lokale cultuurgebeuren. Het gemeentelijke kunst- en cultuurbeleid is zeer divers. De grotere gemeenten ontleen 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. Er vindt geregeld overleg plaats tussen de verschillende partijen. Bij dit overleg zijn het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de wethouders en gedeputeerden van de grote steden betrokken.

In 2009 is de verdeling over de culturele instellingen voor het eerst via de cultuurfondsen verlopen en niet meer direct via het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). De cultuurfondsen moeten aan de vraagzijde bijdragen aan een grotere cultuurparticipatie (meer mensen laten meedoen, georganiseerd en ongeorganiseerd) en aan de aanbodzijde aan een betere facilitering van de kunstenaars (begeleiding, scholing, presentatie, samenwerking met professionals). De cultuurfondsen bestrijken de podiumkunsten, de letteren, de beeldende kunst, de architectuur, de film en de cultuurparticipatie. Ook de Mondriaanstichting, die de belangstelling voor beeldende kunst, vormgeving en cultureel erfgoed moet stimuleren, is als cultuurfonds aangemerkt. De cultuurfondsen hebben de functie overgenomen van de cultuurnota's, waarin voorheen het rijksbeleid en de inzet van middelen werden vastgelegd. De actieplannen die voortkomen uit de cultuurnota's worden uitgevoerd door het Fonds Cultuurparticipatie.

Voor een beperkt aantal cultuurbepalende instellingen is een basisinfrastructuur opgezet. Deze instellingen krijgen rechtstreeks subsidie van het ministerie van OCW. Onder de basisinfrastructuur vallen instellingen die een vitale rol in het regionale culturele aanbod vervullen, of instellingen met een landelijke functie. In het subsidieplan Kunst van Leven 2009-2012 (TK 2008/2009a) gaf de minister aan extra te willen investeren in de basisinfrastructuur om de regionale spreiding te verbeteren. Hiermee kwam de minister tegemoet aan het advies van de Raad voor Cultuur en aan de Kamer die voor betere regionale spreiding pleitte.

In de periode 2005-2008 ontvingen de provincies en veertien steden een Geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving. De 16,7 miljoen euro die hiermee gemoeid was, gebruikten provincies en gemeenten vooral voor opdrachten, aankopen en kunstuitleen. Omdat deze geldstroom weinig effectief was, is deze eind 2008 stopgezet en deels verdeeld over 35 steden (alle provinciehoofdsteden en gemeenten met meer dan 90.000 inwoners), deels beschikbaar gesteld aan de basisinfrastructuur en deels aan kunstmusea om spraakmakende internationale tentoonstellingen naar Nederland te halen.

In het Regeerakkoord van het kabinet Rutte (2010) werden ingrijpende bezuinigingen aangekondigd voor de kunstsector. De belangrijkste boodschap is dat er meer aandacht moet komen voor de verdien capaciteit van de cultuursector, met name door het aantrekken van private middelen (OCW, 2011). Bij de bezuinigingen is de actieve cultuurparticipatie ontzien (met name de beoefening van amateurkunst, volkscultuur en bibliotheekbezoek) alsmede de uitgaven aan behoud en beheer van cultureel erfgoed, bibliotheken en het Nationaal Archief. Voorts is het btw-tarief voor podiumkunsten en kunst- en verzamelvoorwerpen verhoogd naar 19%, maar dit is in het zogenoemde Lenteakkoord 2012 weer teruggebracht naar 6%. Globaal leiden deze bezuinigingen tot een reductie van circa 20% op de overheidsuitgaven voor kunst en cultuur.

Ook de provincies en gemeenten bezuinigen echter op de kunstvoorzieningen, waardoor het mes voor de kunstsector aan twee kanten snijdt. Over de omvang van de lokale bezuinigingen valt nog maar weinig te zeggen. Volgens een onderzoek van *RTL Nieuws* in samenwerking met het COELO (Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden) kunnen de bezuinigingen van gemeenten op cultuur oplopen tot een bedrag van ruim 170 miljoen euro (website COELO). Volgens een inventarisatie van dagblad *Trouw* (in de krant van 19 november 2011) zullen gemeenten en provincies in 2012 al meer dan 100 miljoen euro korten op de cultuursector. Volgens een onderzoek van de DSP-Groep, dat in opdracht van OCW is uitgevoerd, bezuinigt 49% van de gemeenten in 2011 op kunst en cultuur en dat percentage loopt de jaren daarna op tot 69 (Bogaart en Van der Horst 2011). Slechts 2% van de gemeenten weet zeker dat er niet bezuinigd gaat worden.

De monumentenzorg wordt hier ook gezien als onderdeel van de culturele sector. Op 1 februari 2006 is de nieuwe subsidieregeling voor instandhouding van rijksmonumenten in werking getreden. Dit Besluit rijkssubsidie instandhouding monumenten (Brim) stelt goed en planmatig onderhoud van monumenten centraal. In 2008 heeft de eerste evaluatie van de instandhoudingsregeling plaatsgevonden. Er zijn veel goede resultaten behaald, de uitvoering van het Brim levert geen grote problemen op. Wel bleek een behoefte aan vereenvoudiging van de regeling (minder administratieve lasten) en hogere maximaal te subsidiëren kosten. In 2011 heeft de minister de regeling laten evalueren (OCW/Arcadis 2011). Deze evaluatie is positief uitgevallen, zij het dat de effectiviteit van het Brim sterk wordt ondermijnd doordat slechts een deel van de aanvragen voor noodzakelijke restauratieve werkzaamheden is gehonoreerd. De wijze van rantsoeneren kan ertoe leiden dat er onherstelbare schade aan monumenten ontstaat waarvoor geen subsidie is aangevraagd of verleend.

Sport

Het gemeentelijk sportbeleid kent drie uitgavenposten: het accommodatiebeleid, ondersteuning van de sport en de financiële ondersteuning van het organiseren van evenementen en activiteiten, waaronder topsportevenementen. Het gemeentelijke budget voor sport gaat voor 80 à 90% op aan het eerste onderdeel: het realiseren, beheer en onderhoud van sportaccommodaties.

Op het gebied van de accommodaties wordt op landelijk niveau weinig beleid ontwikkeld, omdat dit een typisch gemeentelijke activiteit betreft. Wel is in 2006 de regeling ‘Stimulering aanpassing huisvesting brede scholen en aanpassing sportaccommodaties in verband met multifunctioneel gebruik’ in werking getreden (ocw 2007b). De regeling was bedoeld als een eenmalige kwaliteitsimpuls om gemeenten in staat te stellen gebouwen geschikt(er) te maken voor multifunctioneel gebruik. Deze regeling is op 1 januari 2008 komen te vervallen. In totaal is hiervoor 46 miljoen euro beschikbaar gesteld, waarvan 36 miljoen voor brede scholen en 10 miljoen voor sportaccommodaties (Hoekman et al. 2011).

Wat betreft ‘bewegen’ is de grootste inzet gedaan in het Nationaal Actieplan Sport en Bewegen (NASB). In de periode 2006-2010 is hiervoor door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws) 58,7 miljoen euro voor vrijgemaakt, waarvan 38 miljoen voor gemeenten, met een cofinanciering van 50% (Impuls NASB). Het project loopt door tot 2014. De ambitie is in 2012 minimaal 70% van de mensen van 18 jaar en ouder aan de beweegnorm te laten voldoen en minimaal 50% van de 4-17-jarigen (De Jong et al. 2011). In de eerste meting van de monitor Impuls Nationaal Actieplan Sport en Bewegen (VNG 2010a) worden indicaties gevonden³ dat bijna driekwart van de kinderen in de basisschoolleeftijd, rond de 60% van de jongeren in het voortgezet onderwijs, 60% van de totale bevolking en circa 50% van de 50-plussers worden bediend vanuit het NASB-beleid. Uit de vergelijking van daadwerkelijk bereik in 2009 en gewenst bereik in 2010 blijkt dat het verschil het grootst is voor de doelgroepen 50-plussers en chronisch zieken.

Op het gebied van ‘meedoen’ zijn diverse programma’s ingezet. Veel daarvan haken in op uitbreiding van het sport- en beweeggedrag van de jeugd (zie ook § 4.2 verderop). Vanaf 2004 tot 2010 trok vws 80 miljoen euro uit voor de impuls Buurt, Onderwijs en Sport (BOS-impuls), waarbij de subsidie voor 50% uit rijksmiddelen bestond en voor 50% uit gemeentemiddelen. Met deze zogenoemde BOS-impuls konden gemeenten de achterstanden van jeugdigen aanpakken op het gebied van bewegen, gezondheid, welzijn en onderwijs. In totaal hebben 230 gemeenten van deze regeling gebruikgemaakt (De Jong et al. 2011).⁴ Met het beleidskader Sport, Bewegen en Onderwijs (2008) – een vervolg op de Alliantie School & Sport – wordt de verbinding tussen sport en onderwijs versterkt en wordt een verdere impuls gegeven aan meer sport en meer beweging voor en door de jeugd. Voor dit beleidskader is in de periode 2009-2011 in totaal 28 miljoen euro beschikbaar gesteld door vws en ocw (De Jong et al. 2011). Het doel is dat in 2012 de helft van de schoolgaande jeugd aan de combinorm voldoet: dagelijks een uur matig intensief bewegen of drie keer per week 20 minuten intensief bewegen. Het Programma Meedoen allochtone jeugd door sport 2006-2010 (vws) is ontwikkeld om de sport specifiek te benutten voor de integratie van de allochtone jeugd in de Nederlandse samenleving. In 2009 is de doelgroep verbreed tot alle jongeren in achterstandswijken. In de genoemde periode is hiervoor 70 miljoen euro uitgegeven (De Jong et al. 2011).

In de overeenkomst Bestuurlijke afspraken 'Impuls brede scholen, sport en cultuur' (december 2007) staat op welke wijze het kabinet en de gemeenten meer brede scholen realiseren, sportverenigingen versterken en jongeren warm maken voor sport en cultuur. Het streven was in de periode tot 2012 ongeveer 2500 fte combinatiefunctionarissen aan te stellen, die de verbindingen tot stand moeten brengen tussen onderwijs en sport of cultuur. In 2009 is het normbedrag per functionaris verhoogd van 45.000 euro naar 50.000 euro. Om deze verhoging te compenseren is het streefaantal van aan te stellen combinatiefunctionarissen tegelijkertijd met 10% verlaagd (vws 2009b). Daar bovenop is vanaf 2012 een uitbreiding van buurtsportcoaches voorzien om het bewegen van de jeugd en andere doelgroepen te bevorderen. Het rijk trekt hiervoor 70 miljoen euro uit, lokale partijen worden geacht anderhalf keer zo veel bij te dragen, zodat 2900 sportcoaches aan het werk kunnen (TK 2011/2012e).

Productie en uitgaven

In de systematiek van het gemeentefonds wordt naast het cluster cultuur en sport een apart cluster oudheid onderscheiden dat monumentenzorg en musea omvat. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft de rapportages over de productindicatoren voor de taakvelden cultuur en sport, oudheid en groen het afgelopen jaar weliswaar verbeterd, maar verzamelt de gegevens voor de meeste van deze voorzieningen slechts eens in de twee à drie jaar. Op zichzelf is dat niet problematisch, ware het niet dat deze gegevens ook nog eens met gemiddeld twee jaar vertraging beschikbaar komen. Dan kunnen de meest recente cijfers dus vijf jaar oud zijn. Verder is de statistiek over podiumkunsten inmiddels beëindigd. Daarom wordt nu gebruikgemaakt van gegevens die worden verzameld door de Vereniging van schouwburg- en concertgebouwdirecties. Ook de statistiek van het vormingswerk is beëindigd, waardoor er vanaf 2008 geen nieuwe gebruiksgegevens beschikbaar zijn. Daarom is vanaf 2008 gebruikgemaakt van gedeelde cijfers, waarbij de prijsindex voor culturele en recreatieve dienstverlening in de Nationale rekeningen is aangewend.

Wat betreft de sport zijn er gedetailleerde en actuele gegevens beschikbaar over de ledenaantallen van sportverenigingen uit een onafhankelijke bron, de jaarrapportages van NOC*NSF. Bij monumentenzorg is de productie geschat door de uitgaven te defleren met het prijsindexcijfer voor woningonderhoud. Zie internetbijlage B voor verdere details over de keuze van productindicatoren.

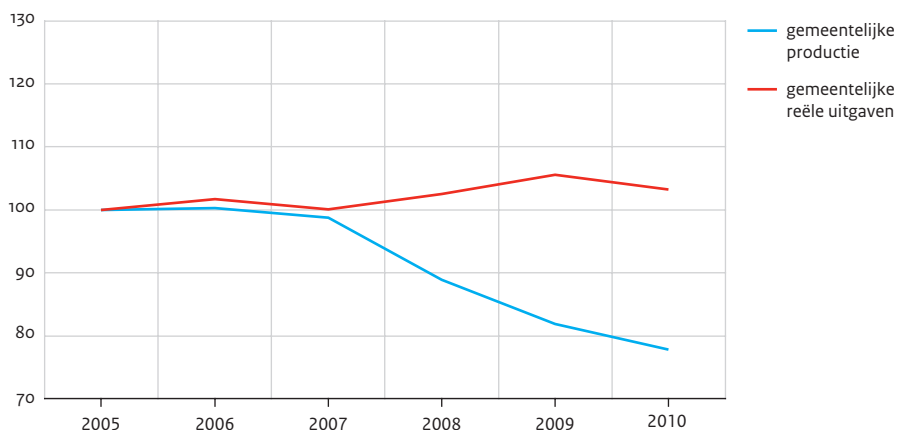
Openbare bibliotheken

De kengetallen voor openbare bibliotheken zijn opgenomen in figuur 4.10. De productie volgt aanvankelijk de lijn van de uitgaven, maar blijft door dalende uitleningen vanaf 2007 steeds verder achter bij de uitgaven. Met name in de periode 2007-2010 is de daling van het aantal uitleningen met gemiddeld 7,6% per jaar fors te noemen. Pas in 2009 zetten ook de uitgaven met -2,3% een neerwaartse beweging in. Een deel van de productie van bibliotheken wordt niet via de productindicator gemeten, wat het gedeeltelijk uiteenlopen van productie en uitgaven kan verklaren.

Deze beweging zal volgens een onderzoek van het Sectorinstituut Openbare Bibliotheken na 2011 verder doorzetten (Kasperkovitz 2011). Bijna 90% van de bibliotheken heeft of krijgt volgens dit rapport in de periode 2010-2014 te maken met gemeentelijke bezuinigingen op de openbare bibliotheken. Bibliotheken verwachten in de periode 2012-2014 een teruggang in de subsidie van gemiddeld circa 9%.

Figuur 4.10

Kengetallen voor openbare bibliotheken, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



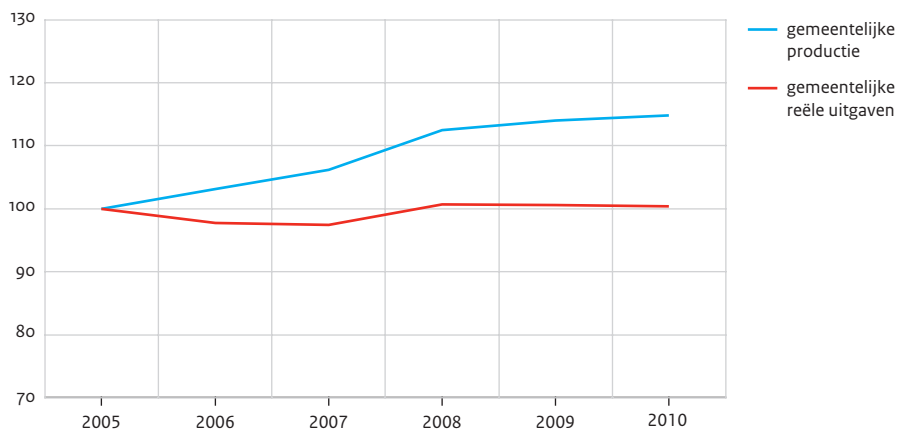
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine)

Vormingswerk

Het vormingswerk, waartoe onder meer de muziekscholen, het dansonderwijs, gesprekscentra en creativiteitscentra gerekend worden, maakt in de beschouwde periode een gestage groei door, terwijl de uitgaven nauwelijks van hun plaats komen (figuur 4.11).

Figuur 4.11

Kengetallen voor vormingswerk, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



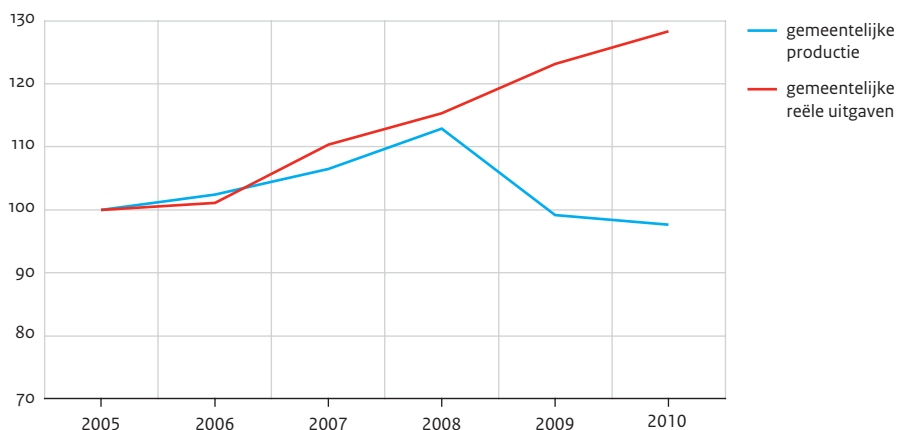
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine)

Culturele accommodatie

De productie van en uitgaven voor culturele accommodaties zijn opgenomen in figuur 4.12. Terwijl de gemeentelijke uitgaven een gestage reële groei van 5% per jaar tonen en de bezoekersaantallen tot 2008 redelijk in de pas liepen, zien we in 2009 plots een forse daling van de bezoekersaantallen. Deze daling trad vooral op bij enkele grote amusementstheaters en concertzalen en in iets mindere mate bij populaire muziek en opera. Deze daling van in totaal 13% lijkt vanaf 2010 weer tot staan gebracht. Dit heeft wel tot gevolg dat de uitgaven in de beschouwde periode met circa 30% meer zijn gestegen dan de bezoekersaantallen.

Figuur 4.12

Kengetallen voor culturele accommodaties, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine)

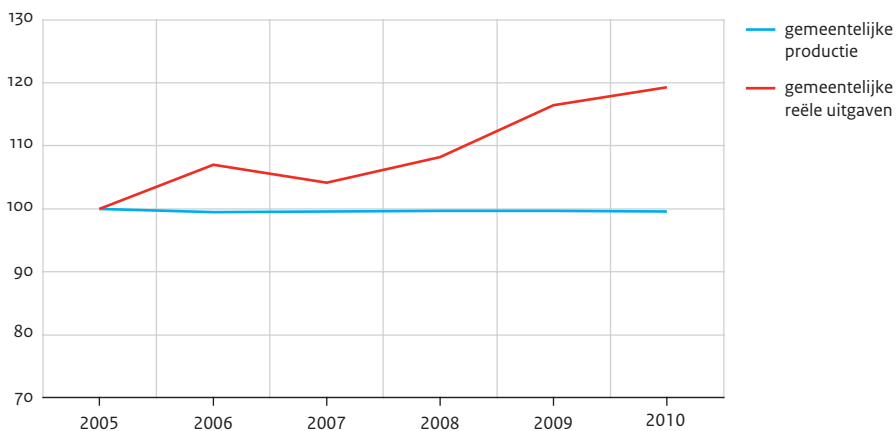
Sport

De uitgaven voor sport vertonen een enigszins grillig verloop, maar met gemiddeld 3,6% is er per saldo toch een stijgend verloop. Met name de stijging in 2009 (8%) is opmerkelijk.

Het aantal leden van verenigingen dat gebruikmaakt van sportaccommodaties is zeer stabiel gebleven in de betrokken periode (figuur 4.13). Dit is het resultaat van een gestage groei van het gebruik van sporthallen (met 1,5% per jaar) en een gestage daling van het gebruik van zwembaden (met -1,9% per jaar).

Figuur 4.13

Kengetallen voor sportvoorzieningen, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



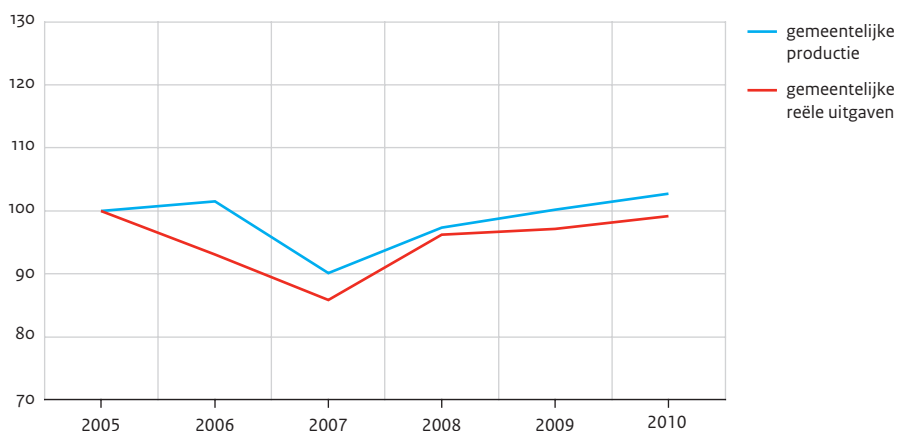
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine)

Oudheden

De productie van oudheidkundige diensten loopt redelijk in de pas met de uitgaven voor deze diensten (figuur 4.14). De productie van oudheidkundige diensten is per saldo gestegen met 0,5% per jaar, terwijl de betrokken uitgaven met $-0,2\%$ per jaar licht zijn gedaald. Deze ontwikkeling vormt het saldo van een royale groei van museumbezoek en museale uitgaven (beide met $2,8\%$ per jaar) en een daling van de productie van monumentale waarden ($-3,6\%$ per jaar) en de betrokken uitgaven (met $-5,3\%$ per jaar). Deze ontwikkeling is in strijd met het feit dat een flink aantal grote en zeer onderhoudsintensieve gebouwen, zoals een aantal grote binnenstadskerken, kastelen en vestingwerken, grootschalige restauratie behoeven (ocw/Arcadis 2011). Er blijkt in de praktijk een sterke overvraag naar subsidie om deze werkzaamheden te kunnen uitvoeren.

Figuur 4.14

Kengetallen voor oudheden: musea en monumenten, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



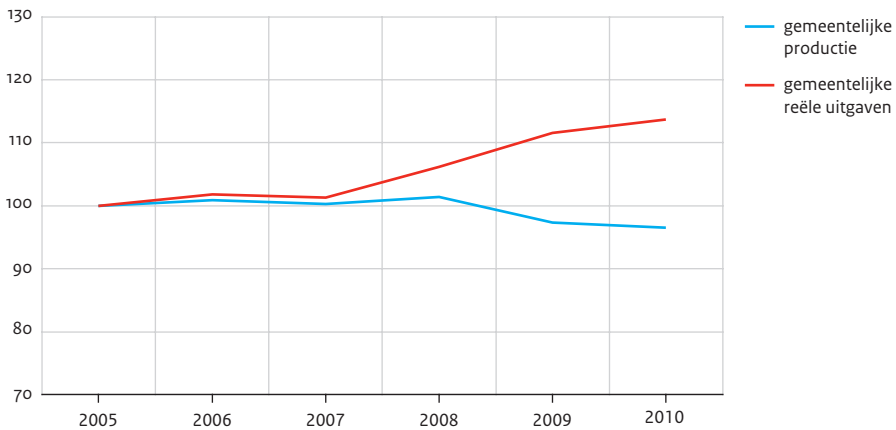
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine)

Totaal cultuur en sport

Bezien we het totaal van culturele en sportieve voorzieningen, dan constateren we dat de productie substantieel is achtergebleven bij de uitgaven (figuur 4.15). De uitgaven zijn in de beschouwde periode 3,3% sneller gestegen dan de productie. Deze ontwikkeling is vooral toe te schrijven aan het afnemend aantal uitleningen in openbare bibliotheken, het afnemend bezoek aan culturele voorstellingen en de stijging van de uitgaven voor sportvoorzieningen vanaf 2008.

Figuur 4.15

Samenvatting kengetallen voor cultuur en sport, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine)

Kwaliteit van dienstverlening

Cultuur

Het oordeel van *museumbezoekers* wordt sinds 2003 jaarlijks gemeten in de *Museummonitor* (zie Ranshuysen, diverse jaren). Op de meeste punten is het oordeel van de bezoekers zeer constant: zo krijgen de musea vrijwel elk jaar het rapportcijfer 7,9. Ook de sterke en zwakke punten veranderen niet. Tevreden is men over de klantvriendelijkheid en de informatieverstrekking aan de kassa, terwijl bewegwijzering in het gebouw, parkeergelegenheid en het aanbod van souvenirs kritischer worden beoordeeld. Ook op deze onderdelen scoren de musea echter gemiddeld nog steeds een ruime voldoende. Op het gebied van bereikbaarheid met de auto of het openbaar vervoer zijn er grote verschillen tussen de musea, maar in slechts 6% van de gevallen scoren musea op beide onderdelen een onvoldoende. Over de bewegwijzering naar de musea en de parkeergelegenheid wordt ook zeer wisselend geoordeeld: 12% van de bezoekers geeft aan deze onvoldoende te vinden. De veranderingen tussen 2004 en 2009 zijn miniem, zij het wel altijd in positieve richting. Alleen de horecavoorziening is duidelijk verbeterd.

In de SCP-enquête *Kwaliteit Publieke Dienstverlening* komt het algemene beeld van de kwaliteit van musea overeen met de uitkomsten van de *Museummonitor*. De verandering in de oordelen tussen 2006 en 2010 zijn gering, maar net als in de *Museummonitor* blijkt ook uit de SCP-enquête dat men positiever is geworden over de horecavoorziening in de musea. Verder blijkt dat men in 2010 minder moeite heeft met de toegangsprijzen en men positiever is gaan oordelen over de deskundigheid van het personeel.

Gebruikers zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de *openbare bibliotheken*. Uit de SCP-enquête blijkt echter dat gebruikers minder positief oordelen over de contributie (20% ontevreden) en de beschikbaarheid van titels uit de collectie (17% ontevreden). Deze ontevredenheid over beide aspecten is echter wel sterk afgenomen tussen 2006 en 2010. Een andere opvallende uitkomst is het gunstige oordeel over de inrichting van de leestafel en de bereikbaarheid van de bibliotheek, hoewel de tevredenheid over de bereikbaarheid iets is afgenomen. In het algemeen is men echter positiever gaan oordelen over de kwaliteit van de openbare bibliotheek.

Uit onderzoek van de Erfgoedinspectie blijkt dat gemeenteambtenaren zeer betrokken zijn bij hun werk en dat zij zich inzetten om het draagvlak voor *cultureel erfgoed* binnen hun gemeente te vergroten. Gemeenten zijn echter niet effectief in hun toezicht- en handhavingstaak op het gebied van de instandhouding van rijksmonumenten (Erfgoedinspectie 2007). Enkele jaren later is de Inspectie nog steeds van mening dat de ambtelijke toerusting (capaciteit, deskundigheid) tekortschiet (Erfgoedinspectie 2009). Bovendien kan volgens de Inspectie het verrichten van bouw- en cultuurhistorisch onderzoek beter, evenals het gemeentelijke toezicht op restauraties en de begeleiding van wijzigingsplannen en ingrepen in beschermde stads- en dorpsgezichten (Erfgoedinspectie 2011).

Sport

De eisen waaraan (sport)accommodaties moeten voldoen, worden steeds omvangrijker en steeds strenger. Deze eisen komen voort uit de groeiende behoefte aan meer kwaliteit, meer duurzaam bouwen en schonere en veiliger accommodaties. Daarbij komt dat deze nieuwe en stringenter (wettelijke) eisen aan accommodaties elkaar in hoog tempo opvolgen, waardoor de noodzaak tot moderniseren een continu proces is geworden. Ook vanuit het oogpunt van efficiënt ruimtegebruik wordt nadrukkelijk gekeken naar de omvang en de functie van de sportaccommodatie. Zo wordt intensief gebruik van ruimte nagestreefd door accommodaties zo in te richten dat deze voor meerdere doeleinden kunnen worden gebruikt (Hoekman et al. 2010).

Het Mulier Instituut heeft het rijkssportbeleid doorgelicht voor de periode 2006-2010 (Breedveld et al. 2011). Het Mulier Instituut concludeert dat het gevoerde sportbeleid niet alleen merkbaar heeft bijgedragen aan een gezondere bevolking, maar ook aan andere maatschappelijke doelen als verbetering van de leefbaarheid van buurten, een grotere deelname van kansarme kinderen en mensen met een beperking, de integratie van migranten, het voorkomen van lesuitval en de vermindering van ziekteverzuim. Wel blijkt dat de landelijke programma's betrekkelijk versnipperd zijn, de leereffecten van het

beleid gering zijn en veelal het karakter hebben van elkaar opvolgende tijdelijke stimuleringsmaatregelen. Daar staat tegenover dat Nederland in Europees verband zeer goed presteert, met de grootste tevredenheid over de aanwezige sportvoorzieningen en het hoogste aandeel verenigingsporters.

Burgers geven in 2010 de sportaccommodaties gemiddeld het cijfer 7,5. Tussen 2005 en 2007 werd elk jaar gemiddeld nog een 7,0 gegeven. Men is dus iets positiever gaan oordelen over sportaccommodaties. Ook over het aanbod van verenigingen en clubs is men iets tevredener: het rapportcijfer is gestegen van een 7,0 in 2005 naar een 7,4 in 2010 (waarstaategemeente.nl). De borging van de kwaliteit van sportaccommodaties is volgens NOC*NSF door het ontstaan van meerdere test- en keuringsinstituten steeds meer versnipperd geraakt. Daarom heeft NOC*NSF een procedurehandboek *Kwaliteit Sportaccommodaties* ontwikkeld dat in 2011 is verschenen (NOC*NSF 2011).

4.3 Groenvoorzieningen

Wat doet de gemeente aan groenvoorzieningen?

Groenvoorzieningen zijn een typisch gemeentelijke taak. Het betreft hier drie aandachtsgebieden: recreatie en lokale natuurbescherming, groene sportvelden en begraafplaatsen. Met het totale taakveld was in 2010 2,3 miljard euro gemoeid, 5% van de totale geanalyseerde gemeentelijke uitgaven (tabel 4.5). Een kleine 20% van de uitgaven wordt gedekt uit inkomsten die voortvloeien uit de exploitatie van deze voorzieningen. De rest wordt bijgepast uit de algemene middelen.

Tabel 4.5

Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor groenvoorzieningen (in mln. euro's en prijzen van 2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
lasten						
recreatie en natuur	1630	1650	1640	1750	1860	1850
groene sportvelden	200	220	230	250	280	290
begraafplaatsen	150	160	160	170	170	170
totaal	1980	2030	2030	2170	2310	2310
baten						
recreatie en natuur	250	250	220	230	270	250
groene sportvelden	30	40	30	50	40	50
begraafplaatsen	120	120	120	120	120	120
totaal	400	410	370	390	430	430

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

De reële uitgaven zijn gegroeid met gemiddeld 3% per jaar. In verhouding zijn vooral de uitgaven voor groene sportvelden sterk gestegen, met circa 8% per jaar, maar het gaat hier in geld gezien om een betrekkelijk bescheiden voorziening. De uitgaven voor recreatie en natuur zijn vooral in de jaren 2008 en 2009 sterk toegenomen.

Het landelijke natuur- en landschapsbeheer is uiteraard geen gemeentelijke taak. Hierin gaat circa één miljard euro om. Deze lasten drukken zwaar op de rijksbegroting (80% van de totale uitgaven), hoewel organisaties en particulieren hierin ook ieder voor ongeveer 10% bijdragen. Deze landelijke natuur- en landschapstaken blijven hier verder buiten beeld.

Het gevoerde beleid

De hier beschouwde uitgaven en taken hebben uitsluitend een lokaal karakter. De laatste visienota van de rijksoverheid op natuur en recreatie dateert uit 2000 (nota *Natuur, bos en landschap in de 21e eeuw*). In deze nota worden vijf perspectieven geschetst: het versterken van de inzet voor en aansluiting bij het internationale natuurbesluit, het versterken en verder tot stand brengen van de ecologische hoofdstructuur, het benutten van kansen in Nederland voor karakteristieke natte natuur, het versterken van de kwaliteit en identiteit van het landelijk gebied door inschakeling van boeren en het beter benutten van biologische diversiteit binnen de productiesystemen en het realiseren van voldoende natuur in en om de stad. Vooral het laatste perspectief is van belang voor het gemeentelijk beleid. Om hierin te voorzien wordt door de steden bestaande natuur geschikt gemaakt en opengesteld voor publiek en worden nieuwe natuurgebieden met verschillende natuurlijke en recreatieve functies aangelegd. Volgens de Stichting Recreatie (2008) is er echter nog steeds tekort aan groen voor wandelen en fietsen rond de steden, met name in de Randstad.

Productie en uitgaven

Het meeste geld in de sector groenvoorzieningen, circa 80% van de betrokken uitgaven, gaat naar de functie 'recreatie en natuur'. Het gaat hier om betrekkelijk collectieve activiteiten als lokale natuurbescherming (beheer van natuurreservaten, bossen, authentieke landschappen, plantsoenen, parken en gemeentetuinen) en recreatieve voorzieningen (dierenkampen, kinderboerderijen, kampeerterreinen, plantentuinen, volkstuinten, jachthavens, toeristische fietspaden en recreatiestranden). Het gebruik van deze voorzieningen is niet op basis van concrete indicatoren te bepalen. Daarom wordt de productie van deze voorzieningen bepaald door deflatie met een gerelateerde prijsindex voor culturele en recreatieve dienstverlening in de Nationale rekeningen.

Onder de *groene sportvelden* vallen alle taken van de gemeente die verband houden met aanleg en onderhoud van (kunst)grasvelden, inclusief opstallen als kleedkamers en kantines die verband houden met het gebruik van deze sportterreinen. In de vorige

rapportages werd de productie vastgesteld door deflering van de betrokken uitgaven met een gerelateerde prijsindex. De productie kan conform de uitgangspunten van deze rapportage echter beter worden vastgesteld door een directe indicator voor de productie: aantal leden van sportverenigingen dat gebruikmaakt van groene sportvelden. Daarom wordt het gebruik van groene sportvelden vanaf nu benaderd door het aantal leden van veldsportverenigingen.

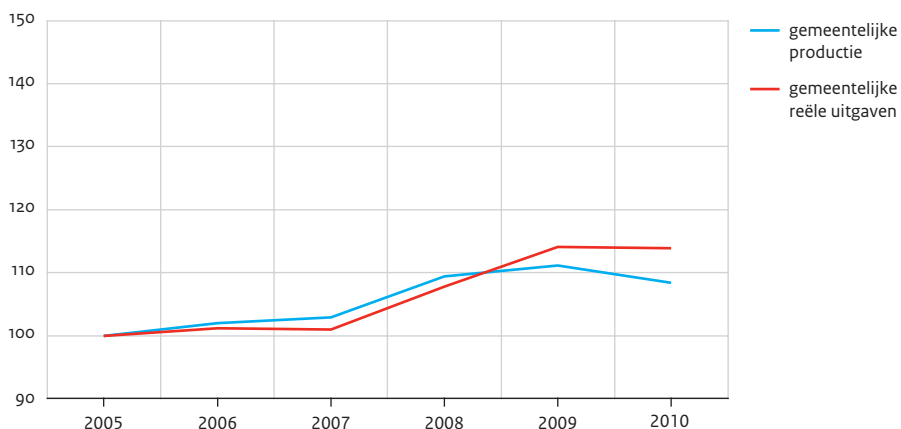
Onder de post *begraafplaatsen* zijn de gemeentelijke taken begrepen die betrekking hebben op de zorg voor begraafplaatsen, crematoria en rouwkamers. Eind 2010 functioneerden 790 begraafplaatsen in Nederland, waarvan 213 als bijzonder kunnen worden aangemerkt (particuliere of kerkelijke begraafplaatsen) en 578 als gemeentelijk. De begraafplaatsen verschillen aanzienlijk in omvang en kwaliteit, van grootstedelijke monumentale parken met uitgebreide pakketten aan aanvullende dienstverlening tot historische dorpskerkhoven die door vrijwilligers worden onderhouden. In de vorige rapportages werd de productie vastgesteld door deflering van de betrokken uitgaven met een gerelateerde prijsindex. In deze rapportage wordt gekozen voor een directe meting van de productie. Bij de functie begraafplaatsen kunnen drie hoofdactiviteiten worden onderscheiden die op basis van de huidige tarieven elk globaal voor een derde deel meewegen in de totale productie van deze functie. Deze drie activiteiten zijn het jaarlijkse aantal begrafenissen, het jaarlijkse aantal crematies en het onderhoud van de begraafplaatsen. Het aantal jaarlijkse crematies en begrafenissen is via registraties bekend en deze cijfers laten een geleidelijke verschuiving zien van begrafenissen naar crematies. Algemene graven worden conform de wettelijke grafrusttermijn uitgegeven voor minimaal tien jaar. Hierop is ook de indicator voor het onderhoud van begraafplaatsen gebaseerd. Deze is gebaseerd op het voortschrijdend gemiddelde van het aantal uitvaarten in de afgelopen tien jaar. De gemeentelijke uitgaven worden voor circa 75% gedekt uit jaarlijkse onderhoudsbijdragen en grafrechten.

Recreatie en natuur

De productie van collectieve recreatieve diensten en natuurbescherming liep tot 2008 redelijk in de pas met de betrokken uitgaven (figuur 4.16). Daarna stijgen de uitgaven iets sneller dan de productie van diensten. Vooral in 2008 en 2009 treden met respectievelijk 8,5% en 9,7% opmerkelijke uitgavenstijgingen op. Per saldo komt de stijging van de productie in de beschouwde periode uit op gemiddeld 1,6% per jaar en van de uitgaven op 2,6% per jaar.

Figuur 4.16

Kengetallen voor recreatie en natuurbescherming, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



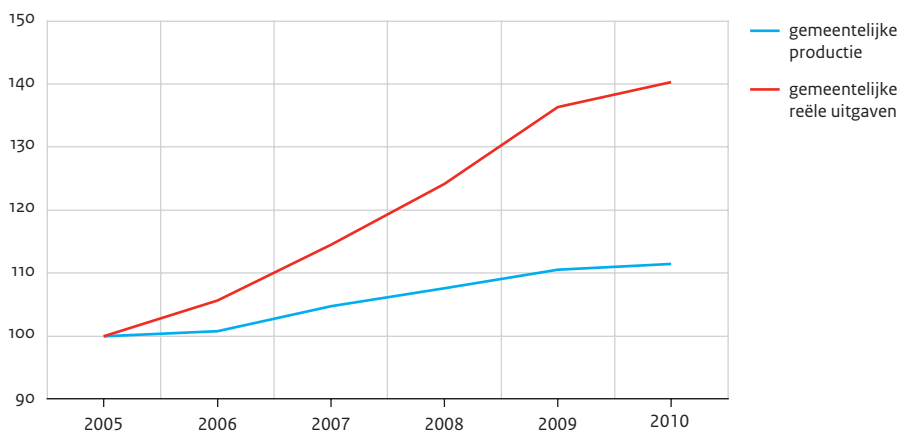
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine)

Groene sportvelden

Het aantal leden van groene sportveldverenigingen als voetbal, hockey en korfbal vertoont een gestage groei van 2,2% per jaar (figuur 4.17). De reële uitgaven voor groene sportvelden laten echter een veel steiler groeipad zien van 7% per jaar. Pas in 2010 zien we een sterke afvlakking van de uitgavengroei.

Figuur 4.17

Kengetallen voor groene sportvelden, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



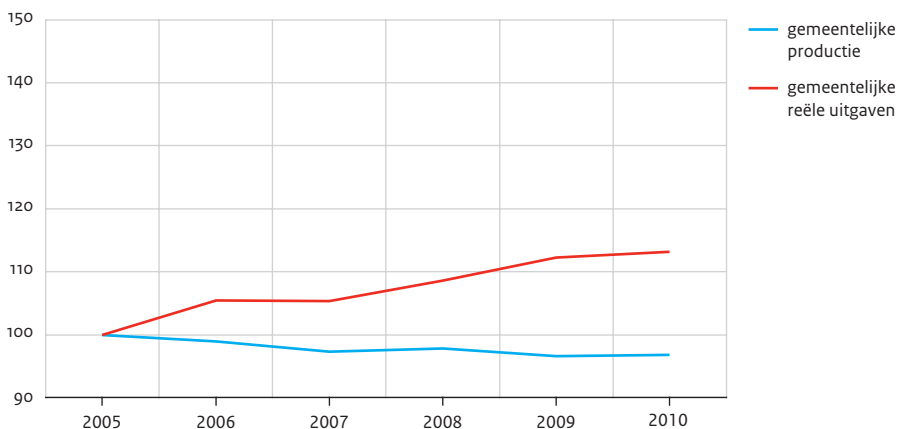
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine)

Begraafplaatsen

De reële gemeentelijke uitgaven voor begraafplaatsen groeien gestaag met 2,5% per jaar, terwijl de productie met –0,6% per jaar daar bij achterbleef (figuur 4.18). De belangrijkste reden voor de achterblijvende productie is de afnemende populariteit van begraven, wat leidt tot minder onderhoudstaken.

Figuur 4.18

Kengetallen voor begraafplaatsen, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



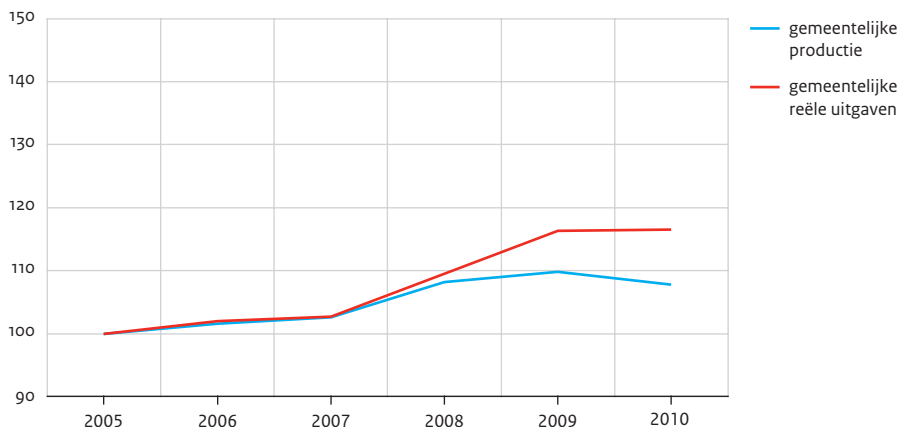
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine)

Totaal van groenvoorzieningen

Overzien we het totaal van groenvoorzieningen dan constateren we een forse jaarlijkse toename van de reële uitgaven met 3,1% per jaar bij een gematigde groei van de productie met 1,5% per jaar (figuur 4.19). Alle drie betrokken voorzieningen dragen in wisselende mate aan deze ontwikkeling bij, zij het dat collectieve recreatieve diensten en natuurbescherming verreweg het meeste gewicht in de schaal leggen.

Figuur 4.19

Samenvatting kengetallen voor groenvoorzieningen, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine)

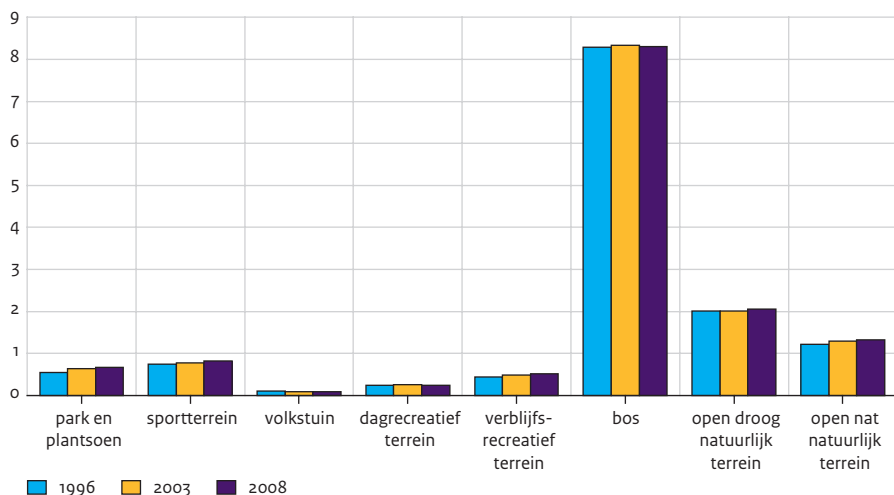
Kwaliteit en effectiviteit van dienstverlening

De beschikbaarheid van groen in de directe leefomgeving (buurtpark, stadspark, natuur en parken in de stadsrand) biedt burgers mogelijkheden om te recreëren, te bewegen en samen te zijn en vormt een belangrijke gemeentelijke taak. De groene ruimte staat in Nederland onder grote druk, omdat deze moet concurreren met belangrijke functies als wonen en werken. Dat geldt met name de stedelijke en Randstedelijke gebieden. Voor heel Nederland echter neemt het openbaar groen in de directe leefomgeving van burgers toe (figuur 4.20). Dat geldt met name voor het typisch gemeentelijke groen als parken, plantsoenen en sportterreinen.

De overheid streeft ernaar meer groen in de directe leefomgeving van burgers te organiseren. Zij wenst de tevredenheid over het groen rondom steden in de Randstad in 2013 op hetzelfde niveau te brengen als in de rest van Nederland. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) vraagt zich hierbij af of dit een reële doelstelling is (PBL 2010a). Volgens het PBL is het beleid om de groene, recreatieve mogelijkheden in de nabijheid van steden te versterken maar ten dele succesvol geweest (PBL 2010b). Ook de aanleg van nieuwe recreatiegebieden rond steden verloopt minder voorspoedig dan werd beoogd. Van de geplande uitbreiding van nieuw recreatiegebied met circa 14.500 ha was in 2010 door diverse oorzaken slechts twee derde verworven en een derde deel ingericht.

Figuur 4.20

Ruimtegebruik in 1996, 2003 en 2008



Bron: CBS, StatLine (bodemgebruik)

Burgers oordelen in het algemeen redelijk positief over voorzieningen op het gebied van cultuur, sport en groen (tabel 4.6). Opmerkelijk is dat vooral het oordeel over groenvoorzieningen in de loop der tijd duidelijk positiever is geworden. Hoewel de beschouwde periode bij burgeroordeelen niet geheel in de pas loopt met die bij productie en uitgaven, mag vermoedelijk wel geconcludeerd worden dat burgers vinden dat ze meer waar voor hun geld hebben gekregen op het gebied van groenvoorzieningen.

Tabel 4.6

Oordeel van burgers over gemeentelijke voorzieningen

	cultuur	sport	groen
2008	6,2	7,4	6,3
2009	6,5	7,6	6,7
2010	6,6	7,5	6,7
2011	6,5	7,6	6,7
2012	6,4	7,7	7,0

KING (waarstaatjegemeente.nl)

In de SCP-enquête *Kwaliteit Publieke Dienstverlening* is aan een steekproef van de gehele Nederlandse bevolking gevraagd naar de tevredenheid over het onderhoud van openbare groenvoorzieningen. Hieruit blijkt dat 63% hierover tevreden was in 2010. In 2006 kwam deze waardering uit op 58% en in 2002 op 56%. Volgens deze enquête is er dus

duidelijk sprake van een toenemende tevredenheid van de bevolking over de publieke groenvoorziening. Dit blijkt niet uit de woonenquête's die op initiatief van de rijksoverheid worden gehouden (RIGO 2010). Daaruit blijkt dat de tevredenheid van de burgers over het groen in de buurt tussen 2002 en 2009 weinig is veranderd, zowel voor heel Nederland, de grote steden als de aandachtswijken.

4.4 Samenvatting en slotbeschouwing

De zorg voor het openbaar onderwijs is van oudsher een belangrijke gemeentelijke taak, waarvoor gemeenten jaarlijks een specifieke uitkering van het rijk ontvangen. De rijksbijdragen voor het openbaar onderwijs worden echter in toenemende mate direct aan scholen of schoolbesturen toegekend. De gemeentelijke uitgaven voor het openbaar onderwijs zijn in de beschouwde periode dan ook met gemiddeld 7% per jaar gedaald en de gemeentelijke inkomsten zelfs met 23%. Onderwijshuisvesting is als een aparte voorziening onderscheiden. In 2010 was er met de gemeentelijke uitgaven aan onderwijs circa 3.330 miljoen euro gemoeid, hetgeen overeenkomt met circa 6% van de geanalyseerde gemeentelijke uitgaven. Ongeveer 23% van deze uitgaven wordt door sectorspecifieke inkomsten gedekt.

Vanaf 2005 stijgen de totale uitgaven voor basisonderwijs met gemiddeld 1,9 procentpunt per jaar sneller dan het aantal naar achterstand gewogen leerlingen. In het speciaal onderwijs loopt de uitgavenstijging gemiddeld slechts 0,4 procentpunt per jaar vooruit op de ontwikkeling van het gewogen aantal leerlingen. De ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs lijken sterk op die in het basisonderwijs, met dien verstande dat de gemeentelijke uitgaven met gemiddeld 1,6 procentpunt per jaar uitkomen boven de ontwikkeling van het aantal gewogen leerlingen. Bij het overig onderwijs, dat onder meer de basiseducatie, het algemeen voortgezet avondonderwijs, maar ook algemene faciliteiten als schoolbegeleiding, onderwijsachterstandenbeleid en leerlingenvervoer omvat, neemt de gemeentelijke betrokkenheid sterk af en dalen de uitgaven met 1,3 procentpunt minder snel dan de productie. De uitgaven voor onderwijshuisvesting zijn vooral de afgelopen jaren toegenomen, bij een vrijwel gelijk blijvend aantal leerlingen. Hierdoor zijn de uitgaven gemiddeld 4,1 procentpunt sneller gestegen dan het gebruik zou vermoeden. Alles bijeengenomen zijn de gemeentelijke onderwijsuitgaven in de periode 2005-2010 met gemiddeld 9,4% afgenomen, terwijl de gemeentelijke productie met 11,6% is afgenomen, hetgeen resulteert in een verschil van 2,2 procentpunt. De vraag is nu of deze kostprijsstijging verklaard kan worden uit een toegenomen kwaliteit van het onderwijs?

De kwaliteit van het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs is volgens rapportages van de Onderwijsinspectie weinig veranderd. Wel concludeert de Onderwijsinspectie in het *Onderwijsverslag 2010/2011* dat basisscholen steeds beter presteren op de basisvaardigheden taal en rekenen, dat steeds minder scholen zwak zijn en dat kwaliteitsverbeteringen over het algemeen duurzaam zijn en niet alleen betrekking hebben op de opbrengsten, maar ook op het onderwijsleerproces en de zorg voor leerlingen. Bij

het voortgezet onderwijs is alleen bij de kwaliteitszorg een duidelijke verbetering geboekt: het aantal scholen dat hierop een voldoende scoort, is gestegen van 33% in 2005 naar 67% in 2009. Een ander belangrijk kwaliteitsaspect betreft het aantal voortijdig schoolverlaters, dat is afgenomen van 14% in 2005 naar 9% in 2011. Tegenover deze meer objectieve aspecten van onderwijskwaliteit kunnen oordelen van ouders en leerlingen worden gezet over de geleverde kwaliteit. In het algemeen blijken de oordelen van ouders en leerlingen weinig te veranderen in de tijd. Al met al kan geconcludeerd worden dat er gesproken kan worden van een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, en dat deze kwaliteitsverbetering de uitgavenstijging mede kan verklaren.

Cultuur en sport zijn typisch lokale aandachtsgebieden met uiteenlopende voorzieningen als openbare bibliotheken, muziekscholen, podiumkunsten, sportvoorzieningen, musea en monumenten. Met dit taakveld was in 2010 3,3 miljard euro gemoeid, hetgeen overeenkomt met 6% van de totale geanalyseerde gemeentelijke uitgaven. Aan culturele voorzieningen werd 1,6 miljard euro uitgegeven, aan musea en monumenten 0,45 miljard euro en aan sportvoorzieningen 1,3 miljard euro. Ongeveer 19% van de betrokken gemeentelijke uitgaven wordt gedekt door sectorspecifieke inkomsten.

De productie van openbare bibliotheken, afgemeten aan het aantal uitleningen, volgt aanvankelijk de lijn van de uitgaven, maar blijft door dalende uitleningen vanaf 2008 steeds verder achter bij de uitgaven. Dit heeft ertoe geleid dat de gemeentelijke uitgaven met gemiddeld 5,8 procentpunt meer zijn gestegen dan de uitgeleende media. Bij culturele accommodaties is door een sterke daling van het aantal bezoekers van uitvoeringen in 2009 een grillig beeld ontstaan, waarbij uitgaven per saldo met gemiddeld 5,6 procentpunt per jaar sneller zijn gestegen dan het aantal bezoekers. De gemeentelijke uitgaven voor sportaccommodaties zijn in de beschouwde periode gestegen met 3,6% per jaar bij een gelijk blijvend aantal leden van verenigingen die deze accommodaties gebruiken. Bij musea en monumenten lopen uitgaven en geproduceerde diensten juist aardig in de pas, waarbij het gebruik in de beschouwde periode juist 0,7% sneller is gestegen dan de betrokken uitgaven. Al met al zijn de uitgaven voor cultuur en sport, met name vanaf 2008, betrekkelijk uiteen gaan lopen: de gemiddelde uitgavenstijging komt uit op 2,6% per jaar, terwijl de productie tegelijkertijd is gedaald met 0,7% per jaar, een verschil van 3,3 procentpunt per jaar. Kan deze uiteenlopende ontwikkeling verklaard worden door kwaliteitsverbeteringen?

De kwaliteit van de musea is in de ogen van de bezoekers vrijwel constant gebleven, maar is wel op enkele punten verbeterd. Over openbare bibliotheken zijn gebruikers over het algemeen positiever gaan oordelen en dat geldt zeker voor de sportvoorzieningen. Het kwaliteitsoordeel over musea past bij de ontwikkeling van bezoeken en uitgaven, maar bij sportvoorzieningen neemt de kostprijs bij stijgende kwaliteit juist af. Bij openbare bibliotheken neemt de kostprijs door sterk afnemende uitleningen sterk toe, maar hier is ook een duidelijke kwaliteitsverbetering gerealiseerd en een toename van andere activiteiten (presentaties, voorleesmiddagen, digitale infrastructuur) die niet in de hier gekozen productindicator tot uitdrukking komen. Bij de sportvoorzieningen is sprake

van een positieve uitstraling naar andere gebieden. Zo concludeert het Mulier Instituut dat het gevoerde sportbeleid niet alleen merkbaar heeft bijgedragen aan een gezondere bevolking, maar ook aan de verbetering van de leefbaarheid van buurten, een grotere deelname van kansarme kinderen en mensen met een beperking, de integratie van migranten, het voorkomen van lesuitval en de vermindering van ziekteverzuim.

Ook groenvoorzieningen vormen een typisch gemeentelijke taak. Het betreft hier recreatie en natuurbescherming, groene sportvelden en begraafplaatsen. Met het totale taakveld was in 2010 2,3 miljard euro gemoeid, hetgeen overeenkomt met 5% van de totale geanalyseerde gemeentelijke uitgaven. Het meest opmerkelijk zijn de sterk gestegen uitgaven voor groene sportvelden, die met 7,0% per jaar aanzienlijk sneller zijn gestegen dan het aantal leden van verenigingen die van deze sportvelden gebruikmaken. Ook de uitgaven voor begraafplaatsen zijn door de toenemende populariteit van crematies jaarlijks met 3,1 procentpunt sneller gestegen dan het aantal begrafenissen, crematies en te onderhouden graven. De uitgaven voor collectieve recreatieve voorzieningen en natuurbescherming lopen slechts 1 procentpunt voor op de geleverde productie. Al met al zijn de gemeentelijke uitgaven voor groenvoorzieningen gestegen met 3,1% en de betrokken productie met 1,5%, een verschil van 1,6 procentpunt.

Het is lastig om de uitgavenstijging bij groenvoorzieningen in verband te brengen met mogelijke kwaliteitsverbeteringen. We weten wel dat het oordeel van burgers over groenvoorzieningen in de loop der tijd duidelijk positiever is geworden.

Noten

- 1 Zie www.rmcnet.nl.
- 2 Om de bestrijding van verzuim en voortijdig schoolverlaten effectiever vorm te geven, zijn gemeenten inmiddels niet langer verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet door scholen, maar is deze taak nu toegewezen aan de Onderwijsinspectie. De leerplichtambtenaren van gemeenten behouden nog wel hun signaleringsrol.
- 3 De vragen met betrekking tot daadwerkelijk gebruik en gewenst gebruik zijn helaas slecht ingevuld door de ondervraagde gemeenten.
- 4 Algemene informatie over BOS-Impuls. Geraadpleegd via <http://www.bosimpuls.nl/eCache/DEF/1/06/344.html>

5 Werk en inkomen

In de sectoren werk en inkomen ging in 2010 een bedrag om van 11,8 miljard euro, wat overeenkomt met 21% van de totale gemeentelijke uitgaven (tabel 5.1). De sector-specifieke inkomsten dekken bijna 80% van de uitgaven. De overige uitgaven worden gefinancierd uit algemene middelen van de gemeenten.

Tabel 5.1

Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor werk en inkomen (in mld. euro's en prijzen van 2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
lasten						
werk en re-integratie	2,5	2,5	2,6	4,7	5,1	4,9
inkomen en bijstand	7,6	7,1	6,7	6,3	6,3	6,9
totaal	10,1	9,6	9,4	11,0	11,5	11,8
baten						
werk en re-integratie	2,7	2,7	2,7	4,6	4,8	4,6
inkomen en bijstand	5,8	5,1	4,8	4,6	4,6	4,7
totaal	8,5	7,7	7,5	9,1	9,4	9,3

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

De (bijstands)uitkeringen vormen de grootste post met bijna 60% van de totale uitgaven. Voor 2007 was dit ongeveer 75%. De verdeling van de baten tussen de posten voor werk en inkomen is sinds 2008 ongeveer gelijk. De oorzaak van de toename van de bedragen voor werk en re-integratie met ingang van 2008 is, dat vanaf dat jaar de budgetten voor de sociale werkvoorzieningen (sw) niet meer rechtstreeks aan sw-bedrijven worden uitgekeerd, maar aan individuele gemeenten.

5.1 Werk en re-integratie

Wat doet de gemeente aan werkgelegenheid?

De gemeentelijke activiteiten op het terrein van werkgelegenheid betreffen van oudsher twee vormen van dienstverlening: sociale werkvoorziening en re-integratie (o.a. gesubsidieerde arbeid). De sociale werkvoorziening en de gesubsidieerde arbeid hadden in het topjaar 2003 elk betrekking op circa 90.000 arbeidsplaatsen. Het aantal cliënten dat hiervan profiteerde is nog beduidend hoger, onder andere door deeltijdanstellingen. De financiële rol van de gemeenten bij de sociale werkvoorziening beperkt zich naast het doorsluizen van de rijksbijdragen tot de dekking van de exploitatietekorten, waarmee jaarlijks een bedrag van 70 à 80 miljoen euro is gemoeid.

Na de invoering van de Wet werk en bijstand (Wwb) op 1 januari 2004 zijn de oude subsidieregelingen voor Wiw- (Wet inschakeling werkzoekenden) en ID- (in- en doorstroom) banen afgeschaft. In 2010 resteren nog slechts 9000 van de oorspronkelijk 84.000 Wiw-

en ID-banen (Divosa 2011). Toch wordt nog steeds een kwart van het re-integratiebudget hieraan besteed. In 2010 waren er bijna 23.000 zogenoemde participatiebanen, gebaseerd op loonkostensubsidies, waaraan ongeveer 30% van het budget wordt besteed. Daarnaast wordt ruim een kwart van het budget besteed aan re-integratietrajecten, waaraan in 2010 ongeveer 220.000 personen deelnamen.

Tabel 5.2

Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor werkgelegenheid (in mln. euro's en prijzen van 2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
lasten						
sociale werkvoorziening	1050	990	1120	3020	3100	3250
re-integratie en						
gesubsidieerde arbeid	1490	1480	1520	1660	1810	1630
totaal	2540	2470	2650	4690	5110	4880
baten						
sociale werkvoorziening	990	900	1040	2940	3240	3180
re-integratie en						
gesubsidieerde arbeid	1760	1760	1670	1620	1540	1440
totaal	2450	2660	2710	4560	4780	4620

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (iv3)

In de analyse wordt onderscheid gemaakt naar sociale werkvoorziening en re-integratie (inclusief gesubsidieerde arbeid).

In 2010 was er met de gemeentelijke uitgaven aan werk en re-integratie 4.880 miljoen euro gemoeid (tabel 5.2). Dit betreft bijna 9% van de geanalyseerde gemeentelijke uitgaven. Bijna alle bruto-uitgaven (95%) worden door sectorspecifieke inkomsten gedekt. De totale uitgaven voor de sociale werkvoorziening zijn met gemiddeld 2,6% per jaar gestegen. Omdat de gemeenten met ingang van 2008 voor een veel groter deel van deze uitgaven verantwoordelijk zijn geworden, is de stijging in de gemeentelijke uitgaven voor de hele periode niet goed uit te rekenen. Sinds 2008 zijn de gemeentelijke uitgaven met gemiddeld 3,7% per jaar gestegen. De uitgaven aan gesubsidieerde arbeid stegen tussen 2005 en 2010 met gemiddeld 1,8% per jaar, terwijl de inkomsten daalden met bijna 4% per jaar.

Het gevoerde overheidsbeleid

Sociale werkvoorziening

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een passende arbeidsplaats of arbeidsvoorziening. De indicatiestelling voor de Wsw wordt sinds 2009 uitgevoerd door het UWV-WERKbedrijf en lag daarvoor bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Sinds 2005 heeft de sector te maken met oplopende wachtlijsten (eind 2010 21.660 personen;

Van Santen et al. 2011). De wachtlijsten weerspiegelen een beperkte toegankelijkheid van de sociale werkvoorziening voor personen die daar volgens het UWV-WERKbedrijf op zijn aangewezen. Daarnaast speelt het probleem dat het de sector moeilijk lukt om detacheringen en begeleid werken bij reguliere werkgevers te realiseren, terwijl volgens het UWV-WERKbedrijf de helft van de geïndiceerden tot dergelijk werk in staat is. De nieuwe Wet sociale werkvoorziening (nWsw) die in 2008 van kracht is geworden, lijkt de oplopende wachtlijsten nog niet tot staan te hebben gebracht, terwijl de nieuwe wet gemeenten meer mogelijkheden gaf om regie te voeren op de Wsw, door ze volledig verantwoordelijk te maken voor hun eigen Wsw-geïndiceerden. Ook de Wsw-geïndiceerden zelf kregen meer zeggenschap. Zij kunnen via cliëntenparticipatie invloed uitoefenen op het beleid en de uitvoering door gemeenten en kunnen door gebruikmaking van een persoonsgebonden budget (pgb) zelf invulling geven aan het begeleid werken bij een reguliere werkgever.

De nWsw was een tussenstap voor een totale herbezinning op het vergroten van de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidshandicap, ongeacht de wet waaronder ze vallen (Wsw, Wajong, Wwb). De bedoeling was dat vanaf 2013 de Wet werken naar vermogen (Wwnv) in werking zou treden. Met de val van het kabinet Rutte zijn de plannen voor de sociale werkvoorziening controversieel verklaard, zodat deze niet meer tijdig door de Tweede Kamer behandeld zullen worden.

Re-integratie

Naast ongeveer vier miljard euro die gemeenten ontvangen voor de verstrekking van uitkeringen (het inkomensbudget, zie § 5.2), ontvangen zij voor activering jaarlijks een bedrag van ongeveer anderhalf miljard euro (het werkbudget). Het kabinet Balkenende-IV zag prestatieverbetering van re-integratieactiviteiten vooral in een aanpak die uitging van de vraag op de arbeidsmarkt, een meer gerichte inzet van re-integratie-instrumenten en kwaliteitsverbetering van de re-integratie. Om dit mogelijk te maken zijn de budgetten voor re-integratie, inburgering en volwasseneducatie met ingang van 2009 ontschot tot een participatiefonds en worden participatiebanen ingevoerd. Het participatiebudget wordt ingezet voor:

- ondersteunen bij arbeidsinschakeling van bijstandsgerechtigden, mensen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw) en niet-uitkeringsgerechtigden (Wwb);
- aanbieden van een inburgeringsvoorziening aan inburgeringsplichtigen en inburgeringsbehoeftigen (Wet inburgering, wi);
- bevorderen van persoonlijke ontplooiing ten dienste van het maatschappelijk functioneren van volwassenen (Wet educatie en beroepsonderwijs, WEB).

Vanaf 2004 werken gemeenten, werkgevers(organisaties), onderwijsinstellingen, kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven, uitzendondernemingen, en dergelijke samen in mobiliteitscentra van het UWV met een landelijk dekkend netwerk van werkpleinen. Op het werkplein melden werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden zich voor arbeidsbemiddeling en andere voorzieningen, zoals re-integratietrajecten, participatiemogelijkheden en uitkeringen. Met ontslag bedreigde werknemers worden hier zo snel mogelijk naar ander werk toe geleid. In samenhang met regelingen als de

werktijdverkorting of de (tijdelijke) deeltijd-ww (Werkloosheidswet) kan het mobiliteitscentrum ook een opleiding aanbieden of mensen tijdelijk detacheren naar een ander bedrijf.

Met verschillende regelingen wordt geprobeerd om mensen vanuit een Wwb- en ww-uitkering te laten starten als zelfstandig ondernemer. Behalve de reguliere startersregeling in het Besluit bijstandregeling zelfstandigen 2004 (Bbz) is er voor bijstandsgerechtigden een prestartersregeling gekomen, waarbij de uitkering wordt doorbetaald gedurende een oriëntatiefase. Een soortgelijke regeling is mogelijk binnen de ww. Daarnaast zijn er in januari 2009 financieringsmogelijkheden bij gekomen via microfinancieringsregelingen voor startende ondernemers die geen reguliere kredieten kunnen krijgen (EZ 2009)¹ en via de zogeheten borgstellingsregeling voor starters. De gemeente is de spil in de uitvoering van deze nieuwe instrumenten.

In oktober 2009 is de Wet investeren in jongeren (WIJ) in werking getreden. Doel is de arbeidsparticipatie van jongeren te vergroten en hun startkwalificatie te verhogen. Aan jongeren die een bijstandsuitkering aanvragen is de gemeente verplicht een aanbod te doen voor een baan, scholing of een combinatie van baan en scholing (leerwerkeraanbod). De jongere moet dit aanbod in principe aanvaarden. Als jongeren werk accepteren, krijgen ze salaris van de werkgever. Bij acceptatie van het leeraanbod krijgen ze waar nodig een inkomen dat even hoog is als de bijstandsuitkering. Als zij het aanbod niet accepteren dan krijgen zij ook geen uitkering van de gemeente (Staatsblad 2009). Ook jongeren van 16 tot en met 17 jaar die geen scholing of opleiding volgen, minder dan zestien uur per week werken en die voldoen aan de kwalificatieplicht, of aan wie een vrijstelling van die kwalificatieplicht is verleend, hebben recht op een leerwerkeraanbod. Deze wet hangt, net als de Wwb en Wsw, samen met de Wmo. Door tussen deze wetten verbanden te leggen, kunnen gemeenten zowel de arbeidsparticipatie als de maatschappelijke participatie bevorderen. Mensen met een uitkering en niet-uitkeringsgerechtigden die zich bij de gemeente melden, kunnen helpen bij het uitvoeren van taken op het terrein van de Wmo (TK 2009/2010d).

Productie en uitgaven

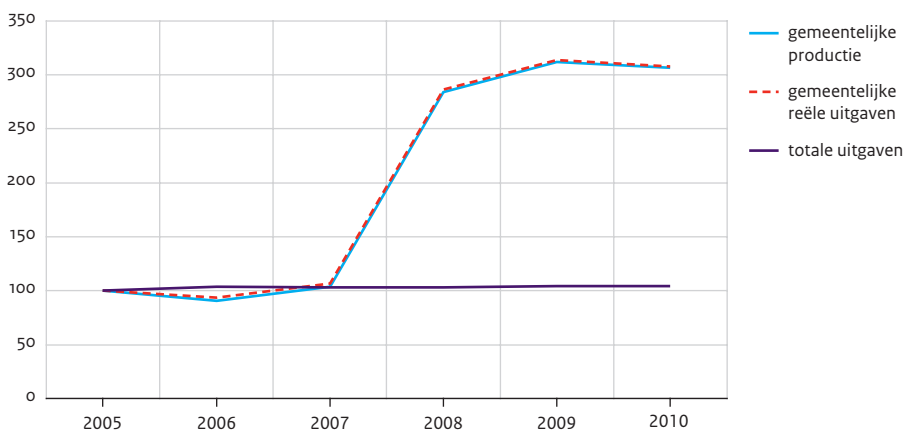
Bij de sociale werkvoorziening geldt het aantal voltijd werknemers als maatstaf voor de productie. Bij de gesubsidieerde arbeid is de productie samengeteld uit het aantal Wiw- en ID-banen en het aantal loonkostensubsidies. Vanwege de veel hogere kosten zijn de ID-banen in de samengestelde productindicator tweemaal zo zwaar gewogen (zie de toelichting in Kuhry en Jonker 2006: 83). Als indicator voor de re-integratie is het gemiddeld aantal lopende re-integratietrajecten gekozen. In de samengestelde indicator voor gesubsidieerde arbeid inclusief re-integratie weegt de productie van de re-integratietrajecten minder zwaar dan van de gesubsidieerde arbeid.

Figuur 5.1 geeft een beeld van de kengetallen met betrekking tot de gemeentelijke rol bij sociale werkvoorziening. De nominale exploitatiekosten lopen op van 3,2 naar 3,7 miljard euro. De totale (reële) exploitatiekosten groeien gemiddeld met bijna 1% per jaar. De productie van de sociale werkvoorziening groeit ongeveer even snel. De reële kosten

per product blijven daardoor ongeveer gelijk. De gemeentelijke uitgaven en productie, die corresponderen met het gemeentelijk aandeel in de kosten, nemen in 2008 drastisch toe. Dit komt doordat de gemeenten met ingang van dit jaar een meer nadrukkelijke regietaak kregen voor deze voorziening. Conform de in dit rapport gehanteerde methode (zie kader A.2 in internetbijlage A) zorgt dit voor een toenemend deel van de productie dat aan gemeenten wordt toegerekend.

Figuur 5.1

Kengetallen voor sociale werkvoorziening, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)

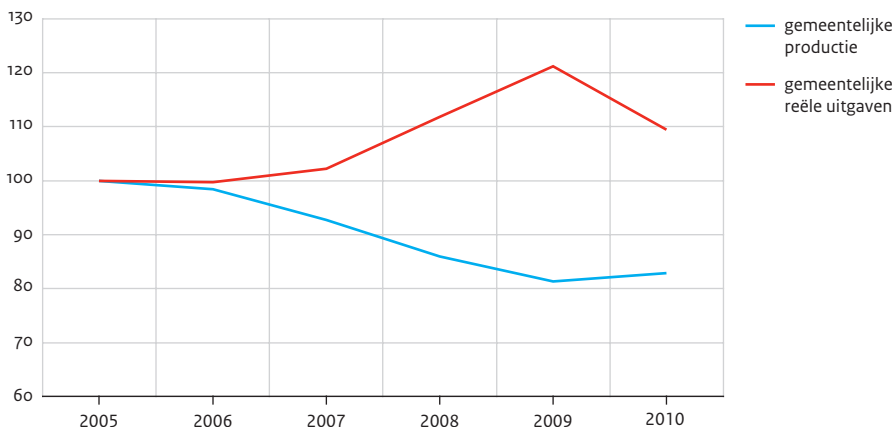


Bron: NOSW (2004) en Cedris (Brancheverslagen 2004, 2005, 2006, 2007, 2009); CBS (Statistiek gemeenterekeningen) SCP-bewerking

Figuur 5.2 geeft een beeld van de kengetallen met betrekking tot de gesubsidieerde arbeid en re-integratie. De reële uitgaven laten in 2008 en 2009 een stijging zien, gevolgd door een daling in 2010. Aan de productiekant hebben we te maken met de afbouw van het aantal Wiw- en ID-banen. Deze afname in de productie wordt slechts beperkt gecompenseerd door een toename van de productie bij de re-integratietrajecten. De daling van de gesubsidieerde arbeid wordt pas in het laatste jaar volledig gecompenseerd door de stijging in de re-integratie. Daardoor is een forse discrepantie ontstaan tussen het verloop van de gerealiseerde productie en de gerealiseerde uitgaven. Omdat gemeenten in het verleden minder uitgaven dan ze aan budget kregen, hebben ze reserves kunnen opbouwen om deze discrepantie op te vangen. De reserves beginnen nu echter op te raken, zodat de gemeenten hun uitgavenpatroon zullen moeten aanpassen (Divosa 2011). De reële uitgaven stegen tussen 2005 en 2010 met bijna 2% per jaar, terwijl de productie met bijna 4% daalde. Dit impliceert een kostprijsstijging van 5,5% per jaar.

Figuur 5.2

Kengetallen voor gesubsidieerde arbeid, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



Bron: CBS (Statistiek Gemeenterekeningen; Statistiek re-integratie); SZW (Sociale nota's; Rijksjaarverslagen 2004 en 2005); SZW (2008a en b), EIM/SGBO (2004, 2005), Ecorys (2003, 2004, 2005), IWI (2008), Divosa (2005, 2006, 2009, 2010, 2011) SCP-bewerking

Bij de invoering van de Wwb was het voor gemeenten relatief eenvoudig om de re-integratie gestalte te geven. Er werd vooral ingezet op cliënten met gunstiger arbeidsmarktperspectieven, wat resulteerde in een cliëntenbestand dat steeds moeilijker bemiddelbaar werd. Bovendien is circa een derde van het cliëntenbestand ontheven van een arbeidsverplichting (RWI 2009). De doelgroep wordt dus steeds moeilijker bemiddelbaar. Dit heeft gemeenten ertoe aangezet om een breed scala van activiteiten aan te bieden, van vrijwilligerswerk tot betaalde arbeid. Hiertoe worden cliënten ingedeeld in zes treden op de participatieladder: van geïsoleerd tot werkend. Wanneer we de hoogste trede buiten beschouwing laten (betaald regulier werk) blijkt dat in 2011 ruim 30% van de cliënten onder begeleiding betaald werkt (trede 5) of onbetaald werkt (trede 4), 23% deelneemt aan georganiseerde activiteiten (trede 3) en de rest niet actief (trede 2) of geïsoleerd (trede 1) is (Divosa 2012). Het accent is in de loop der tijd meer verschoven naar participatie en ondersteuning van mensen met minder goede arbeidsmarktperspectieven en langdurige uitkeringsafhankelijkheid. Daarvoor worden ook andere middelen ingezet dan re-integratiemiddelen, zoals Wmo-middelen, armoedemiddelen of algemene middelen (RWI 2011).

Kwaliteit en effectiviteit van dienstverlening

De sociale werkvoorziening wordt steeds meer afhankelijk van de eigen inkomsten en dit kan ertoe leiden dat bij de aanstelling de voorkeur wordt gegeven aan meer zelfredzame en productieve werknemers. In tabel 5.3 is te zien dat hiervoor geen aanwijzingen zijn. Integendeel, het aandeel Wsw-werknemers met een ernstige arbeidshandicap is zelfs toegenomen van 10% in 2005 naar 13% in 2010. Het aandeel werknemers met een

psychische handicap is eveneens toegenomen, ten koste van het aandeel met een lichamelijke beperking.

Tabel 5.3

Samenstelling van de Wsw-werknemers en Wsw-wachttijst 2005-2010 (in procenten)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>werknemers</i>						
beperking						
lichamelijk	37	36	36	35	34	33
verstandelijk	34	34	35	34	35	35
psychisch	25	26	25	27	28	29
overig	4	4	4	4	4	3
arbeidshandicap						
licht	2	1	1	0	0	0
matig	88	88	88	88	88	87
ernstig	10	11	11	12	12	13
<i>wachttijst</i>						
beperking						
lichamelijk	26	25	25	24	24	23
verstandelijk	24	26	26	27	27	26
psychisch	50	51	49	49	49	52
arbeidshandicap						
licht	7	2	0	0	0	0
matig	64	74	76	77	76	78
ernstig	29	24	23	23	24	22

Bron: Bolhuis et al. (2005); Bolhuis en Flapper (2006, 2007); Van Santen et al. (2008, 2009, 2010, 2011)

Ook de samenstelling van de wachttijst geeft een indicatie van het werkpotentieel van de sociale werkvoorziening. Hier zien we een sterke groei van het aandeel personen met een matige arbeidshandicap, ten koste van het aandeel personen met een ernstige arbeidshandicap. Personen met een lichte handicap zijn geheel uit beeld verdwenen, zowel bij de werkende als bij de wachtende cliënten. De afwijkende samenstelling van de groep werkende en wachtende cliënten is mede toe te schrijven aan het feit dat een groot deel van de wachtende cliënten (circa 40%) verdwijnt uit de Wsw. Twee van de meest genoemde redenen hiervoor zijn een intrekking van de indicatie door de gemeente en uitstroom naar reguliere arbeid.

Er is in de afgelopen jaren een kanteling gekomen in het denken over sociale werkplaatsen van productiegerichte bedrijven naar arbeidsontwikkelbedrijven. De sociale werkplaats als tussenstap op de weg naar regulier werk. Sociale werkplaatsen bieden steeds vaker emplooi aan personen die deelnemen aan een re-integratietraject en die geen Wsw-indicatie hebben. De Inspectie Werk en Inkomen constateert dat dit zowel

kansen als risico's met zich meebrengt (RWI 2010). Een voordeel is dat traditionele Wsw-werknemers meer worden gewezen op de mogelijkheden om uit te stromen naar een reguliere baan. Een potentieel nadeel is echter dat de 'passanten' (zonder een Wsw-indicatie) de oude populatie gaan verdringen. Dit vraagt volgens de Inspectie om een actievere regierol van gemeenten.

Na de invoering van de Wet werk en bijstand (Wwb) in 2004 is de gesubsidieerde arbeid (Wiw- en ID-banen) vervangen door allerlei vormen van loonsubsidies. Bestaande vormen van gesubsidieerde arbeid worden geleidelijk afgebouwd, van 65% van het werkbudget in 2004 naar circa 24% in 2010 (DIVOSA 2011). De loonsubsidies worden onderscheiden in loonkostensubsidie (marksector), verloning (publieke sector), loon-dispensatie en werken met behoud van uitkering. Bunt et al. (2007) signaleren dat de effectiviteit van loonkostensubsidies nog niet helder is. Steun voor het inzetten van loonkostensubsidies is te vinden in Heylen en Bollens (2009). Zij vinden dat loonkostensubsidie het meest effectieve instrument is voor het vinden van een reguliere baan. Directe jobcreatie heeft geen of soms zelfs een negatief effect. Trainingsmaatregelen nemen een tussenpositie in. Versantvoort en Van Echteld (2012) concluderen dat financiële stimuli als loonkostensubsidies tot nu toe nauwelijks hebben bijgedragen aan individuele baankansen van mensen met een gezondheidsbeperking en slechts beperkt aan de totale werkgelegenheid. Gemeenten mogen vanaf 2006 de re-integratie ook in eigen beheer uitvoeren. Inmiddels wordt dit door bijna de helft van de gemeenten gedaan (of ze laten het door gelieerde publieke bedrijven doen).

Een belangrijk uitgangspunt van de Wwb is het zogenoemde *Work first* concept. Ontvangers van bijstand worden (actief) begeleid bij het vinden van een (al dan niet betaalde) baan. Er is echter nog maar weinig onderzoek naar de toegevoegde waarde van de begeleiding bij het vinden van werk. Waarschijnlijk had een groot deel van deze mensen ook zonder deelname aan een project een baan gevonden (Ichino et al. 2006). Een becijfering voor de periode 2002-2005 wees uit dat het netto-effect 2,5 procentpunt bedroeg: door begeleiding steeg de kans op werk van 17,3% naar 19,8% (Groot et al. 2007). Dat betrof dan personen die recent in de bijstand zijn gekomen; voor langdurige bijstandontvangers wordt het effect nog lager ingeschat. Uit een wetenschappelijk onderzoek in de Gemeente Rotterdam concluderen Van der Klaauw en Van Ours (2010) dat financiële werkherlevingsbonussen zelfs helemaal niet werken en werkherlevings-sancties wel werken. Uit een inventarisatie van enkele andere lokale effectiviteitsstudies komt een iets gunstiger beeld naar voren (RWI 2011). Wel blijkt dat begeleiding bij personen met gunstige arbeidsmarktperspectieven weinig effectief is; zij komen ook zonder begeleiding aan het werk. Begeleiding is in beginsel dus vooral effectief bij personen met slechte arbeidsmarktperspectieven.

De effectiviteit kan worden vergroot door een betere diagnosticering van potentiële kandidaten voor begeleiding. In een derde van de gemeenten wordt dit instrument niet eens ingezet. Diagnosticering bestaat uit een geheel van instrumenten om competenties,

capaciteiten, belemmeringen, motivaties en wensen van kandidaten in beeld te krijgen. Op basis hiervan kan begeleiding efficiënter worden ingezet. Hier is nog veel winst te boeken (RWI 2011).

Tabel 5.4

Indicatoren voor de effectiviteit van re-integratie bijstandontvangers 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>personen</i>						
aantal personen tot 65 jaar in bijstand (x 1000)	328,0	301,0	274,0	258,8	278,1	274,6
gestarte re-integratietrajecten bijstandontvangers (x 1000)	92,4	93,2	87,8	96,1	104,8	
aantal lopende re-integratietrajecten (x 1000), incl. nuggers ^a	232,1	232,9	223,3	228,8	235,7	247,9
uitstroom bijstand naar regulier werk binnen 2 jaar (%)	15	19	27	28	22	23
<i>budget</i>						
budget werkdeel (mln. euro)	1610	1630	1590	1580	1530	1440
overschot per jaar (%) ^b	15	16	9	-3	-17	-13
overschot cumulatief (%)	32	43	51	49	33	22

a Nugger: niet-uitkeringsgerechtigde; deze nemen deel aan circa 5% van het totaal aantal trajecten.

b In 2009 is het participatiebudget ingevoerd; circa 87% is voor het werkdeel, de rest voor inburgering en educatie; aangenomen is dat het tekort evenredig over het werkdeel en niet-werkdeel is verdeeld.

Bron: DIVOSA (2011); RWI (2011)

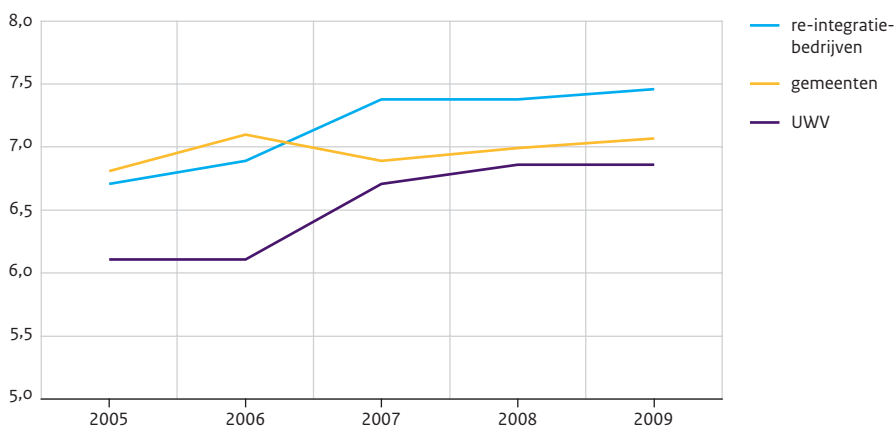
Er is ook informatie over de uitstroom naar werk na een re-integratietraject. Van de bijstandsgerechtigden die in 2003 aan een re-integratietraject begonnen, is 15% in 2005 (24 maanden later) uitgestroomd naar een reguliere werkplek (tabel 5.4). Deze uitstroom naar regulier werk is opgelopen naar 28% in 2008. In 2009 nemen we weer een daling waar, mogelijk als gevolg van de economische crisis en de minder gemakkelijke plaatsbaarheid van begeleide kandidaten. De tabel laat ook zien dat de gemeenten vlak na invoering van de Wwb aanzienlijke overschotten op het re-integratiebudget hebben gerealiseerd.² Deze overschotten zijn opgelopen tot 51% van het jaarbudget in 2007. De eerste jaren na invoering van de Wwb hebben gemeenten vooral geïnvesteerd in de poortwachterfunctie en de snelle plaatsing van gunstige werkkandidaten. Vanaf 2008 komen gemeenten tekort op het integratiebudget, in 2009 zelfs 17%. Hierdoor zijn de reserves als gevolg van gecumuleerde overschotten sterk afgenomen en zullen ze naar verwachting in 2011 nagenoeg zijn opgedroogd.

In het algemeen zijn cliënten positiever geworden over het functioneren van re-integratiebedrijven (RWI 2011). Met name in de periode 2005-2007 is de algemene klanttevredenheid toegenomen (figuur 5.3). Wel blijkt dat de tevredenheid over de gemeentelijke re-integratie nauwelijks positiever wordt beoordeeld en continu een rapportcijfer rond de 7,0 krijgt aangemeten. De re-integratiebedrijven halen in 2009 de

hoogste klanttevredenheid (rapportcijfer 7,5), gevolgd door de gemeenten (7,1) en het u w v (6,9). Ook uit onderzoek van Regioplan (Groenewoud 2009) blijkt dat zowel cliënten als opdrachtgevers steeds positiever oordelen over de dienstverlening van arbeidsbemiddelaars. Ook daar zijn cliënten die meedoen in trajecten van private partijen iets meer tevreden dan cliënten die meedoen in gemeentelijke trajecten. Opdrachtgevers daarentegen waarderen gemeentelijke trajecten iets beter (7,3 t.o.v. 7,4 voor private trajecten en 6,9 voor u w v-trajecten).

Figuur 5.3

Klanttevredenheid re-integratiebedrijven, 2005-2009

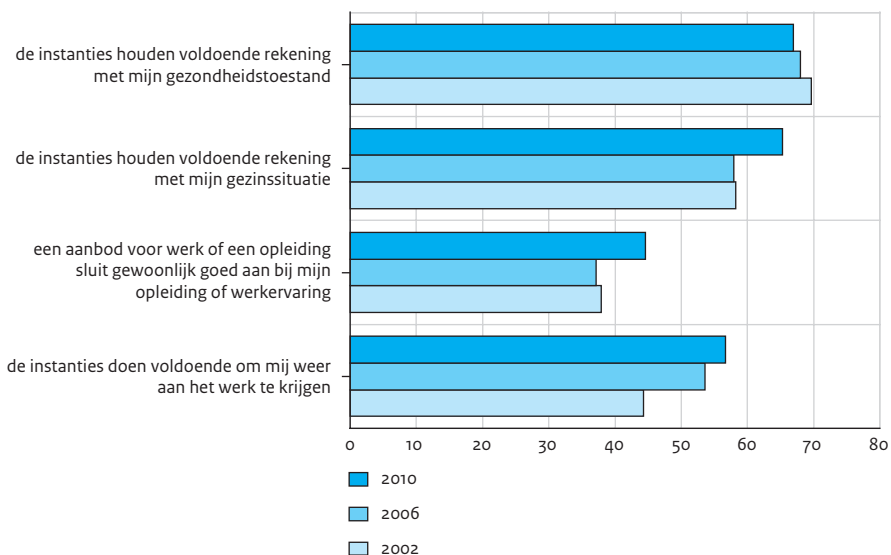


Bron: RWI (2011)

In de SCP-enquête *Kwaliteit Publieke Dienstverlening* is aan uitkeringsontvangers gevraagd hoe tevreden ze zijn over de inspanningen van de uitkeringsinstelling in het kader van re-integratie.³ Van de ondervraagden vond 57% in 2010 dat de instanties voldoende doen om hen weer aan het werk te krijgen. In voorgaande jaren was het oordeel minder positief: 54% in 2006 en 44% in 2002 (figuur 5.4). Hier is dus duidelijk vooruitgang geboekt. Dat geldt ook voor de aansluiting van werk bij de opleiding en het rekening houden met de gezinssituatie. Er wordt in 2006 en 2010 veel vaker overlegd over de manieren waarop de persoon het snelst weer aan het werk kan komen dan in 2002. Ook wordt er veel vaker dan in 2002 een (gesubsidieerde) arbeidsplaats, werkervaringsplaats of gewone baan aangeboden, maar dit gebeurt nog steeds in een minderheid van de gevallen, respectievelijk 15% in 2002, 25% in 2006 en 23% in 2010.

Figuur 5.4

Oordeel van cliënten over inspanningen uitkeringsinstanties



Bron: SCP (KQS2002/KQS2006/KPD2010)

In 2011 heeft de Inspectie voor Werk en Inkomen een enquête uitgevoerd waarin onder andere werd gevraagd naar de tevredenheid over de ondersteuning bij het vinden van werk (IWI 2011). Hieruit blijkt dat 67% van de bijstandsontvangers de ondersteuning goed vindt passen bij hun situatie. Toch zegt ook 41% dat ze meer hulp nodig hebben om weer aan het werk te komen. Bijna een kwart vindt de ondersteuning niet zinvol, terwijl een derde veel heeft aan de begeleiding.

5.2 Inkomen

Wat doet de gemeente aan inkomensondersteuning?

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 2005 waren er volgens het CBS (StatLine) 374.000 cliënten en in 2010 325.000 (inclusief 65-plussers en de Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werkloze werknemers (IOAW) en de Inkomensvoorziening voor Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte (gewezen) Zelfstandigen (IOAZ)). De gemeentelijke uitgaven voor de bijstand en de sociale dienst (exclusief de uitgaven voor werkgelegenheid) zijn in deze periode gedaald van 7,6 miljard euro in 2005 tot 6,9 miljard euro in 2010 (in prijzen

van 2010). De uitgaven voor bijstand en sociale dienst belopen in 2010 ongeveer 12% van de totale geanalyseerde gemeentelijke uitgaven.

Volgens een recent rapport van Cebeon bedragen de uitvoeringskosten voor het onderdeel inkomen van de Wwb circa 870 miljoen euro in 2009 (Cebeon 2010). Daarnaast zouden gemeenten nog eens 610 miljoen euro aan uitvoeringskosten voor het onderdeel werk hebben. Tesaamen komen we dan uit op een bedrag van 1.450 miljoen euro aan gemeentelijke uitvoeringskosten voor werk en inkomen. Dit betekent dat de uitvoeringskosten circa 12% bedragen van de totale uitgaven voor dit veld. Ondanks de daling van het aantal uitkeringsontvangers en het volume aan gesubsidieerd werk, nemen de uitvoeringskosten de afgelopen jaren toe, niet in de laatste plaats omdat steeds meer extern personeel wordt ingehuurd. Ongeveer 67% van de betrokken gemeentelijke uitgaven aan werkgelegenheid wordt gedekt door sectorspecifieke inkomsten. De reële uitgaven zijn in de beschouwde periode met gemiddeld 1,8% gedaald, terwijl de sector-specifieke inkomsten met 4,2% zijn gedaald.

Tabel 5.5

Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor werkgelegenheid
(in mln. euro's en prijzen van 2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
lasten						
apparaatskosten GSD	970	940	910	870	880	870
uitkeringskosten GSD	6590	6180	5790	5410	5460	6020
totaal	7560	7120	6710	6280	6340	6890
baten						
apparaatskosten GSD	0	0	0	0	0	0
uitkeringskosten GSD	5750	5060	4820	4560	4590	4650
totaal	5750	5060	4820	4560	4590	4650

GSD Gemeentelijke Sociale Dienst.

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

Het gevoerde beleid

Het werk van sociale diensten van Nederlandse gemeenten is continu aan verandering onderhevig. 'Iedereen doet mee' is het motto van steeds meer sociale diensten. De in 2004 ingevoerde Wet werk en bijstand is al in de vorige paragraaf beschreven. Het uitgangspunt van de Wwb is 'werk boven inkomen'. Met andere woorden, wie kan werken, moet dat doen. Bijstandsgerechtigden zijn verplicht algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden. Uit het rapport *Werkt de Wwb?* blijkt dat de Wwb eraan heeft bijgedragen dat het aantal bijstandsuitkeringen in 2007 55.000 lager is dan in 2003 (Bosselaar et al. 2007). Daar staat wel tegenover dat een deel van deze groep is doorgeschoven naar de Wajong (Zwinkels 2011).

De in paragraaf 5.2 genoemde re-integratieaanpakken hebben volgens de diverse evaluatieonderzoeken resultaten geboekt (zie onder andere: szw 2007a; Regioplan 2007;

Bosselaar et al. 2007; Groot et al. 2007). De uitstroom uit de bijstand is verhoogd en de instroom is gedaald. Per saldo is het volume van het aantal uitkeringsgerechtigden tot 65 jaar sinds 2004 met bijna 20% gedaald (CBS, StatLine). De ontwikkeling is uiteraard sterk beïnvloed door het toenmalige gunstige economische tij. Als de invloed van de conjunctuur en andere invloeden worden uitgefilterd, is een extra reductie van cumulatief 4% in deze periode toe te rekenen aan de Wwb.

Hiernaast neemt handhaving een belangrijke plaats in bij de dienstverlening in de keten van werk en inkomen. Het accent is hierbij de afgelopen jaren steeds meer op preventief handhaven (goede voorlichting) komen te liggen (IWI 2008). Achteraf vindt handhaving plaats door middel van bestandskoppelingen en -vergelijkingen, risicoanalyses en themacontroles. Het Inlichtingenbureau vergelijkt hiertoe periodiek de gegevens van alle lopende gemeentelijke uitkeringen in Nederland met andere bestanden zoals de Dienst Wegverkeer (RDW), de Belastingdienst, de Dienst Justitiële Inrichtingen, het Centraal Justitieel Incassobureau en zorgverzekeraars. Het Inlichtingenbureau zoekt naar informatie die van belang is voor het recht op en de hoogte van de Wwb-uitkering en verstrekt deze informatie aan gemeenten. Is er sprake van een ongeoorloofde samenloop van omstandigheden, bijvoorbeeld een verzwegen dienstverband, of vermogen naast een bijstandsuitkering, dan kan de gemeente de betreffende cliënt oproepen en zo nodig de uitkering korten of stopzetten (TK 2011/2012f).

De schuldenproblematiek, die een belangrijke belemmering voor participatie vormt, is de afgelopen jaren sterk toegenomen. In 2007 lanceerde het kabinet Balkenende-IV een intensief programma voor armoedebestrijding en schuldhulpverlening. Hiernaast vond het rijk dat gemeenten meer mogelijkheden moesten krijgen om lokale belastingen kwijt te schelden. Een wetswijziging per 1 juli 2012 biedt voor gemeenten een grondslag om eigen regels vast te stellen voor de wijze waarop het vermogen in aanmerking wordt genomen bij het verlenen van kwijschelding. Verder zetten sociale diensten zich in om niet-gebruik tegen te gaan. Diverse gemeenten passen de NIBUD-module (Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting) 'Bereken uw recht' toe, waarmee niet alleen cliënten maar ook professionals de rechten van cliënten kunnen berekenen (www.berekenuwrecht.nl).

Ketensamenwerking is een belangrijke ontwikkeling op het gebied van werk en inkomen. Voor het verstrekken van uitkeringen werken gemeenten steeds nauwer samen met hun ketenpartners; het UWV-werkbedrijf, het UWV en het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ). Het programma Stroomlijning Indicatieprocessen (STIP) en de daarbij horende projecten Gezamenlijke Beoordeling, Indicatie dossier en Regelhulp van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zijn hier voorbeelden van.

Op de al eerder genoemde werkpleinen dragen de gemeenten zorg voor de sociale voorzieningen (waaronder de bijstandsuitkering) en de (re-)integratie voor werkzoekenden die niet door het UWV worden behandeld.

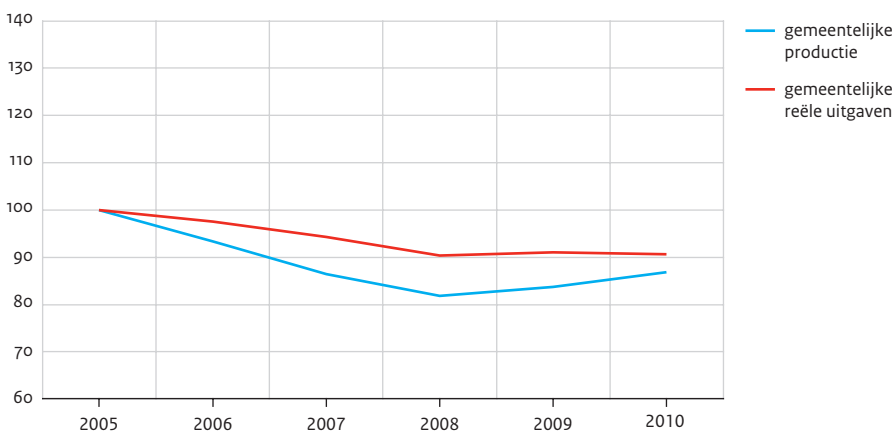
Ten slotte wordt vanaf 2005 door gemeenten en UWV en Sociale Verzekeringsbank (SVB) gewerkt aan de invoering van het Digitaal Klantdossier (DKD). Het DKD draagt bij aan de samenwerking tussen de ketenpartners met betrekking tot het recht op uitkering en het toe leiden naar werk. Het DKD ontsluit alle relevante gegevens van de cliënt. Deze hoeven daarom niet telkens opnieuw te worden opgevraagd. De Wet eenmalige gegevens-uitvraag werk en inkomen die vanaf 1 januari 2008 stapsgewijs is ingevoerd draagt hier ook aan bij. Met het DKD kan de cliënt zijn eigen dossier inzien en aanvragen en andere contacten digitaal afhandelen. Deze verschillende vormen van ketensamenwerking vragen van de gemeente een andere werkwijze, een andere benadering van de cliënt en vertrouwen in de ketenpartners.

Productie en uitgaven

Figuur 5.2 en 5.3 laten de kengetallen voor bijstandsverstrekking zien. De productie op dit onderdeel wordt gemeten via het aantal ontvangers van bijstandsuitkeringen en overige door de gemeentelijke overheid verzorgde uitkeringen (IOAW/IOAZ). De uitkeringen zelf (algemene en bijzondere bijstand) worden gewaardeerd naar de koopkracht van de ontvangers. De uitkeringsbedragen worden daarom gedeïndeerd met het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie.

Figuur 5.5

Kengetallen apparaatskosten GSD, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



GSD Gemeentelijke Sociale Dienst.

Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen); SZW (Sociale nota's; Rijksjaarverslagen; Beleidsdoorlichting re-integratie); Weggemans en Hunderman (2002); gegevens van H. Meijeren (Stimulansz)

De reële uitvoeringskosten lopen tot en met 2008 iets minder snel terug dan het aantal uitkeringsontvangers. Vanaf dit jaar blijven de uitgaven redelijk stabiel, terwijl het aantal

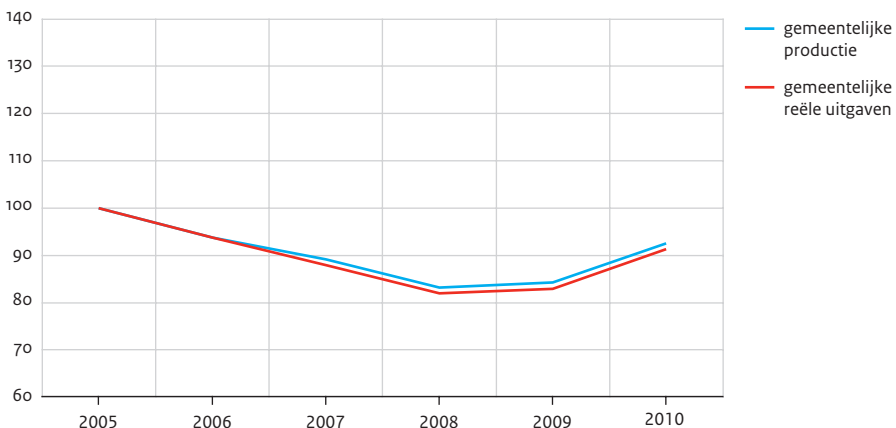
uitkeringsontvangers weer enigszins stijgt. Hierbij zijn alleen de uitvoeringskosten van het inkomensdeel van de sociale diensten meegenomen (Cebeon 2010).

De aantallen uitkeringsontvangers dalen gestaag tot 2008, waarna een lichte stijging volgde. Gemiddeld daalde het aantal ontvangers met 2,8% per jaar. De daling was in de beginjaren een gevolg van strengere wetgeving en gemeentelijke successen bij de fraudebestrijding en arbeidstoeleiding. De daling in de periode 2006-2008 kan behalve daaraan vermoedelijk in belangrijke mate worden toegeschreven aan de toenmalige verbetering van de economische conjunctuur.

Het uitkeringsvolume, berekend als het reële totaalbedrag aan uitkeringen, daalt gemiddeld minder snel dan het aantal uitkeringen (1,6% per jaar, zie figuur 5.6). De ontwikkeling van de totale reële uitgaven van gemeenten laat een vergelijkbare daling zien (1,8%).

Figuur 5.6

Kengetallen uitkeringskosten Gemeentelijke Sociale Dienst (GSD), 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen); szw (Sociale nota's; Rijksjaarverslagen; Beleidsdoorlichting re-integratie); Weggemans en Hunderman (2002); gegevens van H. Meijeren (Stimulansz)

Gemeenten hebben een aanzienlijke prestatie geleverd in het beperken van het aantal mensen dat een bijstandsuitkering krijgt. Er zaten tot eind 2008 9000 mensen minder in de bijstand dan op basis van conjuncturele ontwikkelingen verwacht mocht worden.⁴ Ook in de armoedebestrijding is behoorlijke vooruitgang geboekt: meer mensen maken gebruik van de langdurigheidstoeslag (87% in plaats van 80%) en van bijzondere bijstand (41% in plaats van 38%). Gemeenten hebben in 2008 ook veel gedaan voor mensen die niet werkten en ook geen uitkering hadden (niet-uitkeringsgerechtigden). In 2009 treedt echter een kentering op in deze dalende trend. Als gevolg van de economische crisis en de verkorting van de ww is het aantal bijstandsgerechtigden in 2009 voor het eerst in

jaren toegenomen. In december van 2008 waren er 292.000 bijstandsontvangers, in december 2009 313.000 (een stijging van 7%). In 2010 is het aantal weer licht gedaald met 1% om in 2011 te stijgen met bijna 4% naar 323.000 (CBS, StatLine). Het Centraal Planbureau (CPB) voorziet nog een verdere stijging tot 2014 naar 375.000 personen (CPB 2012).

Kwaliteit van dienstverlening

De invoering van de Wwb heeft ertoe geleid dat veel gemeenten actiever zijn gaan optreden als poortwachter bij de instroom naar een uitkering (TK 2005/2006). Gemeenten leggen de nadruk op de *Work first* methodiek, waarbij mensen niet direct in aanmerking komen voor een uitkering. Ook een strengere controle van de aanvragen en huisbezoeken leiden tot een lagere instroom. Deze aanpak heeft er mede toe geleid dat de instroom in de Wwb is gedaald van 110.000 personen in 2003 naar 77.000 in 2007 (szw 2008b). Vanaf 2008 is de instroom in de bijstand echter weer aan het toenemen en in 2009 lag de instroom weer bijna op het niveau van 2003. In de periode 2003-2006 is de uitstroom met circa een kwart toegenomen. Naast de gunstige conjuncturele ontwikkeling hebben de gemeentelijke activiteiten op het gebied van re-integratie vermoedelijk te maken met deze toename van de uitstroom. De lagere instroom en hogere uitstroom hebben in de periode 2003-2008 geleid tot een forse afname van het aantal bijstandsccliënten: van 360.000 op 1 januari 2004 naar ruim 290.000 op 1 januari 2009. Vanaf die datum stijgt het aantal bijstandsontvangers echter weer tot een niveau van circa 323.000 op 1 januari 2011 (CBS StatLine).

Hierbij moet wel worden aangetekend dat er sterke signalen zijn die erop wijzen dat de afname in de bijstand heeft geleid tot een toename van het gebruik van de door het rijk gefinancierde Wajong-regeling (Suijker 2007). Zwinkels (2011) concludeert echter dat dit effect niet groot is. Schattingen van dit effect bij introductie van de Wet werk en bijstand lopen uiteen van 5-13% volumereductie, waarvan naar schatting 60% betrekking heeft op de uitstroom. Daarnaast hebben de grotere inzet op fraudebestrijding en de gunstige conjunctuur een belangrijke rol gespeeld bij de reductie van het bijstandsvolume.

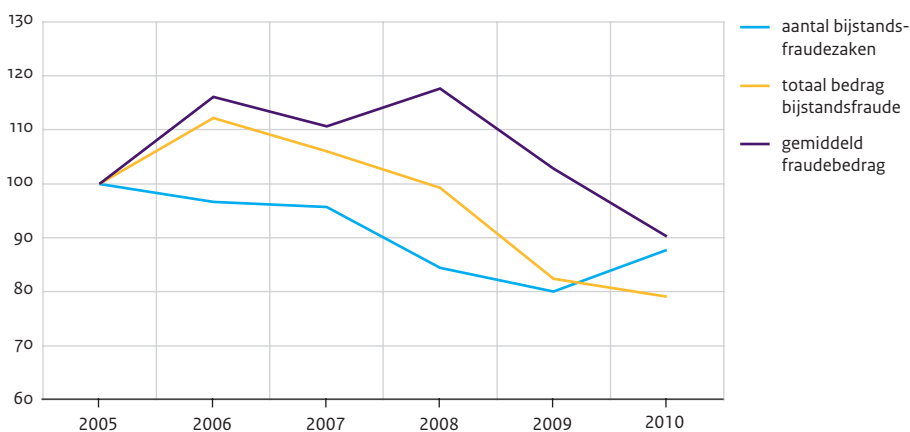
Het budget voor het inkomensdeel van de bijstandsvoorziening is tot 2009 toereikend geweest voor de gemeentelijke uitgaven. In de periode 2004-2009 is een gemiddeld overschot van 2% gerealiseerd. Dit overschot was hoger in het begin van deze periode (7%) en is in 2009 omgeslagen in een tekort (-3%). In 2010 dreigt een aanzienlijk groter tekort (-9%), onder meer door een iets te rooskleurig geraamde werkloosheid in 2010 (DIVOSA 2011). Gemeenten kunnen tekorten die buiten hun invloedssfeer liggen compenseren door middel van een incidentele uitkering. In de periode 2004-2008 hebben gemiddeld 50 gemeenten een compensatie bij het rijk aangevraagd en gekregen; in 2009 is dit opgelopen naar 170 gemeenten.

De effectiviteit van de bijstand wordt mede bepaald door de mate waarin deze terechtkomt bij huishoudens die op deze voorziening zijn aangewezen. Een belangrijk criterium is dan de mate waarin bijstand ten onrechte is uitgekeerd. In figuur 5.7 is informatie opgenomen over de geconstateerde fraude in de bijstand. Het blijkt dat het aantal bijstandsfraudezaken in de periode 2005-2009 met ongeveer 20% is gedaald. In 2010 is er weer een lichte toename, maar hierbij moet bedacht worden dat in dit jaar ook het aantal uitkeringen weer was toegenomen. Opmerkelijk is dat het gemiddeld fraudebedrag tus-

sen 2005 en 2008 een grillig verloop vertoont, met in eerste instantie een flinke stijging. Daarna zet een sterke daling in, waardoor het gemiddelde bedrag in 2010 10% lager ligt dan in 2005. Blijkbaar zijn in de beginperiode vooral grotere fraudegevallen opgespoord.

Figuur 5.7

Bijstandsfraudegegevens, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



Bron: szw (Jaarverslag); CBS (StatLine), szw (integrale rapportage handhaving)

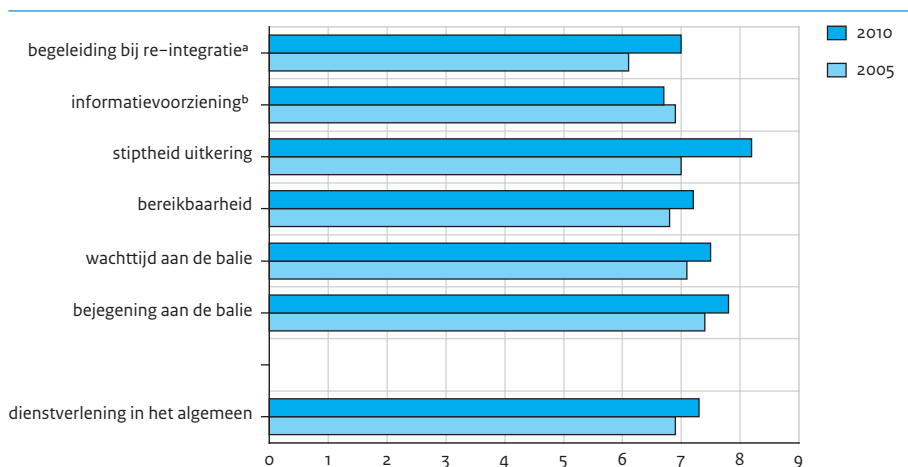
Een indicator voor de kwaliteit van de bijstandsverlening is het aantal ingediende bezwaarschriften dat gegrond wordt verklaard. Dit aandeel is gestegen van 1,5% in 2007 naar 2,4% in 2010 (SGB O 2011a). Dit zou het gevolg kunnen zijn van een strenger poortwachterbeleid van de gemeenten, maar het aandeel afgewezen aanvragen is in de betreffende periode nauwelijks gewijzigd en komt uit op circa 8%.

In de SCP-enquête *Kwaliteit Publieke Dienstverlening* is aan ontvangers van uitkeringen gevraagd naar hun ervaringen met de uitkeringsverstrekkers. In 2006 was 83% van de personen met een bijstands-, arbeidsongeschiktheids- of werkloosheidsuitkering tevreden over de wijze waarop de uitkering werd verstrekt; in 2010 is dit opgelopen naar 87%. Ook op allerlei onderdelen van de uitkeringsverstrekking zijn de meningen iets positiever geworden. Terwijl in 2006 gemiddeld 21% van de uitkeringsontvangers wel eens een probleem heeft gehad met de uitkeringsinstantie over een bepaald onderwerp, is dit in 2010 gedaald naar 16%. Het gaat hierbij om zaken als het recht op een uitkering, de betaling van de uitkering, de behandeling bij het loket, de bereikbaarheid van de instelling en de gevoerde correspondentie. De meeste problemen betreffen het bepalen van het juiste uitkeringsbedrag en de begrijpelijkheid van toegezonden brieven. Maar ook op deze punten zien cliënten verbeteringen: problemen bij bepalen van het recht op uitkering: van 32% in 2006 naar 24% in 2010; onbegrijpelijke brieven: van 29% in 2006 naar 23% in 2010.

Uit cijfers uit de *Benchmark Wwb* (SGBO 2009a) bleek dat cliënten van de Wwb de dienstverlening van de sociale dienst in 2005 met een 6,9 waardeerden (figuur 5.8). Volgens dezelfde benchmark is dit cijfer in 2010 gestegen naar een 7,3 (SGBO 2011b). Op de meeste aspecten geven de klanten de Gemeentelijke Sociale Dienst een ruime voldoende, en op de meeste aspecten is de tevredenheid alleen maar toegenomen. Dit betreft met name de belangrijkste twee taken: het stipt uitkeren van de bijstand en het begeleiden bij re-integratie. Dit laatste wordt overigens niet alleen door gemeenten zelf maar ook door re-integratiebedrijven gedaan. Het enige aspect dat nog aandacht verdient, is de informatievoorziening.

Figuur 5.8

Tevredenheid van klanten over werk en bijstand, 2005 en 2010 (gemiddelde rapportcijfers)



a Snelheid start re-integratietraject, aansluiting op persoonlijke omstandigheden, aandacht van de begeleider, samenwerking begeleider met de gemeente.

b Informatie over rechten en plichten, over andere gemeentelijke regelingen en informatie op internet

Bron: SGBO (2009b; 2011b)

Van de cliënten in de Benchmark van het SGBO vindt ruim 85% dat de medewerkers van de sociale dienst zich in het algemeen stipt aan de afspraken houden en dat de medewerkers de privacy van cliënten respecteren. Hierin is in de loop der tijd weinig verandering gekomen. Ook de inzet van het personeel om cliënten zo goed mogelijk te helpen te helpen ligt op een constant hoog niveau (82% is tevreden), evenals hun kennis en vaardigheden (77% is tevreden). Minder cliënten vinden dat de sociale dienst in het algemeen snel en efficiënt werkt, maar ook hier heeft de sociale dienst in de ogen van de cliënten vooruitgang geboekt (van 68% tevreden in 2005 naar 76% in 2010). Er is nog wel een probleem dat uit ander onderzoek naar voren komt. Cliënten vinden namelijk dat

ze vaak met verschillende medewerkers te maken hebben, waardoor ze steeds opnieuw hetzelfde verhaal moeten vertellen (Optimisd 2010).

Geconcludeerd kan worden dat gebruikers over het algemeen tevreden zijn over de kwaliteit van de sociale dienst. Hun oordeel is door de tijd gezien hetzelfde gebleven. Dit beeld wordt bevestigd door de rapportcijfers die cliënten aan de sociale dienst geven (waarstaategemeente.nl); in de periode 2005-2010 constant rond de 7,0. Uit de *Lokale Monitor Werk, Inkomen en Zorg* van de FNV (Jorissen et al. 2010) blijkt dat er nog wel punten voor verbetering zijn aan te wijzen. Zo blijkt de gemiddelde wachttijd voor aanvragers van een uitkering met 31 dagen boven de wettelijke termijn van vier weken te liggen. Als over de aanvraag niet binnen 56 dagen is beslist, dienen gemeenten een voorschot te verstrekken. Uit gegevens van de *Benchmark Wwb* blijkt dat de gemiddelde wachttijd is teruggelopen van 36 dagen in 2007 naar 29 dagen in 2010 (SGB0 2011b).

5.3 Samenvatting en slotbeschouwing

In de sectoren werk en inkomen ging in 2010 een bedrag om van 11,8 miljard euro, 21% van de totale gemeentelijke uitgaven. De sectorspecifieke inkomsten dekken bijna 80% van de uitgaven.

In 2010 was er met de gemeentelijke uitgaven aan werk en re-integratie 4.880 miljoen euro gemoeid (tabel 5.2). Bijna alle bruto-uitgaven (95%) worden door sectorspecifieke inkomsten gedekt. De totale uitgaven voor de sociale werkvoorziening stegen tussen 2005 en 2010 met gemiddeld 2,6% per jaar. Sinds 2008 zijn de gemeentelijke uitgaven met gemiddeld 3,7% per jaar gestegen. De uitgaven aan gesubsidieerde arbeid stegen tussen 2005 en 2010 met gemiddeld 1,8% per jaar, terwijl de inkomsten daalden met bijna 4% per jaar.

De gemeentelijke uitgaven voor de bijstand en de sociale dienst (exclusief de uitgaven voor werkgelegenheid) zijn gedaald van 7,6 miljard euro in 2005 tot 6,9 miljard euro in 2010 (in prijzen van 2010). Ongeveer 67% van de gemeentelijke uitgaven aan werkgelegenheid wordt gedekt door sectorspecifieke inkomsten. De reële uitgaven zijn in de beschouwde periode met gemiddeld 1,8% gedaald, terwijl de sectorspecifieke inkomsten met 4,2% zijn gedaald.

De productie bij de sociale werkvoorziening wordt gemeten aan de hand van het aantal voltijd medewerkers. Bij de gesubsidieerde arbeid worden het aantal (oude) Wiw- en ID-banen opgeteld bij het aantal loonkostensubsidies. Hierbij worden de ID-banen vanwege hogere kosten zwaarder gewogen. Het lopende aantal re-integratietrajecten is als indicator voor de re-integratie gekozen.

De productie van de gemeentelijke sociale diensten wordt gemeten via het aantal ontvangers van bijstandsuitkeringen en overige door de gemeentelijke overheid verzorgde uitkeringen (IOAW/IOAZ). De uitkeringen zelf (algemene en bijzondere bijstand) worden gewaardeerd naar de koopkracht van de ontvangers en daarom gedeïndeerd met het prijs-indexcijfer voor de gezinsconsumptie.

De totale productie van de sociale werkvoorziening groeit ongeveer even snel als de reële exploitatiekosten, gemiddeld bijna 1% per jaar. De reële kosten per product blijven daarvoor ongeveer gelijk. Door de grotere taak van de gemeenten met ingang van 2008 is er geen reëel cijfer voor alleen de gemeentelijke productie en uitgaven te geven.

Bij de gesubsidieerde arbeid wordt de afbouw van het aantal Wiw- en ID-banen tot 2009 slechts in beperkte mate gecompenseerd door een toename van het aantal re-integratietrajecten. De uitgaven zijn tot 2009 blijven stijgen, waardoor een fors verschil is ontstaan tussen het verloop van de productie en de uitgaven. De reële uitgaven stegen tussen 2005 en 2010 met bijna 2% per jaar, terwijl de productie met bijna 4% daalde. Dit impliceert een jaarlijkse kostprijsstijging van 5,5% per jaar.

Voor de werkgelegenheid in totaal zien we een kostprijsstijging van ongeveer 3,5% per jaar. Heeft dit geleid tot een grotere effectiviteit en kwaliteit? De uitstroom van uitkering naar werk is in de beschouwde periode sterk toegenomen, al laat 2009 een kleine terugslag zien vanwege de opgekomen crisis. Ook de sterke groei van trajecten gericht op sociale activering van mensen met weinig rooskleurige arbeidsmarktperspectieven heeft kostenverhogend gewerkt. In dit rapport komt dit echter niet tot uitdrukking in de productie. De tevredenheid van re-integratiecliënten is nauwelijks (bij gemeenten) tot duidelijk (bij re-integratiebedrijven) toegenomen.

De reële uitvoeringskosten van de bijstand lopen tot en met 2008 iets minder snel terug dan het aantal uitkeringsontvangers. Vanaf dat jaar blijven de uitgaven redelijk stabiel, terwijl het aantal uitkeringsontvangers weer enigszins stijgt. Gemiddeld daalt de productie met 2,8% per jaar en de uitgaven dalen met 2,0% per jaar, wat een lichte stijging van de kostprijs impliceert (0,8% per jaar). De daling van het aantal uitkeringsontvangers kan waarschijnlijk voor een deel worden toegeschreven aan het gunstige economische klimaat in het begin van de beschouwde periode. Het uitkeringsvolume, berekend als het reële totaal bedrag aan uitkeringen, daalt gemiddeld minder snel dan het aantal uitkeringen (1,6% per jaar). De ontwikkeling van de totale reële uitgaven van gemeenten laat een vergelijkbare daling zien (1,8%).

Krijgen we waar voor ons geld? Daar lijkt het wel op. Voor de uitvoeringskosten en het uitkeringsvolume van de bijstand samen zien we een gelijk blijvende kostprijs tussen 2005 en 2010, terwijl de effectiviteit van de bijstand is toegenomen (minder instroom en minder fraude), de wachttijd op een uitkering is teruggelopen en de klanttevredenheid een licht positieve tendens laat zien.

Noten

- 1 Zie ook: www.eigenbaas.nl, www.qredits.nl
- 2 Tot 1 januari 2009 konden gemeenten tot 75% van het budget meenemen naar het volgende jaar; in 2009 60% en vanaf 2010 is dit nog maar 25%.
- 3 Het gaat hier om mensen die geen pensioen of vut-uitkering ontvangen.
- 4 Het nieuwsbericht op de website van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is via www.rijksoverheid.nl niet meer te achterhalen.

6 Dienstverlening en zorg

In de sectoren dienstverlening en zorg ging in 2010 een bedrag om van 7,0 miljard euro, hetgeen overeenkomt met 12% van de totale gemeentelijke uitgaven (tabel 6.1). Aan maatschappelijke ondersteuning wordt na de toevoeging van huishoudelijke hulp in 2007 het meest uitgegeven (3,9 miljard euro in 2010), gevolgd door maatschappelijke dienstverlening (1,9 miljard euro) en openbare gezondheidszorg (1,2 miljard euro). De sectorspecifieke inkomsten dekken circa 22% van de uitgaven. De overige uitgaven worden gefinancierd uit algemene middelen van de gemeenten. Deze algemene middelen vloeien voort uit bedrijfsmatige activiteiten van de gemeenten, vermogensinkomsten, algemene belastingen en stortingen van het rijk in het gemeentefonds.

Tabel 6.1

Lasten en baten van gemeentelijke dienstverlening en zorg (in mld. euro's en prijzen van 2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
lasten						
maatschappelijke dienstverlening	1,6	1,5	1,7	1,8	2,0	1,9
maatschappelijke ondersteuning	1,9	1,9	3,4	3,5	3,7	3,9
openbare gezondheidszorg	0,8	0,8	0,9	0,9	1,1	1,2
totaal	4,3	4,3	6,0	6,2	6,8	7,0
baten						
maatschappelijke dienstverlening	0,6	0,6	0,6	0,6	0,8	0,5
maatschappelijke ondersteuning	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5
openbare gezondheidszorg	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
totaal	1,3	1,3	1,5	1,5	1,9	1,5

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

Onder de maatschappelijke dienstverlening valt een brede waaier aan voorzieningen, waaronder maatschappelijke opvang, kinderopvang, inburgering en algemeen maatschappelijk werk. De individuele voorzieningen in de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) zijn gerekend tot de maatschappelijke ondersteuning. Het betreft woon- en vervoersvoorzieningen voor mensen met beperkingen, huishoudelijke hulp en sociaal-cultureel werk. De huishoudelijke hulp, die in 2010 circa 1,7 miljard euro van de gemeenten vergde, is pas vanaf 2007 onder regie van de gemeenten is gebracht. De openbare gezondheidszorg voor rekening van gemeenten betreft collectieve preventie en infectieziektebestrijding, de jeugdgezondheidszorg en de ambulancezorg.

6.1 Maatschappelijke dienstverlening

Welke maatschappelijke diensten verlenen de gemeenten?

Het taakveld maatschappelijke begeleiding en advies is zeer heterogeen en omvat een aantal afzonderlijke voorzieningen, te weten: kinderopvang, inburgering, algemeen maatschappelijk werk, maatschappelijke opvang, zorg voor houders van verblijfsvergunningen en de bestrijding van maatschappelijke achterstanden. De laatste vier voorzieningen zijn samengenomen onder de naam 'overige dienstverlening', omdat ze in de rekeningen van de gemeenten niet apart worden onderscheiden.

Tabel 6.2

Lasten en baten van gemeentelijke maatschappelijke dienstverlening (in mln. euro's en prijzen van 2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
lasten						
kinderopvang	220	240	220	230	240	260
inburgering	250	270	140	300	350	270
overige dienstverlening	1080	1010	1110	1250	1390	1400
totaal maatschappelijke dienstverlening	1550	1520	1700	1780	1980	1940
baten						
kinderopvang	70	70	50	40	50	50
inburgering	190	210	260	210	270	160
overige dienstverlening	380	300	300	390	480	280
totaal maatschappelijke dienstverlening	640	590	600	640	800	490

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

De reële uitgaven voor maatschappelijke dienstverlening zijn in de periode 2005-2010 opgelopen van 1.550 miljoen euro naar 1.940 miljoen euro, een stijging van gemiddeld 4,6% per jaar (tabel 6.2). Deze stijging komt nagenoeg geheel voor rekening van de omvangrijke post 'overige dienstverlening', waarin vooral de gemeentelijke uitgaven voor maatschappelijke achterstand en maatschappelijke opvang de dienst uitmaken. De gemeentelijke uitgaven voor kinderopvang zijn vanaf 2005 als gevolg van een stelselwijziging sterk teruggelopen en op een niveau van circa een kwart miljard euro uitgekomen. Ongeveer een kwart van de uitgaven voor maatschappelijke dienstverlening wordt gedekt uit sectorspecifieke inkomsten.

Kinderopvang

Kinderopvang valt uiteen in dagopvang, buitenschoolse opvang, gastouderopvang en ouderparticipatiecrèches. Sinds de invoering van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in 2005 is de kinderopvang een marktgerichte sector. Ouders zijn de spil geworden en de markt moet haar werk doen. De wet kent een vraagfinanciering,

wat betekent dat ouders via de belastingdienst een tegemoetkoming kunnen ontvangen voor de kosten van kinderopvang. De gemeentelijke taken liggen sindsdien niet meer bij de uitvoering maar bij de regie. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang en de GGD (Gemeentelijke Gezondheidsdienst) treedt op als inspectie en adviseert de gemeente over zijn bevindingen. Alle instellingen voor kinderopvang en alle peuterspeelzalen zijn verplicht een aanvraag tot exploitatie in te dienen bij de gemeente. Bij honorering van de aanvraag wordt de instelling opgenomen in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP).

Inburgering

Inburgering is een instrument om buitenlanders die zich in Nederland vestigen te helpen hun weg in de Nederlandse maatschappij te vinden. Per 1 januari 2007 is de nieuwe Wet inburgering van kracht geworden (Staatsblad 2006a), waarin meer verantwoordelijkheid bij inburgeraars wordt gelegd en alleen nieuwkomers inburgeringsplichtig zijn. De inburgeraar heeft een resultaatverplichting gekregen en moet de cursus in beginsel zelf betalen. Het kabinet heeft wel een sociaal leenstelsel ontwikkeld waarvoor een inkomenstoets geldt. Gezinsherenigers mogen maximaal 5.000 euro lenen en asielgerechtigden maximaal 10.000 euro. Uit een examen moet blijken of de immigrant de Nederlandse taal voldoende machtig is, op de hoogte is van de Nederlandse samenleving en een aantal belangrijke normen en waarden kent. Bij het niet-nakomen van de inburgeringsplicht volgen sancties. Gemeenten hebben hierbij een informerende, handhavende en faciliterende functie. Zij kunnen de specifieke invulling van het inburgeringsbeleid afhankelijk van de lokale context zelf bepalen, uiteraard binnen bepaalde wettelijke kaders.¹ De gemeenten krijgen geld van de rijksoverheid om de kosten van inburgering te financieren. Deze middelen worden uitgekeerd via het gemeentefonds en het participatiebudget. De bekostiging van de inburgering wordt voor een groot aantal gemeenten, de zogenoemde 'niet-G31', door het Agentschap szw (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) uitgevoerd.

Overige dienstverlening

Onder 'overige dienstverlening' zijn de gemeentelijke activiteiten ondergebracht op het gebied van het maatschappelijk werk, de maatschappelijke opvang, de zorg voor ouders van verblijfsvergunningen en de bestrijding van maatschappelijke achterstanden. Deze activiteiten zijn in de gemeentelijke rekeningen niet onderscheidbaar.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Kinderopvang

Een van de uitgangspunten van het kabinetsbeleid is dat voor alle ouders optimale mogelijkheden moeten worden gerealiseerd voor het combineren van arbeid en zorg. Kinderopvang is daarvoor een belangrijke voorwaarde. Tussen 2005 en 2010 is het aantal kinderen in opvang gestegen van 375.000 naar 812.000; tegelijkertijd is de arbeidsdeelname van moeders met jonge kinderen (0-12 jaar) gestegen van ruim 60% naar bijna 71% (TK 2011/2012g). De toegenomen arbeidsdeelname kan voor een deel worden

toegeschreven aan een verbetering van de bereikbaarheid en betaalbaarheid van de opvang. Deze grote toename van het gebruik van kinderopvang was echter niet verwacht en het kabinet heeft daarom in 2009 bezuinigingen doorgevoerd op het kinderopvang-budget. In het Regeerakkoord van het kabinet Rutte van 2010 zijn de bezuinigingen verder aangescherpt door hogere ouderbijdragen te vragen. Deze bezuinigingen lopen op tot een bedrag van 1,5 miljard euro op de kinderopvang en andere kindregelingen. Hiertoe zijn per 1 januari 2012 onder meer de ouderbijdragen voor kinderopvang verhoogd. In 2013 volgen verdere verhogingen (TK 2011/2012h).

De implementatie van de gewijzigde Wet kinderopvang zorgt ook voor een aanzienlijke uitbreiding van de taken van GGD en van gemeenten. Om deze uitbreiding mogelijk te maken heeft de rijksoverheid voor de jaren 2010 en 2011 tien miljoen euro extra via het gemeentefonds beschikbaar gesteld (OCW 2010b).

Door invoering van de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE) zal een verdere harmonisatie tussen de peuterspeelzalen en kinderopvang gaan plaatsvinden. Deze wet is op 1 augustus 2010 in werking getreden. Vanaf die datum krijgen gemeenten de verplichting een goed aanbod van voor- en vroegschoolse educatie (vve) te doen aan alle jonge kinderen met een taalachterstand. Peuterspeelzalen en kinderdagverblijven moeten hiervoor meer samenwerken. Ook wordt de regelgeving voor peuterspeelzalen en kinderdagverblijven geharmoniseerd. De komende periode wordt dit vooral uitgewerkt op het gebied van kwaliteit en toezicht (Staatsblad 2010b).

Inburgering

Na de invoering van de nieuwe Wet inburgering per 1 januari 2007 heeft er vanaf 1 januari 2009 een aantal wijzigingen in deze wet plaatsgevonden. Deze wijzigingen hebben vooral betrekking op het soort aanbod dat de gemeente een inburgeraar kan doen en de terugwerkende kracht waarmee dat gedaan kan worden. De rijksbedragen van waaruit het inburgeringsaanbod door de gemeente gefinancierd kan worden, vallen per 1 januari 2009 onder de Wet participatiebudget (zie hoofdstuk 5). In deze wet zijn de rijksbijdragen re-integratie (Wwb-werkdeel), inburgeringsvoorzieningen (Wi) en volwasseneducatie (WEB) tot één ontschot budget voor gemeenten gebundeld (Staatsblad 2008).

Via het Deltaplan Inburgering is in 2010 extra subsidie (7 miljoen euro) beschikbaar gesteld voor inburgering op de werkvloer. De subsidie is bedoeld als een bijdrage in de kosten van activiteiten die inburgering mogelijk maken. De bijdrage bedroeg 1.000 euro per deelnemer, met een maximum van 25.000 euro per werkgever. De regeling is inmiddels opgeheven (BZK 2010).

Productie en uitgaven

De informatievoorziening op het terrein van de maatschappelijke dienstverlening laat te wensen over. Daarom wordt gebruikgemaakt van uiteenlopende bronnen, die vaak maar voor enkele jaren beschikbaar zijn en soms aanzienlijke definitiebreuken en andere inconsistenties bevatten. Het voert te ver om hier alle voor de betreffende taakvelden gebruikte productindicatoren aan de orde te stellen. Zie internetbijlage B voor een meer

uitgewerkt overzicht. De productindicatoren zijn veelsoortig en omvatten naast echte prestatie-indicatoren ook gebruiksindicatoren.

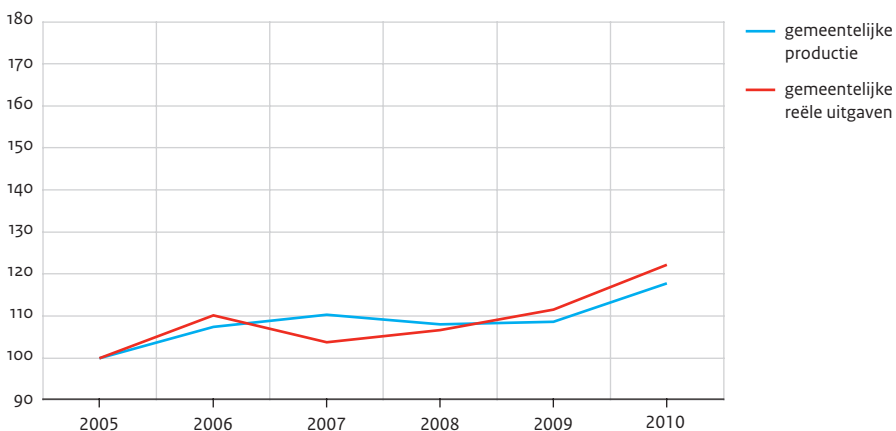
De figuren 6.1 tot en met 6.3 geven een overzicht van de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven en bijbehorende productie voor de drie deelterreinen.

Kinderopvang

De reële uitgaven voor de kinderopvang zijn in de periode 2005-2010 gemiddeld met 4,1% per jaar gestegen bij een gemiddelde toename van de productie van 3,3% per jaar (figuur 6.1). Het betreft hier de naar gemeenten omgerekende productie. Deze omrekening is gebaseerd op het gemeentelijk aandeel in de totale kosten van kinderopvang. Productie en uitgaven sporen redelijk goed, met uitzondering van het jaar 2007. Maar de verschillen zijn klein en de groeitempo's gematigd.

Figuur 6.1

Gemeentelijke uitgaven en productie voor kinderopvang, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



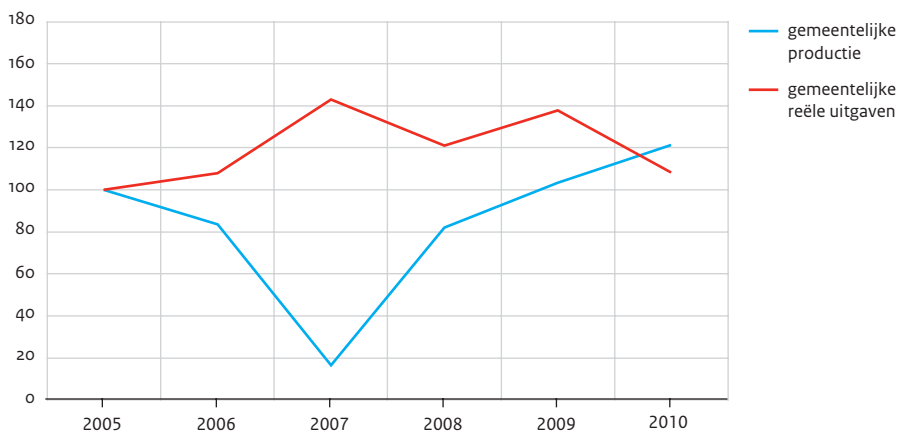
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen), diverse statistieken, monitoren en brancheverslagen (zie internetbijlage B) SCP-bewerking

Inburgering

De productie op het terrein van de inburgering daalt aanvankelijk licht, maar in de periode 2006-2007 zeer sterk. Deze forse daling van de productie is het gevolg van de stelselwijziging, waardoor de productie stagneerde. Na de stelselwijziging komt de productie in 2009 al weer uit op het niveau van 2005 en stijgt daarna verder door (figuur 6.2). De uitgaven bieden ook een betrekkelijk grillig beeld. Per saldo is de productie in de periode na 2005 gestegen met gemiddeld 4,0% en zijn de uitgaven met 1,6% per jaar gestegen.

Figuur 6.2

Gemeentelijke uitgaven en productie voor inburgering, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



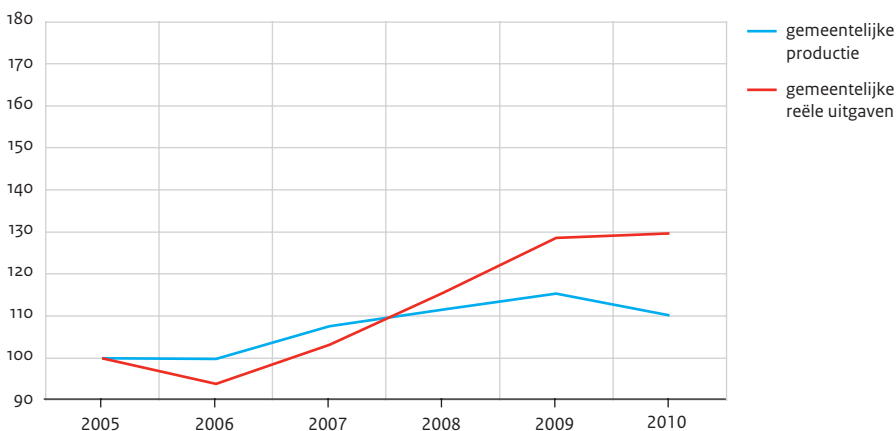
Bron: Diverse statistieken, monitors en brancheverslagen (zie internetbijlage B) scp-bewerking

Overige dienstverlening

De productie van overige diensten vormt een met kostenaandelen gewogen optelling van het aantal cliënten van het maatschappelijk werk, het aantal cliënten in maatschappelijke opvang, het aantal houders van verblijfsvergunningen, en het aantal niet-westerse migranten (als proxy voor sociale achterstand). Een matige groei kenmerkt het aantal niet-westerse migranten (2% per jaar) en het aantal cliënten maatschappelijk werk (3% per jaar). Een sterke groei nemen we waar bij de maatschappelijke opvang (5% per jaar) en een sterke daling bij houders van verblijfsvergunningen (-8% per jaar). Wanneer we deze groeicijfers gewogen optellen, resulteert in de periode 2005-2010 een gemiddelde jaarlijkse groei van 1,9% bij een gemiddelde uitgavenstijging van 5,3% per jaar (figuur 6.3). Vooral in de periode 2007-2010 zijn de uitgaven sterker gestegen dan de productie van diensten.

Figuur 6.3

Gemeentelijke uitgaven en productie voor overige maatschappelijke dienstverlening, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)

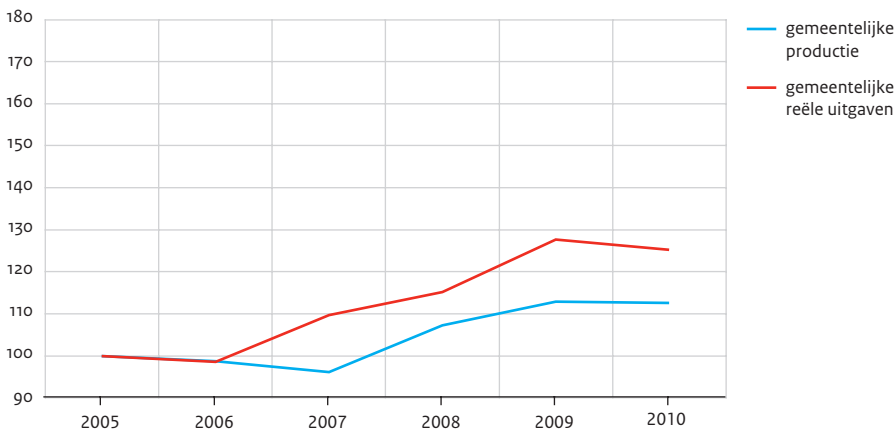


Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen), diverse statistieken, monitoren en brancheverslagen (zie internetbijlage B) SCP-bewerking

Figuur 6.4 vat de uitkomsten voor het totaal van maatschappelijke dienstverlening samen. In de periode 2006-2007 zijn productie en uitgaven circa 13 procentpunt uiteen gaan lopen, veroorzaakt door het wegvallen van de productie bij inburgering. Het verschil is de daaropvolgende jaren blijven bestaan, ondanks het weer aantrekken van de productie bij inburgering. Per saldo zijn de uitgaven met gemiddeld 4,6% per jaar gestegen bij een gemiddelde productie van 2,4% per jaar.

Figuur 6.4

Gemeentelijke uitgaven en productie voor totaal maatschappelijke dienstverlening, 2005-2010
(indexcijfers, 2005 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen), diverse statistieken, monitoren en brancheverslagen (zie internetbijlage B) SCP-bewerking

Kwaliteit van maatschappelijke dienstverlening

Kinderopvang

De oordelen van gebruikers van kinderopvang over de totale kwaliteit van de kinderopvang zijn onder andere gemeten in de SCP-enquête *Kwaliteit Publieke Dienstverlening 2010*. De tevredenheid over de totale kwaliteit van de kinderopvang is nauwelijks gestegen. Van de ouders is 84% tevreden over de kinderopvang. De capaciteit van kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang is gegroeid, maar de wachtlijsten zijn alleen bij de buitenschoolse opvang gedaald (Van Rens en Smit 2010). Toch is de wachtlijstomvang in relatie tot de capaciteit voor beide vormen van kinderopvang gedaald. Mogelijk is het oordeel van gebruikers negatiever geworden door berichtgeving in de media. Over de betaalbaarheid oordelen de gebruikers in 2010 duidelijk gunstiger. Ook het oordeel over de bereikbaarheid met eigen of openbaar vervoer is in 2010 gestegen, vergeleken met de afzonderlijke metingen per vervoerssoort in 2006.

Hoewel ouders over het algemeen zeer tevreden zijn over de kwaliteit van de kinderopvang, laat onderzoek naar de kwaliteit van de pedagogische zorg zelf een minder gunstig beeld zien. Onderzoek door het consortium NCKO (De Kruif et al. 2009) heeft uitgewezen dat de eerder geconstateerde dalende trend in de kwaliteit zich ook in de afgelopen jaren heeft voortgezet. Vooral de daling van interacties verdient de aandacht, omdat de interacties tussen pedagogische medewerkers en kinderen de kern uitmaken van de pedagogische kwaliteit. De waargenomen stijging van de gemiddelde groepsomvang zal dan ook gevolgen hebben gehad voor de kwaliteit van de kinderopvang. Er blijkt een

verband te bestaan tussen de groeps grootte en de kwaliteit van de interacties. Dit speelt vooral bij groepen met verschillende leeftijden.

Inburgering

Een belangrijke maatstaf voor de kwaliteit van inburgering is de uitval van cursisten. Uit de *Monitor Oudkomers* (Significant 2005a, 2006a) blijkt dat deze in 2005 uitkwam op 8% en in 2006 op 10%. Uit de *Monitor Nieuwkomers* (Significant 2005b, 2006b) blijkt dat de uitval in 2005 10% en in 2006 6% bedroeg.

In 2010 heeft Significant een evaluatie uitgevoerd van het inburgeringsproces in de periode 2007 tot en met 2009 (Significant 2010). In 2007 is de systematiek van inburgering gewijzigd; in verband daarmee liep het aantal cursisten in 2007 sterk terug. In beginsel zijn 215.000 oudkomers en 70.000 nieuwkomers verplicht tot inburgering. Daarnaast komen 320.000 migranten (veelal van (Oost-)Europese herkomst) in aanmerking voor een inburgeringscursus op vrijwillige basis. Deze laatste groep blijft hier buiten beeld. Van de oudkomers was circa 60% examenplichtig en van de nieuwkomers betreft dit 80%; de overigen zijn vrijgesteld of ontheven van de examenplicht. Van de examenplichtige oudkomers heeft in 2007 circa 19% met succes het examen afgelegd en van de nieuwkomers 18%.

Het aantal geslaagden voor het eerste basisexamen inburgering is in de periode 2006-2010 vrij constant op een niveau van circa 90% uitgekomen (Significant 2012). In 2011 trad een sterke daling op naar een slagingspercentage van rond de 80%, die het gevolg is van een verscherping van de exameneisen per 1 april 2011. Wel is het aantal examens na 23 september 2011 fors gedaald, mede omdat Turkse kandidaten niet meer verplicht zijn tot afleggen van een examen.

Cursisten zijn over het algemeen tevreden over de inburgeringcursussen. Wel vindt men de wachttijd voor het afleggen van het examen vaak te lang en ook vindt men dat de uitslag van het afgelegde examen wat lang op zich laat wachten. Verdere kritiekpunten betreffen het te hoge of lage niveau van de cursus en de cursisten (de groepen zijn blijkbaar nogal heterogeen) en de frequente instroom van nieuwe cursisten gedurende de looptijd van de cursus.

Overige dienstverlening

Over maatschappelijke opvang weten we alleen iets over de vier grote steden (Maas en Planje 2010). Hieruit blijkt dat er in de vier grote steden nauwelijks nog mensen zijn die dag en nacht op straat verblijven en geen vaste slaapplek hebben. Hierdoor is de overlast ook merkbaar afgenomen. Over kwaliteitsontwikkelingen in de vrouwenopvang zijn geen gegevens voorhanden. Wel is de samenwerking tussen partijen die zijn betrokken bij de aanpak van huiselijk geweld in de waargenomen periode versterkt en hebben de meeste instellingen voor vrouwenopvang zich ontwikkeld tot bredere centra voor aanpak van huiselijk geweld.

6.2 maatschappelijke ondersteuning

Welke maatschappelijke ondersteuning bieden de gemeenten?

De maatschappelijke ondersteuning is geregeld in de Wmo. Deze kent negen prestatie-velden, die in drie clusters kunnen worden ingedeeld:

- bevorderen en ondersteunen van sociale samenhang;
- ondersteunen van mensen met beperkingen; en
- ondersteunen van kwetsbare groepen.

Het bevorderen van de sociale samenhang vindt onder meer plaats door het bieden van sociaal-culturele voorzieningen. Het ondersteunen van mensen met beperkingen doet de gemeente door het verstrekken van woon- en vervoersvoorzieningen en huishoudelijke hulp. Het ondersteunen van kwetsbare groepen maakt deel uit van de categorie 'overige maatschappelijke dienstverlening' in de vorige paragraaf, en is daarbij helaas niet afzonderlijk te onderscheiden.

De uitgaven voor maatschappelijke ondersteuning zijn opgelopen van 1.860 miljoen euro in 2005 naar 3.880 miljoen euro in 2010 (tabel 6.3). De belangrijkste reden voor deze sterke stijging vormt de overheveling van de huishoudelijke hulp van de AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) naar de Wmo. Door deze overheveling werden gemeenten met ingang van 2007 verantwoordelijk voor het verlenen van huishoudelijke hulp. Hierdoor stegen de totale uitgaven voor het taakveld maatschappelijke ondersteuning met ruim 50%. Doordat de uitgaven en productie in eerdere jaren nul bedroegen, kan dit terrein niet in de samenvattende figuur worden afgebeeld.

Tabel 6.3

Lasten en baten van gemeentelijke maatschappelijke ondersteuning (in mln. euro's en prijzen van 2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
lasten						
huishoudelijke hulp	0	0	1490	1500	1600	1770
voorzieningen mensen met beperkingen	1010	1030	980	1030	1050	1040
sociaal-cultureel werk	840	890	910	960	1060	1070
totaal ondersteuning	1860	1920	3380	3490	3700	3880
baten						
huishoudelijke hulp	0	0	200	190	210	230
voorzieningen mensen met beperkingen	90	90	60	60	40	40
sociaal-cultureel werk	150	170	170	190	240	190
totaal ondersteuning	240	250	420	440	480	450

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (iv3)

De rijksoverheid is verantwoordelijke voor het systeem van de Wmo en gemeenten voor de uitvoering van de Wmo. Het rijk geeft invulling aan de systeemverantwoordelijkheid door richtinggevend kaders te stellen en door in te grijpen als gemeenten niet voldoende presteren. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wmo ligt echter primair bij de gemeenten. De Wmo is een brede participatiewet met als doel zoveel mogelijk mensen te laten meedoen in de samenleving. Deze inspanningsverplichting heeft met name betrekking op mensen met beperkingen. Hiervoor is het compensatiebeginsel in de wet opgenomen. Dit beginsel regelt de plicht van gemeenten om personen die beperkingen ondervinden in hun zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie compenserende voorzieningen aan te bieden. Deze voorzieningen moeten hen in staat stellen een huishouden te voeren, zich te verplaatsen in en om de woning, zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel en medemensen te ontmoeten om sociale verbanden aan te gaan.

Over de concrete uitwerking van het compensatiebeginsel in de dagelijkse praktijk is enige jurisprudentie verschenen (Van der Torre et al. 2011). Bij de toepassing van het compensatiebeginsel speelt een aantal zaken een rol:

- de doelgroep: de mate waarin mensen beperkingen ondervinden;
- de levering van maatwerk: de mate waarin collectieve arrangementen de beperkingen kunnen compenseren;
- de keuzevrijheid van aanvragers: de mate waarin persoonsgebonden budgetten kunnen worden ingezet;
- de onderzoekspllicht van gemeenten: de mate waarin kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen wordt verzameld;
- de besparingen die gebruikers ondervinden: de mate waarin de kosten van een ‘gebruikelijke voorziening’ worden uitgespaard.

Beleidsmatige ontwikkelingen

De grootste wijziging op het beleidsterrein van de maatschappelijke en sociale dienstverlening is de invoering van de Wmo in 2007 geweest. Voor zaken die onder de voormalige Welzijnswet en onder de voormalige Wvg (Wet voorzieningen gehandicapten) vielen, verloopt de financiering nog steeds op basis van de middelen die gemeenten ontvangen uit het gemeentefonds. Voor de overheveling van het macrobudget voor huishoudelijke hulp is een afzonderlijke integratie-uitkering in het leven geroepen, die in de toekomst in het gemeentefonds zal worden opgenomen.

Huishoudelijke hulp

Bij de invoering van de Wmo heeft de overheveling van de huishoudelijke hulp naar de gemeenten veel aandacht gehad. Gemeenten moesten vóór 1 januari 2008 alle cliënten herindiceren en de zorg openbaar aanbesteden. De herindicering had tot gevolg dat cliënten vaak een lichtere vorm van huishoudelijke hulp kregen dan voorheen en de openbare aanbesteding heeft geleid tot lagere tarieven. Dit heeft geleid tot aanzienlijke besparingen op de uitgaven voor huishoudelijke hulp, maar ook tot onrust op de markt van zorgaanbieders. Sommige zorgverleners zijn in financiële problemen geraakt,

doordat ze uit angst om hun positie op de thuiszorgmarkt te verliezen te laag hebben ingeschreven, waardoor medewerkers zijn ontslagen of vervangen door goedkopere alfa-hulp. De verhouding tussen lichtere en zwaardere zorg is verschoven van 20/80 in 2006 naar 55/45 in 2010. De minister achtte deze ontwikkelingen toentertijd ongewenst en heeft voorgesteld om de Wmo op enkele punten te wijzigen om de positie van de burger en de werker in de zorg goed te kunnen borgen. De wetswijzigingen, die per 1 januari 2010 in werking zijn getreden, breiden de keuzemogelijkheden voor zorg in natura en een persoonsgebonden budget uit. Daarnaast hebben gemeenten een informatieplicht over deze keuzemogelijkheden en de gevolgen daarvan. Ook is de overname van personeel van oud gegunde aanbieders door nieuw gegunde aanbieders geregeld. Om de invoering van de wetswijziging te versoepelen werd het subsidieplafond van de Subsidie-regeling werkgelegenheidsbevordering thuiszorgsector verhoogd van zes miljoen euro naar 8,5 miljoen euro.

Op 20 mei 2010 heeft de Tweede Kamer drie voorstellen van wet tot wijziging van de Wmo van het Kamerlid Kant aangenomen, die betrekking hebben op de invoering van basistarieven voor de huishoudelijke hulp, de versoepeling van de aanbesteding van huishoudelijke hulp en het veranderen van de bekostiging van de huishoudelijke hulp door de integratie-uitkering te vervangen door een specifieke uitkering. Al deze voorstellen moeten de gemeenten in staat stellen om de basiszorg voor mensen die zijn aangewezen op huishoudelijke hulp te garanderen. Voorts wordt bij de gemeenten de verantwoordelijk gelegd voor een continue bewaking van de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning.

In het Regeerakkoord van het kabinet Rutte (2010) is het voornemen opgenomen om de AWBZ-functies dagbesteding en begeleiding over te hevelen naar de Wmo. Deze functies gaan daarmee vallen onder de compensatieplicht die gemeenten hebben voor mensen met beperkingen. De uitwerking van deze overdracht is opgenomen in de programmabrief langdurige zorg die het kabinet op 1 juni 2011 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd. De over te hevelen middelen, geraamd op circa 2,5 miljard euro, worden ingebracht in een nieuwe decentralisatie-uitkering. In het Begrotingsakkoord 2012 wordt een pas op de plaats gemaakt met deze overheveling.

Om de werking van de Wmo verder te verbeteren heeft het ministerie van VWS (Volksgezondheid, Welzijn en Sport) samen met de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) en werkgeversorganisatie MCG groep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening het landelijke programma 'Welzijn Nieuwe Stijl' gelanceerd. Daarin wordt op basis van acht bakens gestreefd naar een meer gemeenschappelijke agendering, een meer professionele organisatie en een meer effectieve en efficiënte ondersteuning. Deze zogenoemde kanteling in het denken moet met name de eigen kracht van de burgers bevorderen (verschuiving van formele naar informele hulp) en het gebruik van collectieve arrangementen (van individuele naar collectieve voorzieningen).

Voorzieningen voor mensen met beperkingen

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 Wmo die per 1 januari 2007 van kracht is geworden. De Wvg is momenteel opgenomen in de prestatievelden 5 en 6 van de Wmo, die betrekking hebben op het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met beperkingen of een chronisch probleem (prestatieveld 5) en het verlenen van voorzieningen aan deze mensen (prestatieveld 6).

Sociaal-cultureel werk

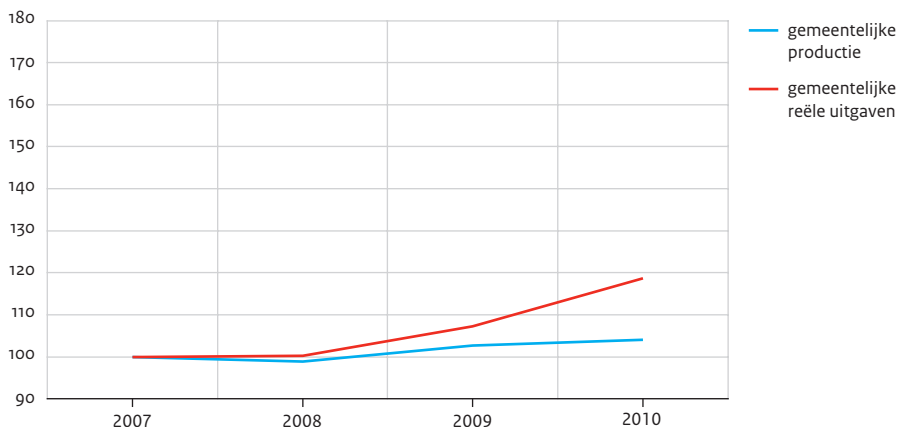
Het sociaal-cultureel werk is voornamelijk een lokale aangelegenheid. Het betreft bijvoorbeeld buurt- en clubhuiswerk, jeugd- en jongerenwerk en wijkcentra. De rijksoverheid ziet hier geen taak en ontwikkelt op dit gebied dus ook geen beleid.

Productie en uitgaven*Huishoudelijke hulp*

De productie van huishoudelijke hulp wordt bepaald door het aantal uren lichte (HH1) en het aantal uren zware hulp (HH2) gewogen op te tellen, waarbij de prijzen van beide vormen van hulp in 2010 fungeren als gewichten. De huishoudelijke hulp neemt in de loop der tijd met gemiddeld 1,3% per jaar geleidelijk toe, overwegend vanwege de vergrijzing van de bevolking (figuur 6.5). De uitgaven liepen aanvankelijk redelijk in de pas met de productie, maar vertonen in 2009 en vooral in 2010 een opmerkelijke stijging. De gematigde uitgavenontwikkeling in 2008 is toe te schrijven aan de substitutie van zwaardere (dus duurdere) hulp door lichtere (dus goedkopere) hulp en de gunstige aanbestedingen die gemeenten bij de zorgaanbieders hebben gerealiseerd. Vanaf 2009 zijn deze effecten nagenoeg uitgewerkt en gaan de kabinetsmaatregelen een rol spelen, die leiden tot hogere prijzen van de verleende hulp.

Figuur 6.5

Gemeentelijke uitgaven en productie voor huishoudelijke hulp, 2007-2010 (indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: SGB0 (2007 en andere jaren) SCP-bewerking

Voorzieningen voor mensen met beperkingen

Bij voorzieningen voor mensen met beperkingen worden drie deelvoorzieningen onderscheiden:

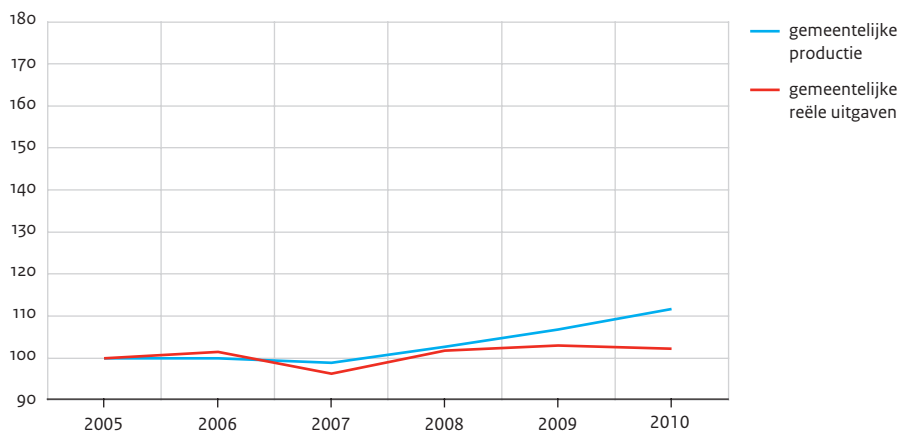
- woonvoorzieningen, onder te verdelen in woningaanpassingen en overige voorzieningen;
- vervoersvoorzieningen, onder te verdelen in individuele voorzieningen in natura en geld en collectieve voorzieningen;²
- rolstoelen.

De productie van woonvoorzieningen wordt afgemeten aan het aantal nieuw toegekende voorzieningen. Bij de overige voorzieningen wordt uitgegaan van het totaal aantal uitstaande voorzieningen. Door deze keuze sluiten de productiegegevens zo goed mogelijk aan bij de structuur van de uitgaven: woningaanpassingen zijn eenmalig, maar de overige voorzieningen impliceren jaarlijkse uitgaven zolang de toekenning van kracht blijft.

In totaal is het aantal voorzieningen in de periode 2005-2010 gestegen van 1,03 miljoen naar 1,07 miljoen. De samengestelde productie, die is berekend door de afzonderlijke producten te wegen met de bijbehorende kosten per eenheid product, is in die periode toegenomen met gemiddeld 2,2% per jaar (figuur 6.6). De totale uitgaven zijn in dezelfde periode met gemiddeld 0,4% slechts bescheiden toegenomen. Dit impliceert per saldo een lichte daling van de gemiddelde kostprijs. Deze daling is mede toe te schrijven aan het meer aanbieden van collectieve arrangementen in plaats van individuele arrangementen. Dit is met name het geval bij vervoersvoorzieningen. Collectieve arrangementen als de bel- en de wijkbus zijn goedkoper dan individuele voorzieningen zoals de aangepaste auto. Daarnaast dalen de kosten van vervoersvoorzieningen door een meer prijsbewust inkoopbeleid voor rollend materieel, het werken met een standaardassortiment en het hergebruiken van voorzieningen. Het gaat dus deels om een toename van de efficiëntie en deels om besparingen die gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van de verstrekte voorzieningen. De uitvoeringskosten lagen door de jaren heen op circa 25% van de totale kosten.

Figuur 6.6

Gemeentelijke uitgaven en productie voor voorzieningen voor mensen met beperkingen, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



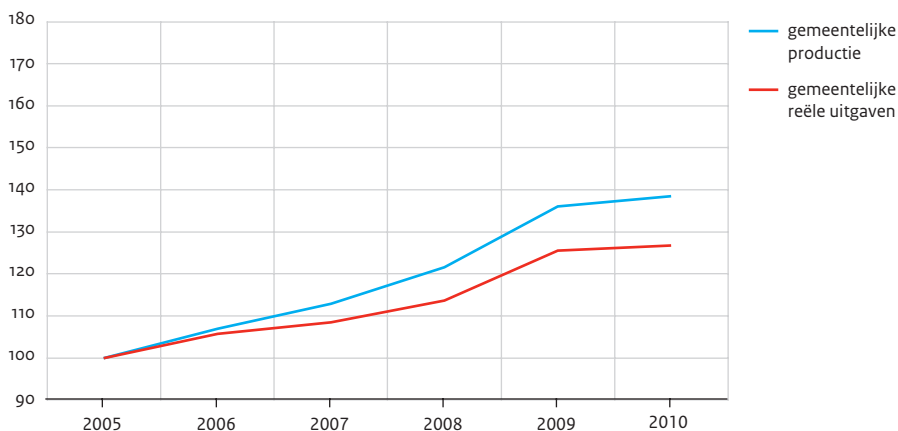
Bron: SGB (2007 en andere jaren) SCP-bewerking

Sociaal-cultureel werk

De uitgaven voor sociaal-cultureel werk zijn in de beschouwde periode betrekkelijk sterk achtergebleven bij de geleverde productie (figuur 6.7). Terwijl de uitgaven met gemiddeld 4,8% per jaar zijn gestegen, nam de productie in de periode 2005-2010 met gemiddeld 6,7% per jaar toe. Vooral tussen 2008 en 2009 zijn we een sterke stijging van zowel productie als uitgaven. Omdat het sociaal-cultureel werk een lokale aangelegenheid is, is het niet mogelijk om een algemene duiding te geven van de ontwikkelingen.

Figuur 6.7

Gemeentelijke uitgaven en productie voor sociaal-cultureel werk, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



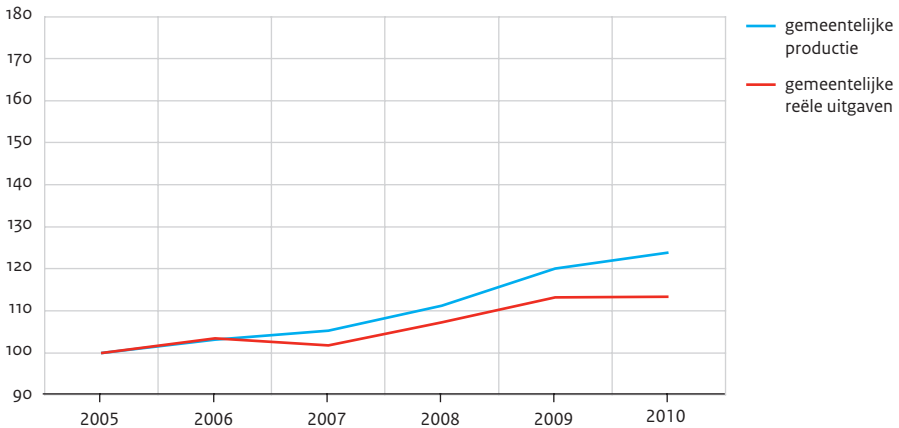
Bron: SGB0 (2007 en andere jaren) SCP-bewerking

Samenvatting maatschappelijke ondersteuning

De maatschappelijke ondersteuning vertoont, in totaal, een weinig voorkomend beeld (figuur 6.8): een productie die met gemiddeld 4,4% per jaar sneller is gestegen dan de betrokken bruto-uitgaven (2,5% per jaar). Dat komt door de gunstige kostprijsontwikkeling bij voorzieningen voor mensen met beperkingen en sociaal-cultureel werk. De dempende werking van de minder gunstige ontwikkeling bij huishoudelijke hulp is hierin niet verdisconteerd, omdat deze voorziening pas in 2007 onder gemeentelijk regime is gekomen.

Figuur 6.8

Gemeentelijke uitgaven en productie voor totaal maatschappelijke ondersteuning, exclusief huishoudelijke hulp, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



Bron: SGB0 (2007 en andere jaren) SCP-bewerking

Kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning

Uit de evaluatie *Twee jaar Wmo* (Tuynman 2010) blijkt dat de vraag naar voorzieningen aanzienlijk gestegen is na de invoering van de Wmo. Wellicht komt dit door de extra aandacht die is besteed aan de invoering van de Wmo-loketten, waardoor mensen met een hulpvraag extra zijn geattendeerd op de ondersteuning vanuit de gemeente. Ook blijkt er tussen gemeenten verschil in de manier waarop het indicatieonderzoek wordt afgenomen. In de ene gemeente wordt er altijd op huisbezoek gegaan, terwijl andere gemeenten een besluit nemen op basis van een telefoongesprek of het aanvraagformulier. De manier van aanvragen blijkt niet uit te maken voor de mate waarin aanvragen worden toegekend. Hierin verschillen gemeenten nauwelijks van elkaar. In de eindrapportage *Op weg met de Wmo* (De Klerk et al. 2010) geeft het SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) aan dat de actoren de werking van de wet overwegend positief beoordelen. Daarnaast wordt aangegeven dat de wet volgens een groot deel van de gemeentelijke actoren leidt tot te veel marktwerking op het gebied van zorg en welzijn.

Voorzieningen voor mensen met beperkingen

Uit *Resultaten tevredenheidsonderzoeken Wmo* van SGB0 blijkt dat de meeste cliënten in 2010 tevreden zijn over de verschillende Wmo-hulpmiddelen (SGB0 2011c en nog te verschijnen). Cliënten geven gemiddeld een 7,3 als rapportcijfer. Er zijn maar weinig klachten over de scootmobielen. Dit oordeel lag in de voorgaande jaren op eenzelfde niveau, zij het dat toen nog werd geklaagd over het beperkte assortiment van scootmobielen. Het oordeel over het collectief vervoer is iets minder gunstig: net als in 2009 een 6,9. De tevredenheid hierover is wel toegenomen vergeleken met 2008 en 2007. Bij collectief vervoer zijn de cliënten vooral ontevreden over de wachttijden bij het ophalen

(31% ontevreden) en de omrijtijden gedurende de rit (34% ontevreden). De tevredenheid over de kwaliteit van de woonvoorzieningen en rolstoelen is betrekkelijk gunstig. Het percentage cliënten dat op enig punt ontevreden is komt niet boven de 10% uit. Ten opzichte van eerdere jaren is de tevredenheid over alle voorzieningen eerder gestegen dan gedaald.

Uit het SCP-aanvragersonderzoek (De Klerk et al. 2009), dat betrekking heeft op 2008, blijkt dat 88% van de aanvragers van een rolstoel, 83% van de aanvragers van een beltaxi en 89% van de aanvragers van een vervoersvoorziening van oordeel is dat de voorziening toereikend is gezien het doel van de aanvraag. Van degenen die de beltaxi ontoereikend vinden, geeft tweederde deel aan dat dit komt omdat het vervoer te lang duurt.

Meer dan negen van de tien aanvragers van een Wmo-voorziening zijn zeer tevreden over de toegankelijkheid van het Wmo-loket (zie De Klerk et al. 2010). Het gaat hierbij om aspecten als toegankelijkheid voor rolstoelgebruikers, bereikbaarheid met het openbaar vervoer, en wachttijden. Drie van de tien aanvragers vinden echter dat het loket te weinig privacy biedt. Het aanvraagformulier wordt door negen van de tien aanvragers beoordeeld als duidelijk en goed te begrijpen. Hierbij zijn er wel verschillen tussen gemeenten. Ook vinden zes van de tien aanvragers dat de gemeente al beschikt over de informatie die wordt gevraagd. Aanvragers zijn tevreden over de afhandeling van de aanvraag. Uit het benchmarkonderzoek van SGBO blijkt eveneens een hoge tevredenheid met alles rond de aanvraag van een Wmo-voorziening (tevredenheid ligt rond de 90%). Wel vindt 17% van de aanvragers dat de behandelend ambtenaar iets breder moet kijken naar de aangevraagde voorziening dan feitelijk geschiedt (*SGBO nog te verschijnen*).

Huishoudelijke hulp

Uit onderzoek van SGBO blijkt dat cliënten de huishoudelijke hulp in 2009 en 2010 gemiddeld beoordelen met het rapportcijfer 7,8 en dat 65% van de cliënten een 8 of hoger geeft (*SGBO 2011c en nog te verschijnen*). In 2008 was dit nauwelijks anders. Het minst tevreden is men over de wisseling van zorgverleners en vervanging bij ziekte en vakantie: circa 15% van de cliënten is hier ontevreden over.

De kwaliteitsenquêtes van het SCP geven informatie over de gehele thuiszorg voor de jaren 2006 en 2010. Hieruit blijkt dat de oordelen van cliënten over de geleverde zorg weinig zijn veranderd. Opvallend is dat waar de cliëntoordelen veranderd zijn, dit doorgaans in negatieve zin is. Dit is vermoedelijk mede een gevolg van de overheveling van de huishoudelijke hulp naar de Wmo in 2007. Ook in dit onderzoek vellen veel cliënten een negatief oordeel over de mate waarin zij te maken hebben met wisselende hulpverleners. In 2006 was circa 40% van de cliënten hier ontevreden over en in 2010 is dit opgelopen naar 45%. Ook de flexibiliteit van de thuiszorginstelling wekt onvrede. In 2006 was 30% van de cliënten hier ontevreden over en in 2010 is dit opgelopen naar 37%. Over het werk dat wordt gedaan, de mate waarin rekening wordt gehouden met de wensen van de cliënten en de werktijden van de hulpverlener is circa 80% van de cliënten goed te spreken, en hierin is weinig verandering gekomen.

Opmerkelijk is dat het doel van de Wmo-voorzieningen, het kunnen meedoen in de maatschappij, in de ogen van de cliënten doorgaans niet wordt gehaald. Ongeveer 60% van de cliënten geeft te kennen dat de verkregen ondersteuning niet bijdraagt aan het verbeteren van het verplaatsen in en om de woning, het vervoer van en naar de woning en het voeren van een huishouden. Driekwart van de cliënten geeft zelfs te kennen dat de ondersteuning ook niet bijdraagt aan de verbetering van contacten met anderen (SGBO *nog te verschijnen*). Desondanks is wel twee derde van de cliënten van mening dat de ondersteuning bijdraagt aan het meedoen in de maatschappij en is driekwart van mening dat de ondersteuning bijdraagt aan het zelfstandig kunnen blijven wonen.

Sociaal-cultureel werk

Onder het sociaal-cultureel werk vallen welzijnsvoorzieningen zoals het buurthuis en jongerencentrum. Burgers zijn hier nogal ontevreden over, maar zijn wel positiever geworden. In 2010 gaven ze deze voorzieningen een 6,3, terwijl dit in 2007 nog een 5,3 was (www.waarstaatjegemeente.nl). In het bijzonder vinden burgers dat er onvoldoende voorzieningen in de gemeente zijn voor jongeren. Hier scoren de gemeenten gedurende de periode 2007-2010 elk jaar een 5.

6.3 openbare gezondheidszorg

Welke gezondheidszorg bieden gemeenten?

Gemeenten verrichten van oudsher taken op het terrein van de bevordering van gezondheid en ziektepreventie. Een centrale rol hierin spelen de gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD). Met de GGD was in 2010 circa 610 miljoen euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid (tabel 6.4). Dit is ongeveer de helft van de totale kosten van de GGD, omdat veel activiteiten deels uit andere bronnen worden gefinancierd. De jeugd-gezondheidszorg, waaronder de consultatiebureaus voor jonge kinderen en sinds kort ook de centra voor jeugd en gezin vallen, vergden in 2010 circa 500 miljoen euro van het gemeentelijke budget. Ten slotte is met de ambulancezorg – voor zover deze niet is gepri-vatiseerd – een bedrag van 40 miljoen euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. Samen vergden deze taken in 2010 circa 1.150 miljoen euro aan gemeentelijke uitgaven.

Ongeveer de helft van de gemeentelijke uitgaven voor openbare gezondheidszorg wordt gedekt door middelen die afkomstig zijn uit de eigen sector. Dat geldt sterker voor de jeugdgezondheidszorg en de ambulancezorg (circa driekwart) dan voor de GGD (circa 30%). De baten van de jeugdgezondheidszorg betreffen overwegend middelen die via een brede doeluitkering van het rijk beschikbaar worden gesteld. Het betreft dus geen bijdragen van gebruikers.

Tabel 6.4

Lasten en baten van gemeentelijke openbare gezondheidszorg (in mln. euro's en prijzen van 2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
lasten						
GGD gezondheidszorg	520	480	500	510	570	610
jeugdgezondheidszorg	270	280	330	350	450	500
ambulancezorg	60	60	50	40	40	40
totaal gezondheidszorg	840	830	880	900	1070	1150
baten						
GGD gezondheidszorg	190	170	190	180	240	180
jeugdgezondheidszorg	210	220	240	250	320	370
ambulancezorg	50	60	40	30	40	30
totaal gezondheidszorg	450	450	470	460	600	580

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (iv3)

Beleidsmatige ontwikkelingen

Tot 1 december 2008 waren de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente voor collectieve preventie op het gebied van volksgezondheid vastgelegd in de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv). Vanaf die datum is de Wcpv overgegaan in de Wet publieke gezondheid (Wpg). Ook de Infectieziektewet en de Quarantainewet zijn hierin opgenomen. De gemeenten zijn op basis van de Wpg verantwoordelijk voor de uitvoering van taken op het gebied van de publieke gezondheidszorg. Daarin worden drie deelterreinen onderscheiden:

- 1 collectieve preventie,
- 2 infectieziektebestrijding, en
- 3 jeugdgezondheidszorg.

GGD: collectieve preventie

De uitvoeringstaken op het gebied van infectieziektebestrijding en jeugdgezondheidszorg zijn strak gereguleerd, maar op het gebied van collectieve preventie is de ruimte voor gemeenten veel groter om zelf invulling en uitvoering te geven aan het gezondheidsbeleid. De gemeenten staan dicht bij de burger en zijn daarom beter in staat maatwerk te leveren en rekening te houden met specifieke lokale omstandigheden (vws 2011). De grote mate van beleidsvrijheid op het gebied van gezondheidsbevordering kan bijvoorbeeld tot uitdrukking komen bij maatregelen gericht op het beperken van het gebruik van alcohol en rookwaren en het bevorderen van sport en bewegen. Het aantal gemeenten dat soms of regelmatig ook aandacht besteedt aan de gezondheidsgevolgen van beslissingen op andere terreinen is de afgelopen jaren gestegen. Er is daarmee een trend ingezet naar meer aandacht voor integraal gezondheidsbeleid.

Volgens de rijksoverheid is de gemeente, vanwege de samenhang van de publieke gezondheidszorg met allerlei andere beleidsterreinen, de aangewezen organisatie voor de integrale gezondheidszorg (vws 2009a). Door de wet worden gemeenten verplicht de zogeheten preventiecyclus te verbeteren. Daarnaast worden zij verplicht de uitvoering van de gemeentelijke nota gezondheidsbeleid te bevorderen en wordt het bieden van prenatale voorlichting aan aanstaande ouders een gemeentelijke taak.

De gemeenteraad dient binnen twee jaar na openbaarmaking van de landelijke nota gezondheidsbeleid, die elke vier jaar verschijnt (de laatste verscheen in 2011 onder de naam *Gezondheid dichtbij* (vws 2011), een nota gemeentelijk gezondheidsbeleid vast te stellen. Vanaf 17 mei 2011 zijn gemeenten bij wijziging van wet ook verplicht om in hun eigen nota's de landelijke prioriteiten in acht te nemen. Het kabinet Rutte zet hierbij vooral in op meer bewegen en sporten, meer aandacht voor de jeugd en meer aandacht voor de buurt als aangrijpingspunt voor gezondheidsbevorderende activiteiten. De wet schrijft ook voor dat de nota gemeentelijk gezondheidsbeleid gekoppeld is aan het Wmo-beleid van een gemeente. Door een samenwerking tussen de Wpg en de Wmo kan er volgens het kabinet integraal beleid worden gemaakt (vws 2007: 48; vws 2005: 18; vws 2006: 18).³

GGD: infectieziektebestrijding

Gemeenten richten zich bij de infectieziektebestrijding vooral op de bestrijding van seksueel overdraagbare aandoeningen. Voorts besteden zij veel aandacht aan contactopsporing bij een vermoeden op epidemieën van infectieziekten. De GGD speelt hierin een centrale rol. Alleen bij ernstige situaties die het lokale overstijgen (de zogenoemde A-groep infecties) komt de landelijke overheid in beeld. Dat geldt bijvoorbeeld bij ernstige infectieziekten die de samenleving kunnen ontwrichten, zoals bij polio, SARS, de Mexicaanse griep en de Q-koorts (RIVM, Nationaal Kompas). Het in 2005 opgerichte Centrum Infectieziektebestrijding (CIB) van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) vormt de spil in de keten van de infectieziektebestrijding. Burgers kunnen bij de gemeentelijke GGD terecht voor allerlei vragen over infectieziekten, waaronder seksueel overdraagbare aandoeningen en reizigers kunnen er terecht voor gezondheidsadvies en preventie door middel van vaccinaties.

Jeugdgezondheidszorg

Belangrijke ontwikkelingen hebben zich de afgelopen jaren voltrokken op het gebied van de jeugdgezondheidszorg die verantwoordelijk is voor de gezondheid van het kind in brede zin. Dit betekent dat niet alleen de lichamelijke ontwikkeling van de kinderen maar ook hun psychische, sociale en cognitieve ontwikkeling in de gaten wordt gehouden. Ook preventie, signaleren, adviseren en aanpakken van ontwikkelingsproblemen behoren tot de taken. De consultatiebureaus en GGD'en voeren de jeugdgezondheidszorg uit.

Een van de belangrijkste doelstellingen van het inmiddels opgeheven programma-ministerie voor Jeugd en Gezin (Kabinet-Balkenende IV 2007) was het ontwikkelen van een landelijk dekkend netwerk van centra voor jeugd en gezin (CJG's). De gemeente

vervult een regierol (JenG 2007). In 2011 is dit landelijk dekkend netwerk gerealiseerd. Deze centra dienen herkenbare en laagdrempelige inlooppunten te zijn voor opgroei- en opvoedvragen, adequate en passende hulp te bieden en moeilijker problemen naar de tweedelijnszorg te verwijzen. De jeugdgezondheidszorg is hierbij een belangrijke pijler. Zo heeft de jeugdgezondheidszorg de wettelijke verplichting om risicokinderen tijdig te signaleren, effectieve (preventieve) zorg te bieden of ernaar te verwijzen en actief te volgen wat er met het kind gebeurt. Voor de invoering van centra voor jeugd en gezin is een Brede Doeluitkering Centra voor Jeugd en Gezin beschikbaar gesteld, waarin relevante geldstromen zijn gebundeld die tot 2008 nog afzonderlijk aan gemeenten werden verstrekt. Daaraan zijn extra middelen toegevoegd die oplopen van 21 miljoen euro in 2008 naar 100 miljoen euro in 2011. Het totale budget van de doeluitkering bedroeg 236 miljoen euro in 2008 en liep op tot 334 miljoen euro in 2011.

Een belangrijke taak voor de jeugdgezondheidszorg is het geven van prenatale voorlichting. Dit houdt in het geven van voorlichting aan aanstaande ouders in het belang van gezondheid en welzijn van moeder en kind. Tot 1 januari 2009 werd deze voorlichting vanuit de AWBZ gefinancierd. Per 1 januari 2012 is deze overgegaan naar de CJG's. Voor de periode van 1 januari 2009 tot 1 januari 2012 was een tussenoplossing geformuleerd: vanaf 1 januari 2009 is de aanspraak op prenatale zorg in de AWBZ komen te vervallen en zijn de gemeenten opdrachtgever geworden voor prenatale voorlichting. De middelen die hiervoor landelijk beschikbaar waren in het Budgettair Kader Zorg werden overgeheveld naar en toegevoegd aan de Brede Doeluitkering Centra voor Jeugd en Gezin (BDU CJG). Deze uitkering is in de periode 2008-2011 als specifieke uitkering verstrekt en is vanaf 1 januari 2012 toegevoegd aan het gemeentefonds.

In het beleidsprogramma *Samen werken, samen leven* (Kabinet-Balkende IV 2007) heeft het vorige kabinet besloten dat de CJG's gaan werken met een elektronisch kinddossier (EKD) en een verwijzindex risicojongeren (VIR). Voor het EKD digitaliseren jeugdzorginstellingen en gemeenten – conform landelijke standaarden – zelf hun dossier. Er vindt geen centrale opslag van gegevens plaats. Gemeenten zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor de digitalisering bij de JGZ-instellingen en regisseren het samenwerkingsproces. Het rijk zal de kosten op zich nemen voor de ontwikkeling van een medium om uitwisseling tussen instellingen mogelijk te maken. In het kader van het bestuursakkoord met de VNG 'Samen aan de slag' (BZK/VNG 2007) heeft het toenmalige kabinet hiervoor 6,5 miljoen euro beschikbaar gesteld aan de gemeenten, oplopend tot 20 miljoen euro in 2010.

Ambulancezorg

Ambulancezorg wordt in Nederland verleend door ambulancediensten en Meldkamers Ambulancezorg (MKA). In steeds meer regio's is de ambulancezorg vanaf 2007 georganiseerd in Regionale Ambulancevoorzieningen, vooruitlopend op nieuwe wetgeving. In verband met Europeesrechtelijke knelpunten is de wet niet in werking getreden en zal worden vervangen door de Tijdelijke wet ambulancezorg (Staatsblad 2012).

Productie en uitgaven

De gemeentelijke gezondheidsdiensten leveren globaal zes producten: infectieziektebestrijding, openbare geestelijke gezondheidszorg, gezondheidspreventie, publieke gezondheidstaken, jeugdgezondheidszorg en ambulancezorg. Tot de publieke gezondheidstaken behoren onder meer toezichtstaken (kinderopvang) en milieutaken (beperking milieuschade voor burgers). Helaas is er nog geen meting, laat staan een landelijk representatieve meting, beschikbaar van het volume van al deze producten. Daarom is uitgegaan van indicatoren die als een proxy kunnen dienen voor deze producten: het aantal meldingen van infectieziekten, het aantal opnamen in psychiatrische ziekenhuizen, het aantal personen met slechte leefgewoonten (rokers, zwaarlijvigen), het aantal volwassenen, het aantal contacten met consultatiebureaus en het aantal ambulanceritten. De eerste vier producten vormen de gemeentelijke gezondheidszorg in enge zin en zijn tot één product opgeteld op basis van de kostenaandelen: respectievelijk: 50% (bestrijding infectieziekten), 5% (openbare geestelijke gezondheidszorg), 25% (gezondheidspreventie) en 20% (publieke gezondheidstaken).⁴ De jeugdgezondheidszorg en de ambulancezorg zijn als afzonderlijke voorzieningen onderscheiden met respectievelijk contacten en ritten als indicatoren voor de productie.

Voor de consultatiebureaus voor jonge kinderen, waarvoor gemeenten sinds 2003 verantwoordelijk zijn en waarvoor de uitgaven sindsdien worden geboekt op de functie jeugdgezondheidszorg, zijn van oudsher goede productiegegevens verzameld door het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek): de aantallen kinderen onder zorg (naar leeftijd) en het daarmee gemoeide aantal contacten. Vanaf 2009 openen steeds meer centra voor jeugd en gezin hun deuren en bereiken steeds meer jongeren. In 2010 heeft naar schatting 20% van de jongeren contact gehad met een dergelijk centrum (Regioplan 2010). Deze contacten zijn opgeteld bij de contacten die jongeren hebben met de consultatiebureaus.

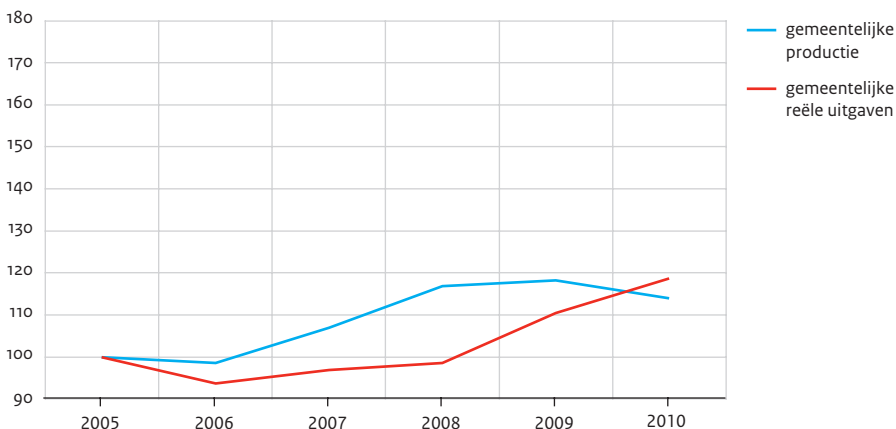
De ambulancezorg is apart in het rekenschema opgenomen. Daarbij worden de kosten van de meldkamer toegerekend aan de ambulancedienst zelf. Als productindicator fungeert het aantal ritten. Overigens zijn GGD'en slechts voor een deel verantwoordelijk voor de ambulancezorg. Daarnaast zijn er particuliere dienstverleners in deze branche werkzaam.

GGD gezondheidszorg

Onder deze rubriek zijn de preventieve en infectiebestrijdende taken van de GGD opgenomen. In de periode 2006-2008 is de productie naar verhouding sterk gestegen (figuur 6.9). Dit houdt voornamelijk verband met de sterke stijging van infectieziekten in deze periode, zoals kinkhoest, Q-koorts en E. coli-infecties. Het aantal mensen met riskante leefgewoonten verandert weinig, omdat het aantal rokers afneemt en het aantal zwaarlijvige personen toeneemt. De uitgaven lopen op afstand mee, maar stijgen pas echt als de infectieziekten weer op hun retour zijn. Per saldo is de productie met gemiddeld 2,6% per jaar gestegen en zijn de uitgaven met 3,5% per jaar gestegen.

Figuur 6.9

Gemeentelijke uitgaven en productie voor GGD gezondheidszorg, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine), RIVM (2008a, b) SCP-bewerking

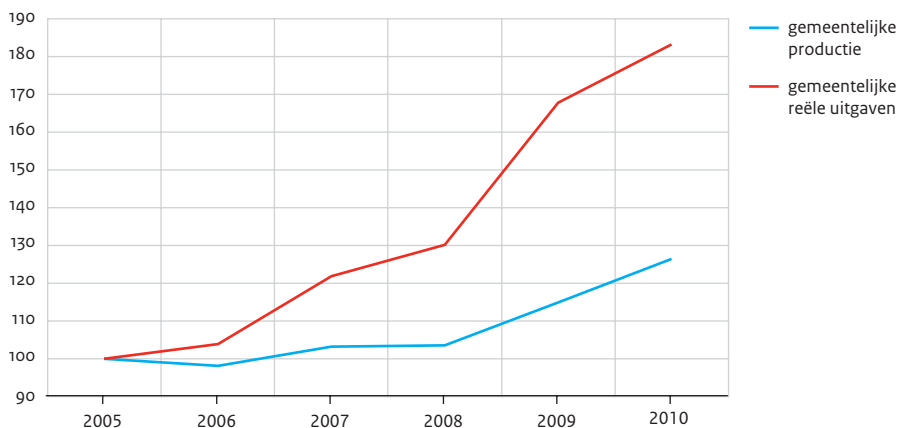
Jeugdgezondheidszorg

Bij de jeugdgezondheidszorg stijgen de uitgaven in de waargenomen periode, terwijl de productie pas vanaf 2008 een stijgend verloop kent (figuur 6.10). Gemiddeld zijn de uitgaven met 12,9% per jaar gestegen bij een gemiddelde productiestijging van 4,8% per jaar. Vooral vanaf 2009 zijn de uitgaven aanzienlijk harder gestegen dan de contacten die plaatsvonden met de jeugdgezondheidszorg. Deze sterke uitgavenstijging (met ruim 100 miljoen euro) hangt onder meer samen met de overheveling van de prenatale voorlichting van de AWBZ naar de gemeenten, de extra taken in het kader van het opvoeden in de buurt, de extra kosten voor de oprichting van de centra voor jeugd en gezin en de extra kosten voor de invoering van het elektronisch kinddossier. De extra verhoging van het budget voor de centra voor jeugd en gezin (met 44 miljoen euro) in het kader van de brede doeluitkering was blijkbaar ontoereikend om deze extra uitgaven te dekken. Ook de vergoeding van het rijk voor de invoering van het elektronisch kinddossier is niet kostendekkend.

De genoemde extra activiteiten in het kader van de centra voor jeugd en gezin (inclusief prenatale voorlichting en buurtzorg) en het elektronisch kinddossier komen echter niet tot uitdrukking in de gekozen indicator voor de productie: het aantal bezoeken dat wordt gebracht aan consultatiebureaus en Centra voor jeugd en gezin. Deze extra uitgaven komen daarmee tot uitdrukking in een stijging van de relatieve kostprijs. Hiervoor kon door gebrek aan een geschikte productindicator niet worden gecorrigeerd. Momenteel is een set van 12 indicatoren ontwikkeld voor het monitoren van de centra voor jeugd en gezin, waarvan er twee worden getest: het aantal en type bezoekers en de tevredenheid van ouders en jongeren over de centra (Deloitte 2010).

Figuur 6.10

Gemeentelijke uitgaven en productie voor jeugdgezondheidszorg, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



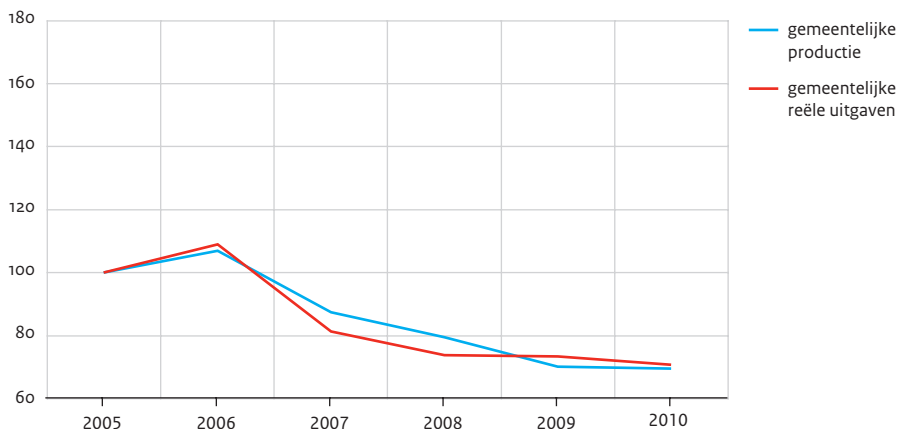
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine), RIVM (2008a, b) SCP-bewerking

Ambulancezorg

De reële uitgaven aan ambulancediensten namen in de waargenomen periode fors af, met name in 2007 (figuur 6.11). Maar ook de productie in het ambulance vervoer - gemeenten met het aantal ritten - is in dat jaar eveneens fors gedaald. Over de gehele periode gerekend is de productie met 7,0% per jaar gedaald en zijn de kosten met 6,7% per jaar gedaald. De daling van het niveau van productie en kosten in 2007 heeft niet te maken met het ambulancevervoer zelf, de productie en reële uitgaven zijn in dat jaar nauwelijks veranderd, maar met een overheveling van een deel van het ambulancevervoer van gemeentelijk naar bovengemeentelijk niveau (Regionale Ambulance Voorziening). In 2005 droegen de gemeenten nog 15% van de totale kosten van ambulance vervoer; in 2010 was dit teruggelopen naar 9%.

Figuur 6.11

Gemeentelijke uitgaven en productie voor ambulancezorg, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



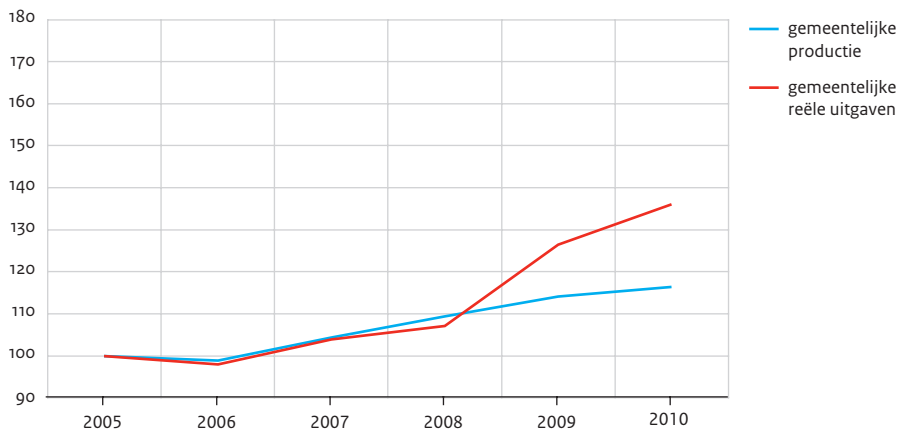
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine), RIVM (2008a, b) SCP-bewerking

Samenvatting openbare gezondheidszorg

Vatten we de openbare gezondheidszorg samen, dan ontstaat tot 2008 een gematigd patroon van licht oplopende productie en uitgaven, waarna de uitgaven fors stijgen (figuur 6.12). Deze forse uitgavenstijging heeft alles te maken met de uitbreiding van taken en daaraan gekoppelde middelen, die maar beperkt weerspiegeld worden in de productie van diensten. Het gaat hier om de overheveling van de prenatale voorlichting naar de gemeenten, de extra taken in het kader van het opvoeden in de buurt, de extra kosten voor de oprichting van de Centra voor jeugd en gezin en de extra kosten voor de invoering van het elektronisch kinddossier. Alleen de extra uitgaven voor de centra voor jeugd en gezin werken door in de gekozen gebruiksindicator, zij het aanzienlijk vertraagd. De overige taakuitbreidingen hebben een collectief karakter (prenatale voorlichting, opvoeden in de buurt) of investeringskarakter (invoering elektronisch kinddossier) en maken geen deel uit van de gekozen gebruiksindicator.

Figuur 6.12

Gemeentelijke uitgaven en productie voor openbare gezondheidszorg, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine), RIVM (2008a, b) SCP-bewerking

Kwaliteit van openbare gezondheidszorg

In de Kwaliteitswet zorginstellingen is geregeld dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) toeziet op de gemeenten op het terrein van de publieke gezondheidszorg en de jeugdgezondheidszorg (Kabinet-Balkenende IV 2007). De kwaliteitseisen die aan gemeenten op het terrein van de gezondheidszorg gesteld worden, nemen toe. Er moet flink worden geïnvesteerd in protocolontwikkeling en certificeringstrajecten door de GGD'en. Ook gaan specifieke kwaliteitsregelingen gelden voor de afzonderlijke onderdelen van de Wcpv en voor de professionals van de GGD (VNG 2006).

GGD gezondheidszorg

Over de kwaliteit van GGD'en is weinig informatie beschikbaar. In Lodder et al. (2006) wordt een eerste aanzet gegeven tot een benchmark van de GGD'en. De analyses hebben een sterk kwalitatief karakter en er wordt vooral gekeken naar de inrichting en procedures van de best presterende GGD'en. Uit het rapport komt dan ook geen informatie naar voren hoe efficiënt de GGD'en opereren. Inmiddels is er door GGD Nederland een benchmark GGD ontwikkeld, die in 2008 een keurmerk van de VNG heeft ontvangen. De resultaten zijn echter niet openbaar. Burgers zelf oordelen de afgelopen jaren steeds positiever over de gezondheidsvoorzieningen in de gemeente. Het rapportcijfer is gestegen van een 6,7 in 2005 via 7,1 in 2008 naar een 7,5 in 2011.

Jeugdgezondheidszorg

Volgens gegevens van het CBS (StatLine) wordt een zeer aanzienlijk deel van de kinderen van 0-4 jaar jaarlijks bereikt door de jeugdgezondheidszorg via een bezoek aan een consultatiebureau. Dit bereik vertoont een hoog en vrij constant niveau in de waargenomen

periode. Ook het gemiddeld aantal contacten per bezoeker in deze leeftijdscategorie is opmerkelijk stabiel.

In 2009 heeft de Inspectie voor de Gezondheidszorg een rapport opgesteld over het functioneren van de jeugdgezondheidszorg (IGZ 2009). De Inspectie constateerde dat de jeugdgezondheidszorg (IGZ) bijna overal systematisch aandacht besteedt aan opvoedingsproblematiek en psychosociale problemen bij kinderen, maar dat verdere verbeteringen nodig zijn. Deze verbeteringen hebben betrekking op het bereik van de groep (meer aandacht voor 14-17-jarigen) en meer aandacht voor kindermishandeling, meisjesbesnijdenis en bestrijding van overgewicht. Voorts is betere samenwerking nodig met de jeugdzorg en het maatschappelijk werk.

Ambulancezorg

Een ambulance dient bij spoedeisende hulp (in geval van een levensbedreigende situatie) binnen vijftien minuten na melding ter plaatse te zijn. De politiek heeft bepaald dat gemiddeld 95% van de Nederlandse bevolking op papier binnen vijftien minuten bereikt zou moeten kunnen worden. Aan deze norm voldoet het leeuwendeel van de ambulancediensten (Kostalova 2005, 2008). In 2005 bleek ruim 89% van de inwoners binnen de vijftien-minutennorm te vallen en in 2008 circa 92%. In latere jaren is dit op het niveau van 92% gebleven (RIVM, www.gezondheidszorgbalans.nl). Aan het 95%-criterium wordt dus nog steeds niet voldaan. Mede door de onvolledige dekking van de ambulancevoorziening op basis van de vijftien-minutennorm, maar ook door congestie op de wegen en beperkingen van het aanbod, vinden er overschrijdingen van deze norm plaats. Problemen met het halen van de vijftien-minutennorm deden zich in 2008 in het bijzonder voor in Zeeland (82%). Ook Noord- en Midden-Limburg (85%), Noordoost-Gelderland (86%) en Gelderland-Zuid (87%) scoren lager dan gemiddeld op de spoedeisende norm. Gemiddeld deed een ambulance er in 2009 negen minuten en 45 seconden over om spoedeisende hulp te verlenen (Ambulancezorg Nederland, 2010).

Naast het ambulancevervoer fungeert vanaf 1995 een nagenoeg landelijk dekkend systeem van traumahelikopters. De vier traumahelikopters (met standplaatsen in Amsterdam, Rotterdam, Groningen en Nijmegen) kunnen in beginsel in een straal van vijftig kilometer binnen vijftien minuten ter plaatse zijn. In 2005 zijn deze circa 2950 keer uitgerukt; dit is opgelopen naar 3910 keer in 2010. De randgebieden (Zeeuws-Vlaanderen, Zuid-Limburg en Twente) worden door het buitenland bediend (Brugge, Rhine en Aachen).

6.4 Samenvatting en slotbeschouwing

De gemeenten gaven in 2010 een bedrag uit van 6.960 miljoen euro uit aan dienstverlening en zorg, hetgeen overeenkomt met 12% van de totale gemeentelijke uitgaven. De sectorspecifieke inkomsten dekken circa 22% van deze uitgaven.

De sector is ingedeeld in drie deelsectoren: maatschappelijke dienstverlening (waaronder maatschappelijke opvang, kinderopvang, inburgering en algemeen maatschappelijk werk), maatschappelijke ondersteuning (waaronder woon- en vervoersvoorzieningen voor mensen met beperkingen, huishoudelijke hulp en sociaal-cultureel werk) en open-

bare gezondheidszorg (waaronder collectieve preventie en infectieziektebestrijding, jeugdgezondheidszorg en ambulancezorg). De huishoudelijke hulp is als onderdeel van de maatschappelijke ondersteuning pas vanaf 2007 onder regie van de gemeenten is gekomen.

In de sector maatschappelijke dienstverlening zijn productie en uitgaven in de periode 2006-2007 sterk uiteen gaan lopen, maar dit verschil is de daaropvolgende jaren redelijk stabiel gebleven. Per saldo zijn de uitgaven met gemiddeld 4,6% per jaar gestegen bij een gemiddelde productie van 2,4% per jaar. Dit impliceert een gemiddelde kostprijsstijging van 2,2% per jaar. Deze kostprijsstijging is vooral gelokaliseerd in de 'overige dienstverlening'. Mogelijk heeft dit te maken met de verhoging van de doeluitkering van de rijksoverheid voor maatschappelijke opvang (van ruim 230 miljoen euro in 2006 naar ruim 390 miljoen euro in 2009), waar een geringere stijging van de opvang tegenover stond (van 23.500 in 2006 naar 30.100 in 2009). De vraag is of deze kostprijsstijging gepaard is gegaan met een verbetering van de kwaliteit van de opvang. Uit onderzoek blijkt dat deze vraag bevestigend kan worden beantwoord. Er zijn steeds minder mensen die zonder vaste verblijfplaats op straat doorbrengen en de overlast in de betrokken buurten is ook merkbaar afgenomen. Over de ontwikkeling van de kwaliteit en effectiviteit van de vrouwenopvang is weinig bekend.

De maatschappelijke ondersteuning vertoont een uiteenlopend beeld. Bij voorzieningen voor mensen met beperkingen en bij het sociaal-cultureel werk is de productie sneller gestegen dan de betrokken uitgaven. Bij voorzieningen voor mensen met beperkingen is de kostprijs met gemiddeld 1,8% per jaar gedaald en bij het sociaal-cultureel werk 1,9% per jaar. De eerstgenoemde daling is onder meer toe te schrijven aan het stimuleren van goedkopere collectieve vervoersarrangementen ten koste van duurdere individuele arrangementen. Verder zijn de kosten van vervoersvoorzieningen beperkt door een meer prijsbewust inkoopbeleid voor rollend materieel, het werken met een standaard-assortiment en het hergebruik van voorzieningen. De kwaliteit van de voorzieningen heeft hier nauwelijks onder geleden. Ten opzichte van eerdere jaren is de tevredenheid over alle voorzieningen eerder gestegen dan gedaald. Wel zijn cliënten van de bel- of wijkbus ontevreden over de wachttijden bij het ophalen (31% ontevreden) en de omrijtijden gedurende de rit (34% ontevreden). Dit is een duidelijk minpunt in de kwaliteitsontwikkeling. Over het sociaal-cultureel werk zijn burgers tamelijk ontevreden, maar is het oordeel in de beschouwde periode wel positiever geworden. Duidelijk ontevreden zijn burgers over voorzieningen voor jongeren en hier zien ze ook geen verbetering.

De huishoudelijke hulp is in 2007 naar de gemeenten gegaan, en beslaat dus maar een beperkt deel van de hier waargenomen periode. In deze korte tijd is de gemiddelde kostprijs met ruim 4% per jaar gestegen, met name door maatregelen van de rijksoverheid. Kwaliteitsverbeteringen hebben hier nauwelijks plaatsgevonden. Integendeel, de overgang van de huishoudelijke hulp heeft geleid tot problemen die cliënten hadden met de hulpverlening (wisseling, flexibiliteit), maar vanaf 2008 blijft de cliënttevredenheid op een constant niveau.

Bij de openbare gezondheidszorg in zijn geheel zien we tot 2008 een gematigd patroon van licht oplopende productie en uitgaven, waarna de uitgaven fors stijgen, maar de productie licht blijft stijgen. Per saldo leidt dit tot een gemiddelde jaarlijkse kostprijsstijging van 3,3%. De forse uitgavenstijging heeft voornamelijk te maken met de uitbreiding van taken van de gemeentelijke gezondheidszorg en daaraan gekoppelde middelen. Deze taken vinden maar in beperkte mate hun weg in de hier gekozen indicatoren voor de productie, zoals de overheveling van de prenatale voorlichting naar de gemeenten, de extra taken in het kader van het opvoeden in de buurt en de extra kosten voor de invoering van het elektronisch kinddossier. Alleen de extra uitgaven voor de centra voor jeugd en gezin werken door in de gekozen gebruiksindicator, zij het aanzienlijk vertraagd. De uitgaven voor typische GGD-taken (infectiebestrijding en gezondheidspreventie) lopen nagenoeg in de pas met de betrokken productie. Dat is ook het geval met de ambulancezorg. Kijken we naar de kwaliteit van de geleverde prestaties, dan valt het oordeel positief uit voor de sector waar de kostprijsstijging zich heeft voorgedaan: de jeugdgezondheidssector. De jeugdgezondheidszorg bereikt steeds meer jeugdigen, besteedt meer aandacht aan jeugdproblemen en presteert in de ogen van de burgers steeds beter.

Noten

- 1 Zie <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inburgering/handreiking-inburgering-gemeenten/gemeentelijke-taken>
- 2 Hieronder vallen: aanpassingen eigen auto, taxikosten, collectieve busvoorzieningen voor mensen met beperkingen enzovoort.
- 3 Het onderzoeksbureau SGBO constateert in een evaluatie van de gemaakte beleidsplannen dat de beleidsconsistentie, of anders gezegd 'de aansluiting tussen de voorgenomen maatregelen, de gezondheidsdoelen en de voornaamste gezondheidsproblemen' vooral aan het eind van de beleidscyclus lijkt te haperen. Wanneer de doelen vertaald moeten worden in concrete acties en maatregelen dan gaat de aansluiting soms verloren. Dat betekent dat de voorgestelde acties niet meer gericht zijn op de groepen met de voornaamste gezondheidsproblemen, of dat de maatregelen niet meer aansluiten bij de gesignaleerde gezondheidsproblemen (SGBO 2009b).
- 4 Deze aandelen zijn bepaald op basis van de productgroepen en daarbij horende uitgaven die worden gerapporteerd in de verschillende productgroepen van de verschillende GGD-regio's in Nederland. Peiljaar: 2010.

7 Infrastructuur en economie

In de sectoren wegen en water, openbaar vervoer en economie ging in 2010 een bedrag om van 14 miljard euro, wat overeenkomt met 25% van de totale gemeentelijke uitgaven (tabel 7.1). De sectorspecifieke inkomsten dekken 70% van de uitgaven. De overige uitgaven worden gefinancierd uit algemene middelen van de gemeenten. Deze algemene middelen vloeien voort uit bedrijfsmatige activiteiten van de gemeenten, vermogensinkomsten, algemene belastingen en stortingen van het rijk in het gemeentefonds.

Tabel 7.1

Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor wegen en water, openbaar vervoer en economie (in mld. euro's en prijzen van 2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
lasten						
wegen en water	4,0	3,9	4,0	4,2	4,5	4,6
openbaar vervoer	1,0	1,3	0,8	0,4	0,3	0,2
economie	7,7	9,0	9,1	9,4	9,9	9,1
totaal	12,7	14,2	13,9	14,0	14,7	13,9
baten						
wegen en water	1,4	1,3	1,4	1,3	1,4	1,4
openbaar vervoer	1,0	1,1	0,5	0,3	0,2	0,1
economie	8,6	10,4	10,5	10,5	14,7	8,4
totaal	11,0	12,8	12,4	12,0	16,3	9,9

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

Aan economische activiteiten wordt twee derde van de bruto-uitgaven van deze sectoren besteed, terwijl de rest vooral naar wegen en water gaat. De rol van het openbaar vervoer in de gemeenten is gemarginaliseerd. Het gemeentelijk aandeel in de totale kosten van het openbaar vervoer nam tussen 2005 en 2010 verder af van ruim 50% naar minder dan 15%. Bij de inkomstenkant ligt de nadruk nog sterker op de economische activiteiten. Door verkoop van de deelnemingen van gemeenten in de energiebedrijven Nuon en Essent in 2009 zijn de inkomsten in dat jaar veel hoger dan in andere jaren.

7.1 Wegen en water

Wat doet de gemeente aan wegen en water?

Het belangrijkste taakveld in deze sector is 'wegen, pleinen en straten'. Hieraan gaven de gemeenten 3,2 miljard euro uit in 2010. Een tweede onderdeel is parkeren (gemeentelijke uitgaven in 2010 0,6 miljard euro). Het reguleren en uitbaten van parkeergedrag heeft de afgelopen jaren in veel gemeenten een hoge vlucht genomen. Parkeren is een van de weinige van de in dit rapport behandelde taakvelden waarbij de inkomsten de uitgaven systematisch overtreffen.

Daarnaast is er een restgroep van 0,7 miljard euro die onder meer taken met betrekking tot waterwegen en dijken omvat. Het leeuwendeel van deze uitgaven heeft echter betrekking op de post ‘verkeersmaatregelen’.

In 2010 was er met de gemeentelijke uitgaven aan wegen en water 4.570 miljoen euro gemoeid (tabel 7.2). Dit betreft circa 8% van de geanalyseerde gemeentelijke uitgaven. Ongeveer 31% van de bruto-uitgaven wordt door sectorspecifieke inkomsten gedekt. De uitgaven aan wegen, pleinen en straten zijn in de beschouwde periode gemiddeld met bijna 3% per jaar gegroeid, terwijl de inkomsten in dezelfde periode met 3% zijn gedaald. De uitgaven aan parkeren stegen met ruim 6% per jaar, de inkomsten iets minder, maar ze zijn nog voldoende om de uitgaven ruim te dekken. De overige uitgaven aan wegen en water stegen licht met 1% per jaar. Ook daar stond een daling van de inkomsten tegenover (1% per jaar).

Tabel 7.2

Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor wegen en water (in mln. euro's en prijzen van 2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
lasten						
wegen, pleinen en straten	2800	2810	2800	2970	3160	3230
parkeren	460	410	480	490	560	620
overig wegen en water	390	700	680	680	790	730
totaal	3960	3930	3950	4150	4520	4570
baten						
wegen, pleinen en straten	570	510	520	460	520	490
parkeren	600	580	700	630	720	750
overig wegen en water	200	180	170	180	180	190
totaal	1360	1280	1390	1270	1410	1430

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

Het gevoerde overheidsbeleid

Wegen en parkeren

In 2004 en 2008 zijn rijksnota's opgesteld. In 2004 verscheen de *Nota Mobiliteit*, in samenwerking met alle decentrale overheden (VenW 2004). In 2008 verscheen er een nadere uitwerking in de *MobiliteitsAanpak* (VenW 2008). In de *Nota MobiliteitsAanpak* stelde het kabinet extra investeringen voor om een oplossing te kunnen bieden voor de groeiende fileproblematiek (tot 2020 wordt zeven miljard euro geïnvesteerd). De *Nota Mobiliteit* en de *Nota MobiliteitsAanpak* zijn niet alleen van belang voor de rijksoverheid en de provincies, ook de gemeenten vervullen een belangrijke rol in het mogelijk maken van de dagelijkse verplaatsing van deur-tot-deur en het vergroten van de mobiliteit. Gemeenten hebben gezamenlijk namelijk verreweg het grootste aantal kilometers weg in beheer (bijna

120.000 km, 85% van alle wegen in Nederland, CBS StatLine). De essentiële onderdelen van beide rijksnota's (waaronder het vergroten van de mobiliteit) moeten daarom hun doorwerking krijgen in gemeentelijke verkeers- en vervoersplannen en -beleid; dat is de 'zorgplicht' die gemeenten hebben volgens de Planwet verkeer en vervoer uit 1998 (VNG 2009: 10). Voor gemeenten betekent dit veelal extra investeringen in het openbaar bus-, tram- en/of metrovervoer, investeringen in voldoende en kwalitatief goede fietsroutes en investeringen in mobiliteitsmanagement (het creëren van mogelijkheden om over te stappen tussen de auto, de fiets en het openbaar vervoer, Kpvv 2007a). Ook het aanpakken van verkeersknelpunten om zo de bereikbaarheid van de economische centra (zoals winkelgebieden en industrieterreinen) en grootschalige voorzieningen te kunnen waarborgen, is een belangrijk thema in veel gemeentelijke verkeers- en vervoersplannen (zie bijv. Roosendaal 2008). Ook komt er steeds meer aandacht voor duurzame bereikbaarheid (zie bijv. Schiedam 2011).

In de nieuwe *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (IM 2012) krijgen gemeenten (en provincies) meer beleidsvrijheid. De gebruiker komt centraal te staan en gemeenten mogen meer zaken zelf regelen (het rijksbeleid wordt selectiever ingezet op slechts dertien nationale belangen).

Water

In de beleidsbrief van VenW (2007), die voortbouwt op de *Nota Mobiliteit*, beschrijft het ministerie van VenW een pakket aan maatregelen om het goederenvervoer over water te stimuleren. Zo wil het ministerie de concurrentiepositie van de Nederlandse binnenvaart versterken, een toekomstvast netwerk van vaarwegen en havens creëren, luchtverontreiniging, energieverbruik en watervervuiling van de binnenvaart zoveel mogelijk beperken en de veiligheid in de binnenvaart optimaliseren. Ook wil het ministerie, zo blijkt uit de beleidsbrief, innovatie in de binnenvaart stimuleren.

In de *MobiliteitsAanpak*, de uitwerking van de *Nota Mobiliteit*, kondigt het kabinet aan het investeringsprogramma uit de beleidsbrief Varen voor een vitale economie verder uit te voeren en bovendien achterstallig onderhoud versneld (tot 2016 in plaats van 2020) weg te werken (VenW 2008: 54-55).

De *Nota Mobiliteit* vraagt gemeenten met natte bedrijventerreinen en haventerreinen binnen hun gemeentegrenzen een goede bereikbaarheid van deze terreinen te waarborgen (Kpvv 2007a). Investerings van gemeenten in onderhoud van hun (binnen)havens, natte bedrijventerreinen en een nieuwe infrastructuur moeten daaraan bijdragen.

Om de verwachte sterke kostengroei in de waterketen te beperken, heeft het kabinet Rutte maatregelen aangekondigd om de uitgavengroei te beperken. Op een totaal uitgavenbedrag van circa 7 miljard euro in 2010 zal op termijn 0,75 miljard euro bezuinigd moeten worden. Het kabinet denkt deze bezuiniging via doelmatigheidswinst te realiseren. Deze doelmatigheidswinst is opgebouwd uit 450 miljoen euro in de waterketen, waarvan 380 miljoen euro bij waterschappen en gemeenten en 70 miljoen euro bij drinkwaterbedrijven en 300 miljoen euro bij het beheer van het watersysteem door rijk, provincies, waterschappen en gemeenten.

Productie en uitgaven

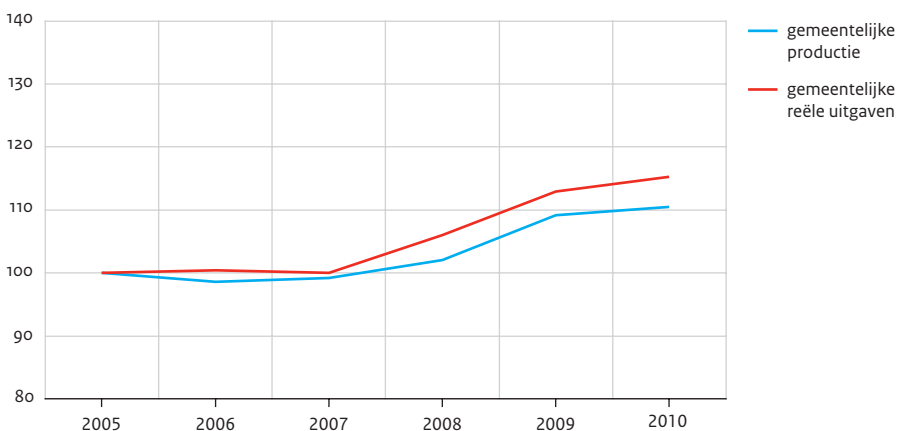
Bij wegen, straten en pleinen zou de productie gemeten kunnen worden via het aantal vierkante meters aangelegde en goed onderhouden wegen en bij parkeren een fysieke grootheid als het aantal parkeeruren (= aantal malen dat wordt geparkeerd maal de gemiddelde duur). Het eerste type gegevens zegt echter 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 de restcategorie 'overig' is bij gebrek aan een betere deflator eveneens gebruikgemaakt van het prijsindexcijfer voor wegenonderhoud om de uitgaven te defleren.

Wegen, pleinen en straten

Figuur 7.1 geeft een beeld van de ontwikkeling van de reële gemeentelijke uitgaven en de productie voor wegen, pleinen en straten. De figuur illustreert dat de uitgaven voor wegenonderhoud enkele jaren constant zijn gebleven; vanaf 2008 volgt een (lichte) stijging. De productie vertoont een vrijwel identiek verloop, doordat de prijzen van wegenonderhoud redelijk in de pas lopen met die van het bbp (bruto binnenlands product). Gemiddeld stegen de kosten per jaar iets meer dan de productie.

Figuur 7.1

Kengetallen wegen, pleinen en straten, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



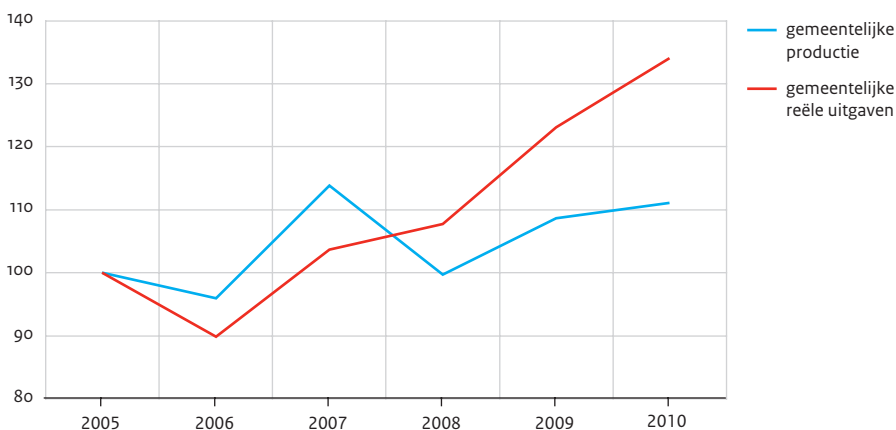
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; Maandstatistiek prijzen) SCP-bewerking

Parkeren

De uitgaven voor parkeren vertonen een wat grillig patroon, waarbij vanaf 2006 een duidelijke stijging wordt waargenomen (figuur 7.2). Gemiddeld stijgen de uitgaven aan parkeren met 6% per jaar. De productie (inkomsten) laat een nog grilliger beeld zien dan de uitgaven. In eerste instantie ligt de ontwikkeling van de productie boven de uitgaven, maar vanaf 2008 is het beeld omgekeerd. Ondanks de afwijkende groei is het batig saldo voor gemeenten in 2010 nog steeds 130 miljoen euro.

Figuur 7.2

Kengetallen parkeren, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



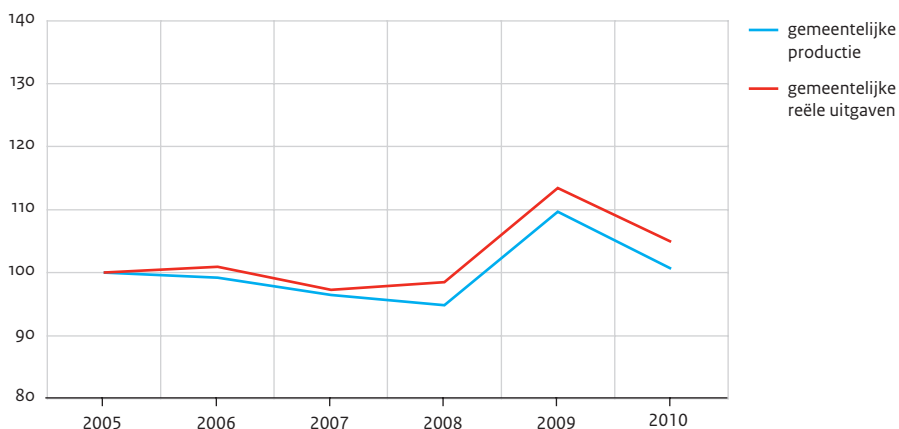
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; Maandstatistiek prijzen) SCP-bewerking

Overig

Voor het onderdeel 'overig', dat voornamelijk betrekking heeft op verkeersmaatregelen, is sprake van een aanzienlijke groei van productie en uitgaven in 2009. Door een forse daling in 2010 is de productie bijna terug op het niveau van 2005, terwijl de uitgaven daar nog iets boven liggen. De groei in de uitgaven (gemiddeld 1% per jaar) is hoger dan de groei in de productie (0,1% per jaar).

Figuur 7.3

Kengetallen overig wegen en water, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



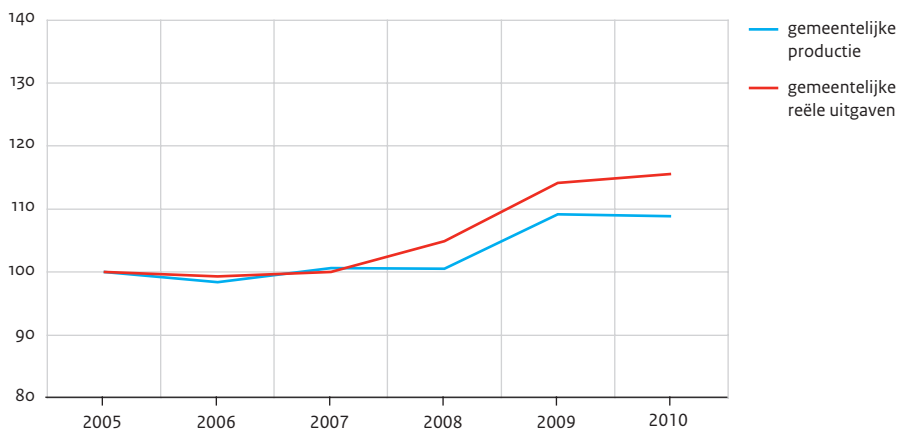
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; Maandstatistiek prijzen) SCP-bewerking

Totaal wegen en water

De samenvattende uitkomsten voor wegen en water zijn weergegeven in figuur 7.4. Deze figuur laat zien dat productie en uitgaven elkaar in eerste instantie weinig ontlopen, waarna de productie enigszins achterblijft bij de uitgaven. De gemeentelijke productie in de sector wegen en water is gestegen met 1,7% per jaar en de gemeentelijke uitgaven zijn gestegen met 2,9% per jaar, hetgeen een jaarlijkse kostprijsstijging van 1,2% impliceert.

Figuur 7.4

Samenvatting kengetallen wegen en water, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



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

Kwaliteit van dienstverlening

Over de ontwikkeling van de congestie in de gemeenten is alleen informatie beschikbaar over veertig, voornamelijk iets grotere gemeenten (AVV 2005; Rijkswaterstaat 2007). Hoewel deze informatie enigszins gedateerd is (het betreft de periode 1995-2006), blijkt dat de objectieve bereikbaarheid van steden per auto, fiets en openbaar vervoer, nagenoeg onveranderd is. Deze objectieve bereikbaarheid gaat uit van de gemiddelde reistijd over afstanden van 3, 10 en 22,5 kilometer. Volgens deze bron is het verschil in reistijd tussen spits- en dalperiode gering voor korte afstanden en voor andere steden dan de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht). De G4 zijn minder goed bereikbaar met de auto en openbaar vervoer dan de overige steden. Het centrum van de vier grote steden is echter met het openbaar vervoer wel beter bereikbaar dan het totale stedelijke gebied.

De bereikbaarheid van gemeenten wordt onder andere beïnvloed door de prestaties van het hoofdwegennet. Enige informatie over de belasting van het hoofdwegennet is opgenomen in de *Bereikbaarheidsmonitor Hoofdwegennet 2010* van Rijkswaterstaat (2011). Uit deze monitor blijkt dat het aantal afgelegde voertuigkilometers is gestegen van 60 miljard in 2004 naar ruim 63 miljard in 2007 en 2008, waarna dit – mede door de economische crisis – is gedaald naar iets minder dan 63 miljard in 2010. Het reistijdverlies als gevolg van filevorming vertoont een heftiger beeld. Het reistijdverlies is aanvankelijk scherp gestegen, van 37 miljoen uren in 2004 naar 48 miljoen uren in 2007 en 2008, maar is vervolgens sterk gedaald naar 43 miljoen uren in 2009. In 2010 is weer een lichte stijging naar een niveau van 46 miljoen uren waarneembaar.

Er is ook informatie beschikbaar over de bereikbaarheid van gebieden op basis van de perceptie van burgers. Bewoners uit de Randstad ervaren dat stadscentra gedurende spitsmomenten per auto minder goed bereikbaar zijn. Buiten de spits vinden ze de stadscentra per auto redelijk goed bereikbaar. Bewoners van buiten de Randstad zien minder verschil tussen spits- en dalperioden. Men vindt dat de stadscentra goed bereikbaar zijn per openbaar vervoer, waarbij dit beeld het sterkst is voor de G4. Wel vindt men ten opzichte van 2004 dat de stadscentra van de G4 voor alle manieren van transport slechter bereikbaar zijn geworden. Uit recentere gegevens van de website *waarstaatjegemeente.nl* blijkt dat burgers tussen 2007 en 2011 iets positiever zijn gaan oordelen over de bereikbaarheid met de auto (van een 7,3 naar 7,8). Bezoekers oordelen met een 7,7 redelijk positief over de bereikbaarheid van gemeenten; dit oordeel is vrij constant door de jaren heen. Het oordeel over het onderhoud van wegen en fietspaden is in deze periode vrijwel constant (6,7).

Er wordt veel gedaan aan het meten van de kwaliteit van parkeervoorzieningen. Zo zijn er benchmarks voor straatparkeren en parkeergarages. Ook is er een keurmerk straatparkeren en zijn er prijzen te winnen voor gemeenten die een goed parkeerbeleid voeren (European Standard Parking Award). De meeste van deze gegevens zijn echter niet openbaar.

Over parkeergarages is wel wat bekend. Het Platform Detailhandel Nederland heeft vanaf 2005 jaarlijks onderzoek gedaan naar de kwaliteit van parkeergarages (Brinkhof 2005, 2006, 2007, 2008; Detailhandel Nederland 2009, 2010, 2011, 2012). Positief scoren de

parkeergarages op de punten veiligheid en netheid. Wat betreft bereikbaarheid is in de afgelopen jaren een verbeterslag gemaakt. Op het gebied van tariefstelling (betaling per minuut) en betaalmogelijkheden (bijvoorbeeld betalen met pin) zijn er nog wel duidelijk verbeteringen mogelijk.

Op de website waarstaatjegemeente.nl kunnen we ook het oordeel van burgers terugvinden over de parkeermogelijkheden in de buurt en in de hele gemeente. Over het algemeen worden burgers steeds positiever over het parkeren in de buurt: het rapportcijfer is hier gestegen van 5,8 in 2007 naar een 6,6 in 2010 en 2011. Het oordeel van bewoners over parkeermogelijkheden in de hele gemeente is voor de periode 2007-2011 vrijwel onveranderd 6,4. Bezoekers van buiten de gemeente zijn redelijk constant in hun oordeel over de parkeermogelijkheden. Ook hier scoren de gemeenten met een 7 een ruime voldoende. Over de parkeertarieven zijn burgers minder tevreden. Uit de SCP-enquête *Kwaliteit Publieke Dienstverlening* blijkt dat 33% van de burgers de parkeertarieven in de buurt te hoog vindt (10% vindt ze veel te hoog) en dat 56% van de burgers de parkeertarieven in het centrum van hun gemeente te hoog vindt (24% vindt ze veel te hoog). Helaas is deze vraag in voorgaande edities van deze enquête niet gesteld.

Het gunstiger geworden beeld van het parkeren in de gemeente wordt bevestigd in een onderzoek van het Platform parkeren Nederland (Vexpan/Trendbox 2010). Uit dat onderzoek blijkt dat consumenten in 2010 meer tevreden zijn over het parkeren dan in 2007. Men vindt gemakkelijker een plek en deze plekken zijn ook beter ingericht. Men is ook positiever over de parkeertarieven, die overigens in die periode met meer dan de inflatie zijn gestegen. Uit een recent onderzoek van de Consumentenbond naar parkeren in grote steden op straat (2012) blijkt dat de tarieven en het afrekenen per vaste tijdseenheid momenteel de grootste parkeerergernissen veroorzaken.

7.2 Openbaar vervoer

Wat doet de gemeente aan openbaar vervoer?

Conform de aanpak elders in dit rapport (zie ook kader A.2 in internetbijlage A) is ervoor gekozen de kosten en reizigerskilometers van het stad-/streekvervoer in zijn geheel in kaart te brengen. Vervolgens laten de gemeentelijke uitgavencijfers 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.¹ Deze reizigerskilometers vertonen dus een vergelijkbare – door financieringsverschuivingen veroorzaakte – fluctuatie.

De totale kosten van het stad-/streekvervoer belopen ongeveer 1,9 miljard euro.

In tabel 7.1 was te zien dat de gemeentelijke uitgaven aan het openbaar vervoer zijn gedaald van 1 miljard euro in 2005 tot ongeveer een kwart van dat bedrag in 2010.

De daling van de inkomsten ging nog iets sneller, met gemiddeld 33% per jaar.

Het gevoerde beleid

Lang niet alle gemeenten in Nederland zijn actief betrokken bij de organisatie van het openbaar vervoer in de eigen regio. Een groot aantal gemeenten wordt louter ‘bediend’ door een regionale busmaatschappij. Op frequentie van de ritten en het aantal

halteplaatsen kan de gemeente in kwestie nauwelijks invloed uitoefenen. Met bijdragen van gemeenten (al dan niet via een gemeentelijk samenwerkingsverband en/of met steun van de provincie) kunnen alternatieve vormen van openbaar vervoer worden gerealiseerd, zoals buurt- of belbussen.

Het stads- en streekvervoer wordt verzorgd door 35 ov-autoriteiten, namelijk de provincies (12) en de zogenoemde kaderwetgebieden (23). Deze laatste omvatten een aantal steden en grootstedelijke gebieden. Op stads- en streekniveau functioneren ook lightrailverbindingen (zoals RandstadRail in Zuid-Holland) of worden deze aangelegd (zoals de RegioTram vanaf 2012 in Groningen en de Rijn-Gouwelijn vanaf 2014 in het Groene Hart).

Met de inwerkingtreding van de Wet personenvervoer 2000 op 1 januari 2001 is marktwerking in het openbaar vervoer geïntroduceerd. Dit betekent dat openbare aanbesteding van het openbaar vervoer verplicht is geworden. De vervoersmaatschappij die de aanbesteding wint, krijgt voor maximaal acht jaar (bij lightrail: vijftien jaar) een exclusieve vervoersconcessie. In 2017 moet de aanbesteding voor het railvervoer zijn afgerond, terwijl de aanbestedingen voor het busvervoer inmiddels grotendeels zijn afgerond. In de grote steden ziet het landschap er anders uit. De aanbestedingsplicht gold bij invoering van de wet niet voor het stadsvervoer in de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. In de gemeente Utrecht is de aanbesteding inmiddels onderhands geregeld. Het onderhands gunnen van het regionaal openbaar vervoer aan de zittende vervoerder is de steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag nog toegestaan. In het Regeerakkoord van het kabinet Rutte (2010) is een verplichte aanbesteding voor het openbaar vervoer in de drie grootste steden afgekondigd, waarbij kwaliteit en goede en actuele reisinformatie wezenlijke onderdelen van de aanbestedingseisen dienen te vormen. Hierdoor zullen de grote steden toch tot openbare aanbesteding moeten overgaan. Inmiddels zijn in de Stadsregio Rotterdam en het Stadsgewest Haaglanden de concessies voor het busvervoer gegund. De Stadsregio Amsterdam wil in één keer alle openbaar vervoer aanbesteden en heeft een tijdelijke ontheffing om meer tijd te hebben voor de voorbereiding. Tegelijk met deze verplichting tot openbare aanbesteding wordt een structurele bezuiniging van 120 miljoen euro ingeboekt op het openbaar vervoer in de drie grote steden via een korting op de rijksbijdrage aan de brede doelluitkering. Daarnaast wordt nog eens 5% bezuinigd op het totale bedrag van de rijksbijdrage en vindt een afroming plaats van de reële groei met 1,1% per jaar. In totaal zou dit voor de drie grote steden leiden tot een bezuiniging van 165 miljoen euro op de uitgaven voor lokaal openbaar vervoer. In een brief aan de kamer (TK 2010/2011b) heeft de minister van Infrastructuur en Milieu echter toegezegd om vanaf 2015 een bedrag van 23 miljoen euro per jaar beschikbaar te stellen voor investeringen in het openbaar vervoer in de drie grote steden. Daarnaast is in het Begrotingsakkoord 2013 nog eens 100 miljoen euro extra vrijgemaakt voor openbaar vervoer, waarvan de drie grote steden vanaf 2013 jaarlijks 30 miljoen euro per jaar extra krijgen (Financiën 2012).

De rol van gemeenten bij de organisatie en financiering van het openbaar vervoer is beperkt. Recent is er sprake van een initiatief waarbij gemeenten meer nadrukkelijk worden betrokken. In de *Nota Mobiliteit* (VenW 2004), bijgesteld in Dynamische Beleidsagenda 2008, is het streven opgenomen om de verschillende vormen van openbaar vervoer beter op elkaar af te stemmen, zowel wat betreft de trajecten als de aankomst- en vertrektijden van bussen, trams en treinen. Sinds augustus 2007 is de inhoud van de nota terug te vinden in provinciale, regionale en gemeentelijke plannen. De rijksoverheid, provincies, stadsregio's en gemeenten maken gezamenlijk netwerkanalyses voor een gebiedsgerichte aanpak. In die analyses komt de bereikbaarheid binnen een hele regio, zowel met eigen vervoer als met het openbaar vervoer, aan de orde. Het uiteindelijke streven is de bereikbaarheid van deur-tot-deur te verbeteren, waarbij rekening wordt gehouden met de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. Verder wordt de ketenmobiliteit verbeterd door het bieden van goede Park and Ride-voorzieningen, goede aansluiting binnen en tussen de vervoersmodaliteiten en voldoende stallingsruimte voor fietsen bij stations en haltes. Ook de reisinformatie dient, door middel van een 'aanvalsplan', te worden verbeterd.

Schaalvoordelen maken het mogelijk om regiobreed in te kopen, wat in korte tijd een opwaardering van een groot deel van de haltes mogelijk maakt. Zo worden haltes toegankelijk voor mensen die minder mobiel zijn. Daarnaast worden de kansen om het doelgroepenvervoer te bundelen onderzocht in diverse pilots. Dat maakt het mogelijk om de toegankelijkheid van het openbaar vervoer op de organisatie van het doelgroepenvervoer af te stemmen.² Sinds de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) op 1 januari 2007 zijn gemeenten immers ook verantwoordelijk voor het doelgroepenvervoer.

Wat betreft de veiligheid in het openbaar vervoer hebben gemeenten een rol in de veiligheidsproblematiek in de openbare ruimte. De *Handreiking voor veiligheidsarrangementen in het openbaar vervoer* (Kp v 2010a) bevat een uitgebreid handvat voor het opstellen van een afsprakenkader tussen de verschillende betrokkenen. Veiligheid in het openbaar vervoer was ook voor het kabinet Rutte een belangrijk aandachtspunt.

Productie en uitgaven

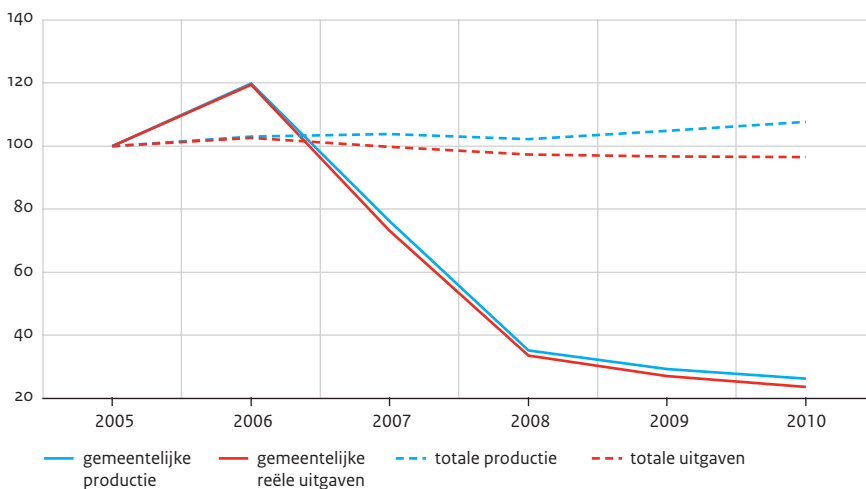
Als productindicator voor het stad-/streekvervoer geldt, zoals eerder aangegeven, het aantal reizigerskilometers conform de website www.wroov.nl. De informatie over productie en uitgaven is samengevat in figuur 7.5.

Het aantal reizigerskilometers vertoont in de periode 2005-2010 een licht stijgend verloop van 6,2 miljard naar 6,7 miljard kilometer. Daarnaast geeft de figuur het verloop van de reële totale exploitatiekosten weer. Uit de figuur blijkt dat de reële kosten tot 2006 gelijk oplopen met de productie, maar dat ze vervolgens dalen. Dit resulteert in een daling van gemiddeld 0,7% per jaar. Dit betekent dat de kostprijs van het openbaar vervoer daalt ten opzichte van de prijsontwikkeling van de collectieve uitgaven. In dit opzicht wijkt het openbaar vervoer af van veel 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 fluctuaties. In 2005 lag het aandeel op iets meer dan 50%. Na een stijging in 2006 zijn de gemeentelijke aandelen sterk gedaald. In 2010 tot zelfs minder dan 20% van de totale uitgaven aan openbaar vervoer. Deze fluctuaties zijn niet zozeer gerelateerd aan veranderingen in productie en kosten van de vervoersbedrijven, maar eerder aan de mate waarin de kosten van bepaalde kaderwetgebieden al dan niet worden verantwoord op de gemeenterekening. Deze ontwikkelingen hangen samen met de tendens naar verzelfstandiging en privatisering van de openbaarvervoersbedrijven.

Figuur 7.5

Kengetallen stad-/streekvervoer, 2005-2010 (indexcijfers 2005=100)



Bron: VenW (rijksbegroting; www.wroov.nl); NEA (jaarboeken wroov-plus)

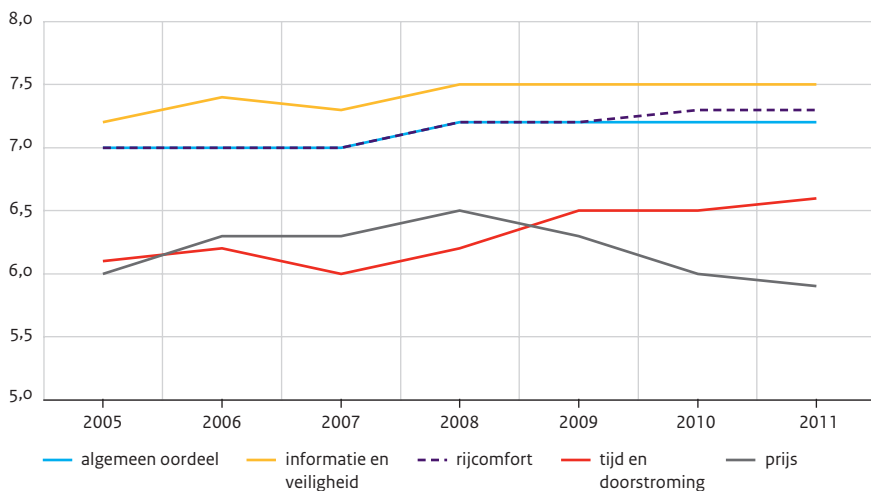
Kwaliteit van dienstverlening

Gegevens over de kwaliteit van het stad- en streekvervoer kunnen worden ontleend aan de Klantenbarometer van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer. Op basis van een clustering van onderwerpen zijn er in het onderzoek landelijke klantenoordelen berekend voor verschillende onderdelen (figuur 7.6). Over het geheel zijn de gebruikers tevreden met het stad- en streekvervoer: alle gegeven cijfers vallen tussen de 6 en de 7,5. Het meest tevreden zijn gebruikers over informatie en veiligheid. Hier scoren de vervoerders een 7,5. Informatie en veiligheid, het algemene oordeel en het oordeel over het rijcomfort worden alle gekenmerkt door weinig veranderingen in de afgelopen jaren. Minder tevreden zijn gebruikers over de prijs, reistijd en doorstroming. Toch scoren de vervoerders ook op dit onderdeel nog wel voldoende. Met name de waardering voor tijd en doorstroming is de laatste vier jaar aanzienlijk toegenomen, terwijl de waardering voor de prijs in de afgelopen drie jaar opvallend gedaald is en in 2011 net onder de 6 uitkomt.

In de scp-enquête *Kwaliteit Publieke Dienstverlening* wordt ook naar het oordeel van burgers over het openbaar vervoer gevraagd. In 2010 oordeelt 60% van de burgers positief over het openbaar vervoer tegenover 44% in 2006. Bij stad- en streekvervoer zijn gebruikers vooral goed te spreken over de snelheid en de beschikbaarheid van het vervoer en de vriendelijkheid van het personeel. Deze oordelen zijn tussen 2006 en 2010 aanzienlijk positiever geworden. Het percentage reizigers dat het als goed tot zeer goed beoordeelt (rapportcijfer 8 of hoger) is gestegen van 26 naar 32 bij de snelheid van het vervoer en van 24 naar 30 bij de vriendelijkheid van het personeel. Het percentage reizigers dat de beschikbaarheid van het vervoer goed tot zeer goed beoordeelt, is ongeveer gelijk gebleven (32% in 2006 en 31% in 2010). Bij de meeste overige aspecten is het oordeel van gebruikers ook duidelijk positiever geworden. Over de invoering van de ov-chipkaart zijn gebruikers duidelijk minder te spreken: 59% geeft een onvoldoende. Ook uit gegevens van waarstaatjegemeente.nl blijkt dat burgers redelijk tevreden zijn over het openbaar vervoer, zowel in de eigen wijk als in de hele (eigen) gemeente: gemiddeld wordt een kleine 7 gegeven, en dit is redelijk constant voor de periode waarvoor gegevens beschikbaar zijn (2007-2012).

Figuur 7.6

Landelijk klantenoordeel openbaar stad- en streekvervoer, 2005-2011 (in rapportcijfers)



Bron: KpVV (2006, 2007b, 2010b, 2012)

7.3 Economische zaken

Wat doet de gemeente aan economische zaken?

Economische zaken is een uitermate heterogeen taakveld met onder meer: handel en ambacht (o.a. straatmarkten, openbare verkopeningen, accommodaties, beurzen), bevordering van industrie, nutsbedrijven, agrarische productie en bouwgrondexploitatie. Met het totale taakveld was in 2010 circa negen miljard euro gemoeid, waar ongeveer acht miljard euro aan inkomsten tegenover stonden (tabel 7.3). Het grootste deel van deze bedragen heeft betrekking op bouwgrondexploitatie (namelijk uitgaven van 7,9 miljard euro en inkomsten van 7,2 miljard euro). Kader 7.1 geeft enige informatie over de samenstelling van de lasten en baten van gemeentelijke grondexploitatie. Voor de veelheid aan andere taken op economisch gebied blijft dan een gering bedrag over. De verklaring hiervoor is dat gemeenten op dit terrein primair een faciliterende rol vervullen. Ze kunnen beleid ontwikkelen om het vestigingsklimaat te bevorderen of om de toeristische aantrekkelijkheid te versterken.

Kader 7.1 Baten en lasten van bouwgrondexploitatie

Ongeveer 75% van zowel de baten als de lasten van de gemeentelijke bouwgrondexploitatie heeft betrekking op vier posten (cijfers 2010). Aan de lastenkant heeft de grootste post (26%) betrekking op de aankoop en uitbesteding van duurzame goederen. Hieronder valt bijvoorbeeld de aanschaf van bouw materieel. De activering van lasten van bouwgrondexploitatie betreft 23% van de lasten. Aan de aankoop van grond wordt 13% van de lasten besteed en aan reserveringen 12%.

Bij de baten wordt 32% van de inkomsten geboekt op activering van lasten van bouwgrondexploitatie, 29% op de verkoop van grond. 7% wordt gebruikt voor reserveringen en ook 7% voor de verkoop van duurzame goederen.

De reële uitgaven aan economische activiteiten groeiden tussen 2005 en 2010 met gemiddeld 3,4% per jaar, terwijl de inkomsten licht daalden (met 0,5% per jaar). Ten opzichte van 2005 waren zowel de uitgaven als de inkomsten in 2006 en latere jaren hoger, met uitzondering van de inkomsten in 2010. Door de opbrengsten van de nutsbedrijven in 2009 zelfs veel hoger.³ In 2010 zien we zowel bij de inkomsten als bij de uitgaven een flinke daling, die waarschijnlijk is veroorzaakt door de crisis. Terwijl in het verleden de inkomsten voor de sector economie steeds hoger waren dan de uitgaven is dit in 2010 niet meer het geval. In 2010 wordt bijna 90% van de uitgaven gedekt door inkomsten op het terrein van economie.

Tabel 7.3

Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor economie (in mln. euro's en prijzen van 2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
lasten						
bouwgrondexploitatie	6810	8090	8130	8300	8370	7890
havenbedrijven	120	100	140	100	110	110
nutsbedrijven	190	160	160	150	460	170
overige economie	610	690	710	810	990	970
totaal	7720	9030	9150	9360	9930	9135
baten						
bouwgrondexploitatie	7470	9080	8780	8920	7950	7170
havenbedrijven	140	130	300	250	190	170
nutsbedrijven	600	780	930	850	5850	420
overige economie	420	420	460	500	690	640
totaal	8640	10400	10460	10520	14680	8400

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

Het gevoerde beleid

De gemeentelijke economie is een van de belangrijkste pijlers waarop een gemeente rust en van waaruit deze zich ontwikkelt. Gemeenten zetten daarom nog steeds in op verdergaande (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen. Het rijk, IPO (Interprovinciaal Overleg) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben eind 2009 in een convenant afgesproken dat gemeenten voortaan meer samenwerken bij de uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen. De provincies zullen hierop toezien. Uitgangspunt is dat gemeenten eerst op bestaande terreinen naar ruimte voor bedrijvigheid zoeken, alvorens tot de aanleg van nieuwe over te gaan. Duurzaamheid speelt een steeds grotere rol (BWU 2009).

Ook de administratieve lastendruk en de kwaliteit van dienstverlening blijven zowel landelijk als lokaal een belangrijk thema. Om de kwaliteit van de dienstverlening aan bedrijven te verbeteren is het 'bewijs van goede dienst' ontwikkeld. Dit helpt gemeenten om de stand van zaken te meten, verbeterplannen op te stellen en verbeteracties uit te voeren. Via een vouchersysteem kunnen gemeenten hiervoor tot eind 2012 een bijdrage van de overheid aanvragen.⁴

Veel gemeenten proberen ook de gevolgen van de crisis voor de lokale economie te verlichten door bijvoorbeeld investeringen naar voren te halen en rekeningen sneller te betalen. Sinds 2009 worden gemeenten door het MKB (Midden- en Kleinbedrijf) aangespoord om rekeningen op tijd te betalen. In 2011 wordt er door bijna een kwart van de gemeenten echter nog steeds niet op tijd betaald (www.snellerbetalen.nl). Inmiddels is er door de Tweede Kamer een wet aangenomen die bepaalt dat gemeenten straks een boete krijgen als rekeningen niet binnen 30 dagen worden betaald.

Gemeenten maken ook massaal gebruik van de stimuleringsregeling woningbouw.

De regeling is bedoeld voor projecten op het gebied van herstructurering en uitbreidings-nieuwbouw die zijn stilgevallen door de economische crisis (IM 2010). Gemeenten maken

ook gebruik van de op 31 maart 2010 ingevoerde Crisis- en herstelwet. Door kortere procedures maakt deze het voor gemeenten mogelijk om bouwprojecten sneller uit te voeren. Het gaat onder meer om de aanleg van wegen, de aanleg van bedrijventerreinen en de bouw van woningen en windmolenparken. Inmiddels ligt een voorstel om de Crisis- en herstelwet permanent te maken bij de Eerste Kamer.

Lokale overheden zagen in 2009 hun inkomsten dalen als gevolg van tegenvallende grondverkoop en inkomsten uit bouwleges. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft becijferd dat de Nederlandse gemeenten in 2009 een verlies van 414 miljoen euro op bouwgrond hebben geleden. In 2007 en 2008 werd nog een winst van circa 600 miljoen euro gerealiseerd. Op 31 december 2010 hadden de gemeenten in totaal een bedrag van 14,5 miljard euro aan geïnvesteerd vermogen in bouwgronden op hun balansen staan, en ze verwachten hierop in de toekomst nog 3,6 miljard euro winst op te maken (BZK 2012). Hierop is nog maar weinig afgeboekt. De verliezen van de gemeentelijke grondbedrijven door de crisis kunnen oplopen tot ongeveer drie miljard euro (Deloitte 2011), maar zouden volgens recente mededelingen van de VNG (16 oktober 2012) kunnen oplopen tot circa 4 miljard euro.

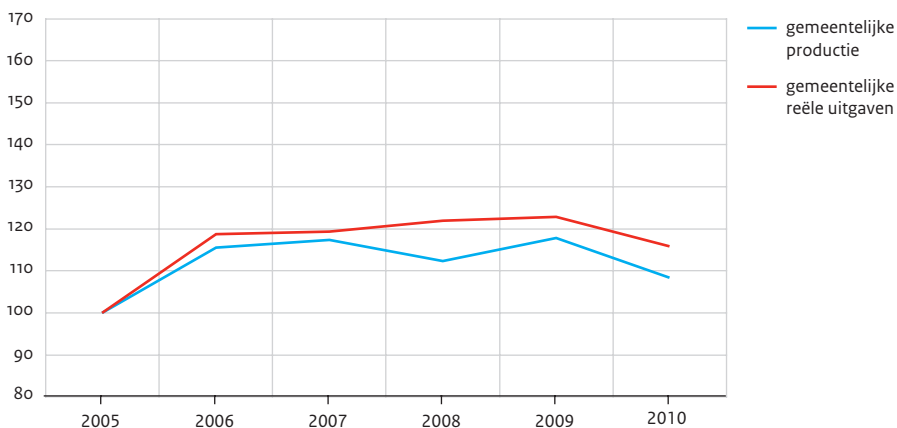
Productie en uitgaven

Grondexploitatie

De productie van bouwgrondexploitatie wordt gemeten door de uitgaven te defleren met de prijsindex voor het bouwrijp maken van terreinen. Gemiddeld steeg de productie tussen 2005 en 2010 met iets meer dan 1,5% per jaar. De stijging van de uitgaven ligt hoger dan die van de productie, maar ook de uitgaven zijn in 2010 flink gedaald. Gemiddeld wordt een uitgavenstijging waargenomen van ongeveer 3% per jaar.

Figuur 7.7

Kengetallen voor grondexploitatie, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



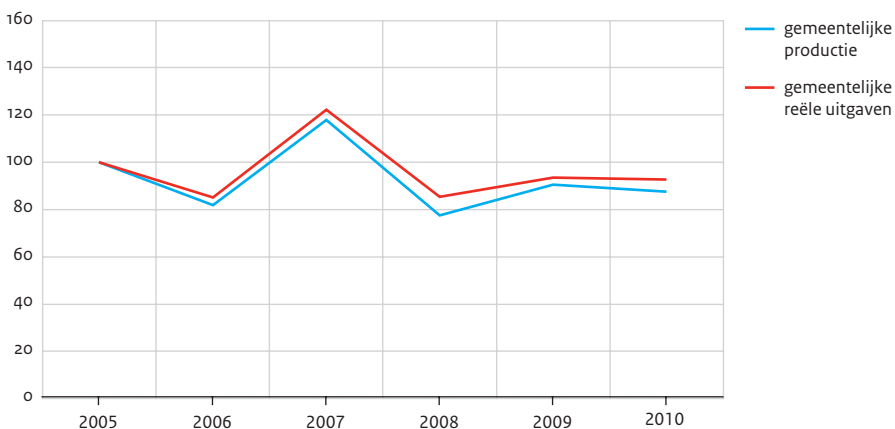
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine)

Havenbedrijven

Om de productie van de havenbedrijven te bepalen worden de uitgaven gedeïflecteerd met de prijsindex voor grond-, weg- en waterbouw.⁵ De cijfers fluctueren nogal, maar de productie en de uitgaven lopen redelijk gelijk op. De productie daalt gemiddeld met 2,6% per jaar echter wat sterker dan de uitgaven, die met 1,7% per jaar zijn gedaald.

Figuur 7.8

Kengetallen voor havenbedrijven, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



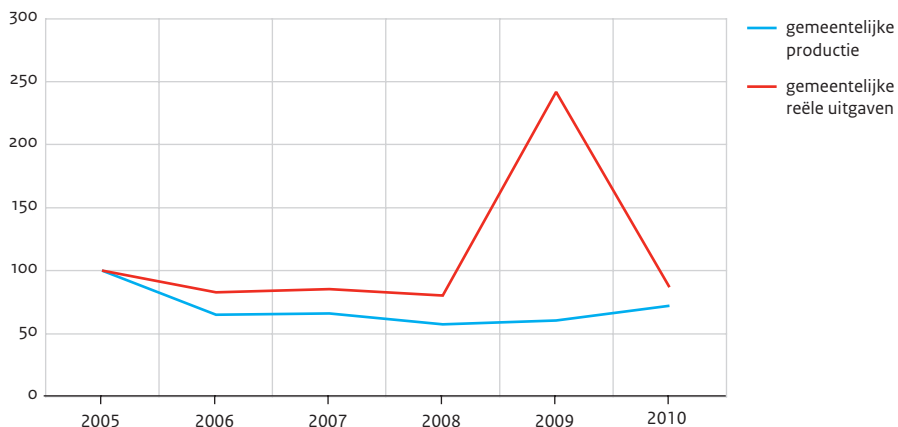
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine)

Nutsbedrijven

Onder nutsbedrijven vallen elektriciteit-, gas-, drinkwater- en warmtevoorziening en centrale antenne-inrichtingen. Ook deelnemingen van de gemeente in bedrijven die zich met deze activiteiten bezighouden vallen hieronder. De productie wordt gemeten door de uitgaven te defleren met de producentenprijsindex voor energiebedrijven. In figuur 7.9 is te zien dat door de verkoop van deelnemingen in de energiebedrijven Nuon en Essent in 2009 een afwijkend beeld ontstaat voor dat jaar. Door de hoge inkomsten hebben gemeenten in dat jaar ook extra uitgaven geboekt voor reserveringen (197 miljoen euro) en aankoop van aandelen en andere deelnemingen (115 miljoen euro). Omdat de productie is gerelateerd aan de uitgaven, hebben we in 2009 gecorrigeerd voor deze incidentele uitgaven. In de beschouwde periode daalt de productie met gemiddeld 6,2% per jaar, terwijl de uitgaven minder sterk dalen met 2,7% per jaar.

Figuur 7.9

Kengetallen voor nutsbedrijven, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine)

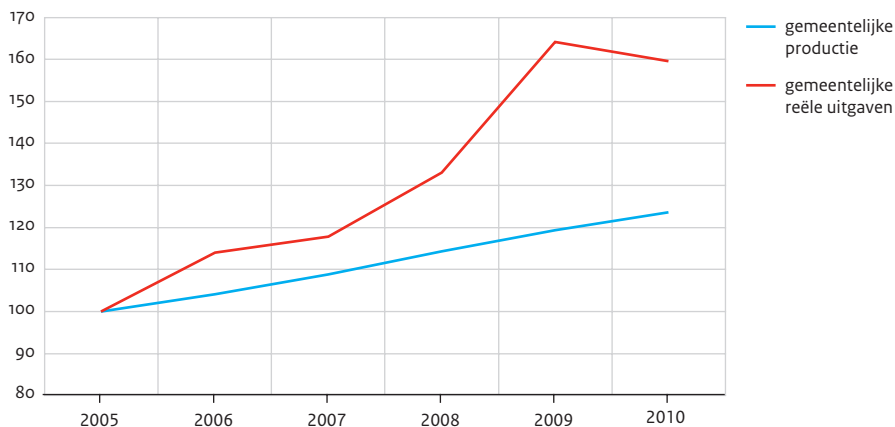
Overige economische activiteiten

Het taakveld overige economische activiteiten heeft betrekking op een veelheid van producten waarvoor nauwelijks landelijke indicatoren beschikbaar zijn. Daarom wordt hier een globale normeringsindicator gehanteerd: het aantal bedrijfsvestigingen.

De beschikbare cijfers zijn weergegeven in figuur 7.10. De reële gemeentelijke uitgaven nemen gestadig toe, met een forse tempoversnelling in 2008 en 2009. De gemiddelde jaarlijkse groei over de gehele periode bedraagt 9,7%. Gemeenten hebben in het licht van de economische crisis in 2009 investeringen voor latere jaren naar voren gehaald. De genormeerde productie (het aantal bedrijven) vertoont een stabiele toename met 4,3% per jaar. Blijkbaar richten gemeenten zich in toenemende mate op de stimulering van bedrijvigheid en werkgelegenheid.

Figuur 7.10

Kengetallen voor overige economie, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine)

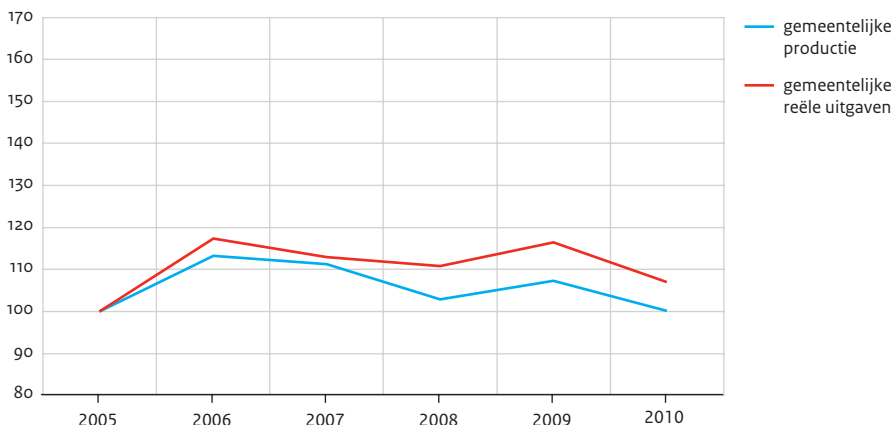
Totaal van economische activiteiten

In het verleden werden in *Maten voor gemeenten* alleen de voorzieningen openbaar vervoer en overige economie meegenomen bij de economische activiteiten. In deze versie hebben we geprobeerd om ook voor de andere voorzieningen gebruikscijfers te berekenen (havenbedrijven, grondexploitatie en nutsbedrijven).

In de beschouwde periode namen de uitgaven van gemeenten aan economische activiteiten met gemiddeld 1,4% per jaar toe, terwijl de inkomsten daalden (-2,4%). De productie fluctueerde in de periode, maar bleef gemiddeld over de gehele periode gelijk.

figuur 7.11

Samenvatting kengetallen voor economische activiteiten, 2005-2010 (indexcijfers, 2005 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine)

Kwaliteit en effectiviteit van dienstverlening

Aangezien de rol van gemeenten op het vlak van 'economische zaken' voornamelijk faciliterend is, is het lastig om de kwaliteit van de inspanningen te beoordelen. Een van de zaken waarmee gemeenten zich bezighouden, is het stimuleren van een kwalitatief hoge en veelzijdige middenstand. Het oordeel van burgers over het totale winkelaanbod geeft aan in welke mate de gemeenten hieraan voldoen, waarbij natuurlijk aangetekend moet worden dat het voor kleinere gemeenten veel lastiger is om hier goed te presteren. Over het algemeen zijn burgers iets meer tevreden over de winkels in de buurt (7,9 in 2012) dan over winkels in de hele gemeente (7,5 in 2012), zie www.waarstaatjegemeente.nl. In de periode 2007-2011 zien we geen grote verandering in dit oordeel. In 2007 kwam het gemiddelde oordeel over de tevredenheid van winkels in de buurt uit op 7,6 en in de gemeente op 7,4.

Uit de *Benchmark Gemeentelijk Ondernemingsklimaat 2010* (Ecorys 2010) blijkt dat ondernemers in de grootste 31 gemeenten (G31) gematigd tevreden zijn. Gemiddeld gaven zij de gemeenten in 2009 een 6,8. Dit rapportcijfer is iets hoger dan in 2007 (6,7) en duidelijk hoger dan in 2005 (6,5). In bijna alle grote gemeenten waarden de ondernemers het ondernemingsklimaat in 2009 significant hoger dan in 2005. Ondernemers zijn dus duidelijk positiever geworden over het ondernemingsklimaat in de grote gemeenten. De belangrijkste onderdelen van gemeentelijk beleid bij het beoordelen van het ondernemingsklimaat vinden ondernemers het verkeers- en parkeerbeleid, de communicatie met de ondernemers, dienst- en vergunningverlening, veiligheid, ruimtelijk beleid en economisch beleid. In de periode 2005-2007 scoorden de steden vooral beter op fysiek-ruimtelijke aspecten van het ondernemingsklimaat en in de periode 2007-2009 op de gemeentelijke organisatie en de kwaliteit van dienstverlening. Ook ervaren

ondernemers een vermindering van de administratieve lasten en de voortgaande digitalisering van het bedrijvenloket. Dit wordt als positief ervaren. Het is voor ondernemers eenvoudiger geworden om vergunningen aan te vragen. Ook de invoering van een apart (digitaal) bedrijvenloket en accountmanagement wordt door de ondernemers gewaardeerd. Zo wordt het voor hen veel duidelijker wie hun eerste aanspreekpunt is of waar ze moeten zijn om goed geholpen te worden.

7.4 Samenvatting en slotbeschouwing

In de sectoren wegen en water, openbaar vervoer en economie ging in 2010 een bedrag om van 14 miljard euro, wat overeenkomt met 25% van de totale gemeentelijke uitgaven. De sectorspecifieke inkomsten dekken ongeveer 70% van de uitgaven.

In 2010 was er met de gemeentelijke uitgaven aan wegen en water 4,6 miljard euro gemoeid. Dit betreft circa 8% van de geanalyseerde gemeentelijke uitgaven. Ongeveer 31% van de bruto-uitgaven wordt door sectorspecifieke inkomsten gedekt. Het belangrijkste taakveld in de sector wegen en water is 'wegen, pleinen en straten'. De uitgaven hieraan stegen tussen 2005 en 2010 met bijna 3% per jaar, terwijl de inkomsten met 3% per jaar daalden. Het tweede onderdeel, parkeren, is een van de weinige taakvelden waarbij de inkomsten de uitgaven systematisch overtreffen. Ondanks een grotere stijging van de uitgaven (6% per jaar) ten opzichte van de inkomsten zijn deze laatste nog voldoende om de uitgaven ruim te dekken.

De productie van wegen, straten en pleinen en overige wegen en water wordt gemeten door de uitgaven aan deze taakvelden te defleren met het prijsindexcijfer voor wegenonderhoud. Bij parkeren worden de inkomsten gedefleerd met het prijsindexcijfer voor parkeren en tolgeld, omdat gegevens over het aantal parkeeruren niet beschikbaar is. Tot 2008 vertonen de uitgaven voor wegen, straten en pleinen een constant verloop. Daarna volgt een (lichte) stijging. De cijfers voor de productie vertonen een gelijk beeld. Gemiddeld per jaar stegen de kosten iets meer dan de productie. Deze stijging van de gemiddelde kostprijs uit zich echter niet in kwaliteit- of effectiviteitsverbetering. De bereikbaarheid van steden is weinig veranderd, terwijl het reistijdverlies door filevorming op hoofdwegen zelfs is toegenomen. Het oordeel van de bevolking over de bereikbaarheid van gemeenten is weliswaar toegenomen, maar daar staat een afname van het oordeel over de bereikbaarheid van de stadscentra tegenover.

De uitgaven voor parkeren vertonen vanaf 2006 een duidelijke stijging. Gemiddeld stijgen de uitgaven aan parkeren met 6% per jaar. Daar staat een minder grote stijging van de productie tegenover (2,1%) wat een kostprijsstijging van 3,8% per jaar betekent. Deze kostprijsstijging kan slechts deels worden verklaard door een licht toegenomen kwaliteit (netheid, veiligheid en bereikbaarheid parkeergarages) en een toenemend positief oordeel van bewoners over parkeermogelijkheden in de buurt.

Voor het onderdeel 'overige wegen en water' is sprake van een aanzienlijke groei van productie en uitgaven in 2009 gevolgd door een forse daling in 2010, waardoor de uitgaven gemiddeld zijn gegroeid met 1% per jaar en de productie met 0,1% per jaar. De kostprijsstijging van 0,8% wordt niet verklaard uit een verbeterde effectiviteit of kwaliteit.

Samenvattend voor de volledige sector wegen en water blijft de stijging van de productie (1,7% per jaar) iets achter bij de stijging van de uitgaven (2,9%) per jaar. Tegenover de kostprijsstijging van 1,2% is slechts een lichte toename van kwaliteit (parkeergarages) en waardering (bereikbaarheid en parkeermogelijkheden) geconstateerd.

De totale kosten van het stad- /streekvervoer belopen ongeveer 1,9 miljard euro. Het aandeel van de gemeentelijke uitgaven in de totale exploitatiekosten van het stad- /streekvervoer vertoont fluctuaties. In 2005 lag het aandeel op iets meer dan 50%. Na een stijging in 2006 zijn de gemeentelijke aandelen sterk gedaald. In 2010 tot zelfs minder dan 20% van de totale uitgaven aan openbaar vervoer. De gemeentelijke uitgaven aan het openbaar vervoer zijn hierdoor gedaald van één miljard euro in 2005 tot ongeveer een kwart van dat bedrag in 2010. De daling van de inkomsten ging nog iets sneller, met gemiddeld 33% per jaar.

Als productindicator voor het stad-/streekvervoer geldt het aantal reizigerskilometers dat in de periode 2005-2010 een licht stijgend verloop laat zien van 6,2 miljard naar 6,7 miljard kilometers. De totale reële kosten dalen gemiddeld met 0,7% per jaar. Door het dalende gemeentelijke aandeel dalen de gemeentelijke uitgaven met ongeveer 25% per jaar, terwijl de aan gemeenten toegerekende productie iets minder snel daalt (23,5% per jaar). Dit betekent dat de kostprijs van het openbaar vervoer daalt ten opzichte van de prijsontwikkeling van de collectieve uitgaven. In dit opzicht wijkt het openbaar vervoer af van veel andere publieke voorzieningen, die worden gekenmerkt door een gestage stijging van de relatieve kostprijs. Ondanks de daling van de kostprijs verbetert de tevredenheid van gebruikers over de meeste aspecten van het openbaar vervoer.

Met het cluster economische zaken was in 2010 negen miljard euro gemoeid, waar ongeveer acht miljard euro aan inkomsten tegenover stond. De bouwgrondexploitatie neemt hiervan het leeuwendeel in met uitgaven van 7,9 miljard euro en inkomsten van 7,2 miljard euro. Voor de veelheid aan andere taken op economisch gebied blijft dan een gering bedrag over.

De reële uitgaven aan economische activiteiten groeiden tussen 2005 en 2010 met gemiddeld 3,4% per jaar, terwijl de inkomsten licht daalden (met 0,5% per jaar). In 2010 zijn de inkomsten voor het cluster economie voor het eerst niet meer voldoende om de uitgaven te dekken.

De productie van bouwgrondexploitatie wordt gemeten door de uitgaven te defleren met de prijsindex voor het bouwrijp maken van terreinen. Gemiddeld steeg de productie tussen 2005 en 2010 met iets meer dan 1,5% per jaar. Het uitgavenverloop ligt iets hoger dan de productie en komt uit op ongeveer 3% per jaar.

De productie van havenbedrijven wordt bepaald door de uitgaven te defleren met de prijsindex voor grond-, weg- en waterbouw. De productie en de uitgaven lopen redelijk gelijk op, maar de productie daalt met gemiddeld 2,6% per jaar wat sterker dan de uitgaven, die met 1,7% per jaar zijn gedaald.

Onder nutsbedrijven vallen ook deelnemingen van de gemeente in bedrijven die zich met nutsactiviteiten bezighouden. De productie wordt gemeten door de uitgaven te

defleren met de producentenprijsindex voor energiebedrijven. Over de hele periode 2005-2010 daalt de productie met gemiddeld 6,2% per jaar, terwijl de uitgaven minder sterker dalen met 2,7% per jaar.

Voor de overige economische activiteiten wordt het aantal bedrijfsvestigingen als normeringsindicator gehanteerd. De gemiddelde jaarlijkse groei van de uitgaven over de gehele periode bedraagt 9,7%. De genormeerde productie vertoont een stabiele toename met 4,3% per jaar. De investeringen vanwege de economische crisis hebben nog niet tot extra productie geleid, waardoor de kostprijs met 5,2% per jaar is gestegen.

Samenvattend voor de sector economie namen de uitgaven gemiddeld met 1,4% per jaar toe, terwijl de inkomsten daalden (-2,4%). De productie fluctueerde per jaar, maar gemiddeld over de gehele periode bleef deze gelijk.⁶ Samenvattend betekent dit een kostprijsstijging van gemiddeld 1,8% per jaar. Daarbij hebben gemeenten fors meer geïnvesteerd in het bevorderen van de economische bedrijvigheid, terwijl de bedrijvigheid zelf (nog) minder sterk is toegenomen. Ondernemers zijn goed te spreken over het investeringsgedrag van de gemeenten, en dit oordeel is in de loop der jaren positiever geworden.

Noten

- 1 Eventueel zou als referentiekader niet het totaal van het stad-/streekvervoer maar alleen de som van gemeenten en kaderwetgebieden kunnen worden gekozen. Op die manier zouden de provinciale uitgaven buiten beschouwing blijven. Hoewel deze aanpak in theorie te prefereren is, is daar vooralsnog niet voor gekozen vanwege de extra eisen die dit aan de gegevensverzameling stelt.
- 2 Zie: <http://www.kpvv.nl/Kpvv/Kpvv-Overige-Content/Kpvv-Overige-Content-Media/Bijlagen-publicaties/Kpvv-Bericht106-eBookpdf.pdf>
- 3 In de periode 2006-2008 stond tegenover een gemiddeld uitgavenbedrag van 150 miljoen euro een bedrag van 800 miljoen euro aan inkomsten. In 2008 zijn de inkomsten incidenteel opgelopen tot een bedrag van 5,8 miljard euro als gevolg van de verkoop van deelnemingen in de energiebedrijven Nuon en Essent. Tegenover deze hogere inkomsten stonden weliswaar ook hogere uitgaven (450 miljoen euro), maar deze wogen niet op tegen de extra inkomsten.
- 4 Zie: <http://www.kinggemeenten.nl/bewijsvangoodediens/>
- 5 Een index voor het beheer en onderhoud van waterwegen en havens is helaas niet beschikbaar.
- 6 Als we alleen de taakvelden uit vorige *Maten voor gemeenten* zouden meetellen, zouden de uitgaven zijn afgenomen met 6%, de inkomsten met 11,6% en de productie met 6,8% gemiddeld per jaar.

8 Milieu en leefomgeving

In activiteiten in het kader van milieubeheer en inrichting van de leefomgeving ging in 2010 een bedrag om van 7,0 miljard euro, hetgeen overeenkomt met ruim 12% van de totale gemeentelijke uitgaven (tabel 8.1). De sectorspecifieke inkomsten dekken circa 80% van de uitgaven, hetgeen in vergelijking met andere sectoren hoog is. De overige uitgaven worden gefinancierd uit algemene middelen van de gemeenten. Deze algemene middelen vloeien voort uit bedrijfsmatige activiteiten van de gemeenten, vermogensinkomsten, algemene belastingen en stortingen van het rijk in het gemeentefonds. Vooral bij rioolbeheer, reiniging en volkshuisvestingszaken zijn sectorspecifieke inkomsten hoog (circa 100%), omdat dit voor een belangrijk deel concrete diensten voor burgers zijn die hiervoor volgens de Gemeentewet kostendekkende tarieven dienen te betalen. Bij meer collectieve taken als milieubeheer en ruimtelijke ordening spelen eigen bijdragen van burgers nauwelijks een rol.

Tabel 8.1

Lasten en baten van gemeentelijke activiteiten op het gebied van milieu en leefomgeving
(in mld. euro's en prijzen van 2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
lasten						
milieu, reiniging en riolering	3,8	4,1	4,0	3,9	4,1	4,1
wonen en ruimte	3,1	2,8	2,7	2,9	3,1	2,9
totaal	6,9	6,9	6,7	6,8	7,2	7,0
baten						
milieu, reiniging en riolering	3,4	3,5	3,7	3,8	3,8	3,9
wonen en ruimte	2,5	2,1	2,0	2,1	2,0	1,7
totaal	5,9	5,6	5,7	5,9	5,8	5,6

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

Aan milieu, reiniging en riolering werd in 2010 door gemeenten 4,1 miljard euro uitgegeven (tabel 8.1). Dit is ongeveer 7% van de totale gemeentelijke uitgaven. De inkomsten waren met 3,9 miljard euro bijna kostendekkend. Aan wonen en ruimte wordt bijna drie miljard euro uitgegeven en 1,7 miljard euro aan inkomsten ontvangen.

8.1 Milieu

Welke milieutaken voeren gemeenten uit?

Met milieubeheer was in 2010 circa 0,7 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid (ruim 1% van de totale geanalyseerde gemeentelijke uitgaven) en het wordt voor ruim driekwart uit de algemene middelen van de gemeenten gefinancierd (tabel 8.2).

De milieutaken van de gemeente bestaan onder meer uit het beheer van bodem- en luchtkwaliteit en de bestrijding van geluidshinder, milieuvervuiling en ongedierte.

Tabel 8.2

Lasten en baten van gemeentelijke activiteiten op het gebied van milieu, reiniging en riolering (in mln. euro's en prijzen van 2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
lasten						
milieubeheer	670	660	690	650	680	700
riolering	1170	1180	1220	1250	1310	1310
reiniging	1970	2240	2080	2020	2110	2120
totaal	3820	4080	3990	3910	4110	4130
baten						
milieubeheer	220	160	210	160	180	170
riolering	1130	1200	1280	1470	1390	1440
reiniging	2070	2120	2240	2200	2250	2290
totaal	3420	3480	3740	3830	3820	3910

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

Het afval van huishoudens wordt door de gemeenten via de reinigingsdienst (vast afval) of de riolering (vloeibaar afval) afgevoerd. Gemeenten doen dit zelf, kunnen dit samen doen of kunnen dit uitbesteden. Met gemeentelijke reiniging en riolering was in 2010 een bedrag van 3,4 miljard euro gemoeid (6% van de totale geanalyseerde gemeentelijke uitgaven). Hiervan had 2,1 miljard euro betrekking op de gemeentelijke reinigingsdiensten en 1,3 miljard euro op de riolering. Reiniging en riolering brachten vanaf 2007 voor het eerst meer op dan de ermee gemoeide kosten: de baten van de reinigings- en rioolrechten bedroegen in 2010 circa 108% respectievelijk 110% van de uitgaven. In 2010 beheerden de gemeenten bijna 90.000 kilometer vrijvervalriolering, waarvan 39.000 kilometer volgens een gescheiden systeem van afval- en hemelwater (Rioned 2010). Bijna alle 7,2 miljoen huishoudens zijn op het riool aangesloten. In 2010 gaven gemeenten gemiddeld 4.600 euro per kilometer buis uit om de milieutaken uit te voeren, waarvan 1.000 euro aan reparatiekosten. Deze kosten zijn de laatste jaren fors gestegen.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Milieubeheer

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft de afgelopen jaren een groot aantal ontwikkelingen in gang gezet die zich richten op vermindering van regeldruk voor burgers en bedrijven en verbetering van de kwaliteit en doelmatigheid van de regelgeving op het gebied van wonen, ruimte, en milieu. Hiertoe heeft het ministerie het programma 'Slimmere regels, betere uitvoering en minder lasten' (SBM) opgezet. In het Regeerakkoord van het kabinet Rutte (2010) is de beleidslijn voor vermindering van de

regeldruk doorgetrokken en worden nieuwe voorstellen aangekondigd om de milieu-regelgeving te vereenvoudigen.

Ter vermindering van de regeldruk op het gebied van milieubeheer is op 1 januari 2008 de eerste fase van het Activiteitenbesluit in werking getreden. Het Activiteitenbesluit stelt algemene regels aan bedrijven, waardoor deze bedrijven geen milieuvergunning (meer) nodig hebben. Het jaar 2010 staat in het teken van de tweede fase van het Activiteitenbesluit, waarin een groot aantal extra bedrijven en bedrijfstakken onder de werking van dit besluit worden gebracht (TK 2007/2008). Een tweede belangrijke regeldruk verminderende maatregel is de omgevingsvergunning, waarin de verschillende vergunningen (alsook ontheffingen en andere toestemmingsvereisten) voor wonen, ruimte en milieu worden samengevoegd. Deze vergunning is wettelijk geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), die op 1 oktober 2010 in werking is getreden. Voor vergunningen op het gebied van bouwen en ruimte zijn wel gemeentelijke leges verschuldigd, maar dit is niet het geval voor milieuvergunningen.

Deze nieuwe inrichting vraagt van gemeenten een nieuwe en digitale manier van vergunningverlening en handhaving, waardoor werkprocessen en procedures op het gebied van wonen, ruimte en milieu geheel opnieuw ingericht moeten worden. Ook dienen gemeenten namens alle betrokken overheidsorganisaties één omgevingsloket op te richten met een goed functionerende front- en back-office en een goed toegankelijk digitaal loket. Dat vraagt veel van gemeenten, zowel financieel als organisatorisch. Daar komt bij dat gemeenten binnen acht weken over een vergunningsaanvraag dienen te beslissen, anders volgt een vergunning van rechtswege. Ruim een jaar na de invoering werkt de nieuwe omgevingswet Wabo nog niet helemaal naar behoren (BB 2012). Met name bij complexe vergunningsaanvragen zou de besluitvorming nog te traag en niet integraal zijn en zou het bij ambtenaren nog dikwijls ontbreken aan de benodigde deskundigheid.

Het is de bedoeling dat milieutaken van gemeenten, provincies en rijk worden ondergebracht in regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). Deze gaan zich vanaf 1 januari 2013 bezighouden met vergunningverlening, handhaving en toezicht op het gebied van bouwen, ruimte en milieu. In 2011 en 2012 worden concrete stappenplannen ontwikkeld voor de invoering van RUD's. Een groot aantal ambtenaren verandert hierdoor van werkgever en/of van werkplek. De invoering van de regionale uitvoeringsdiensten hangt nauw samen met de komst van de omgevingsvergunning en is ook van grote invloed op gemeenten. Verwacht wordt dat vanwege het ruime takenpakket van de RUD's een aantal gemeenten ook de Wabo-taken hier zullen onderbrengen. De oprichting van de uitvoeringsdiensten (30 stuks) en het opstellen van kwaliteitseisen dwingt gemeenten nu al na te denken over de vraag of ze de 'eenvoudige' milieutaken zelf willen blijven uitvoeren (waarbij dus wel moet worden voldaan aan alle kwaliteitseisen) of dat ze deze uitbesteden aan de omgevingsdienst.

Reiniging

In de Wet milieubeheer (Wm) is aan de minister van vrom (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) de verplichting opgelegd om periodiek een afvalbeheersplan op te stellen. In dit plan moet het beleid zijn vastgelegd voor het beheer (inzameling, vervoer en verwerking) van afvalstoffen (vrom 2009: 29). Eind 2009 is het Landelijk Afvalbeheersplan (LAP) 2009-2021 in werking getreden, dat het Landelijk Afvalbeheersplan 2003-2009 vervangt. In het eerste LAP lag de nadruk op het beperken van de hoeveelheid afval vóór verwijdering door maximaal in te zetten op preventie en nuttige toepassing. In het tweede LAP is veel aandacht voor het hele traject van de winning van een grondstof tot en met de verwerking van een afvalstof. Met deze ketenaanpak in het afvalbeleid wordt een verdere vermindering van de milieudruk door afval beoogd (vrom 2009: 14).

In het proces van afvalbeheer speelt de rijksoverheid de centrale rol. De taken van provincies en gemeenten zijn met name gericht op preventie, afvalscheiding, vergunningverlening en handhaving. Gemeenten hebben daarnaast een wettelijke zorgplicht voor het (gescheiden) inzamelen van huishoudelijk afval. Gemeenten mogen zelf beslissen of zij die inzameling zelf uitvoeren of dat ze een private partij inschakelen (vrom 2009: 16 en 90). In 2010 bestond 88% van het gemeentelijk afval uit huishoudelijk afval; 14% van het huishoudelijk afval betrof gft-afval en 12% papierafval; ongeveer 61% van het afval werd door de gemeenten of een door de gemeenten ingeschakelde dienst opgehaald (CBS, StatLine).

De afgelopen jaren is er veel aandacht gekomen voor het gescheiden inzamelen en recyclen van plastic verpakkingen. Op 27 juli 2007 sloten de vng (Vereniging van Nederlandse Gemeenten), het ministerie van vrom en het bedrijfsleven een Raamovereenkomst over de aanpak van verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2008 tot en met 2012. Eind 2012 moet 42% van al het Nederlandse plastic verpakkingsafval efficiënt worden gerecycled (vrom 2007a). Om dit doel te kunnen halen, is via gemeenten een landelijk inzamelsysteem voor plastic verpakkingsafval uit huishoudens opgezet. Op 8 maart 2010 waren 414 gemeenten (ruim 90% van de gemeenten) aan de slag met de inzameling van plastic verpakkingsafval. Het afval wordt door burgers verzameld in speciale zakken of bakken (bronscheiding, 363 gemeenten hebben ervoor gekozen speciale bakken te plaatsen of zakken ter beschikking te stellen), of komt terug via nascheiding (51 gemeenten zamelen plastic verpakkingsafval in met behulp van nascheiding) (vrom 2010). In april 2012 heeft de Tweede Kamer ingestemd met een kabinetsvoorstel voor afschaffing van het statiegeld. De gemeenten hebben zich hier duidelijk tegen uitgesproken (bron: vng).

Om het scheiden van afval te financieren en het verpakken van producten door producenten te ontmoedigen is op 1 januari 2008 de verpakkingenbelasting ingevoerd. De opbrengsten van de verpakkingenbelasting gaan naar het Afvalfonds, waaruit de gemeenten de kosten vergoed krijgen voor het gescheiden inzamelen en recyclen van verpakkingsafval. Deze belasting moet uiteindelijk 365 miljoen euro in kas brengen,

maar in 2009 bleef de teller op 260 miljoen euro staan en in 2011 op 282 miljoen. Het kabinet Rutte heeft inmiddels besloten om de rijksbijdrage van 115 miljoen euro aan het Afvalfonds per 1 januari 2013 te schrappen. Het rijk wil deze aderlating compenseren door producenten, desnoods door wettelijk sluitende maatregelen, meer verantwoordelijkheid te laten nemen voor de afvalverwijdering en de afvalscheiding. Naast aandacht voor het gescheiden inzamelen en recyclen van plastic verpakkingen, investeren gemeenten veel in de aanpak van zwerfafval. Gemeenten worden hierin gestimuleerd door het Focusprogramma Zwerfafval 2010-2012, een voortzetting van het Impulsprogramma Zwerfafval 2007-2009.

Riolering¹

Eind 2005 moest de basisinspanning voor waterkwaliteit gerealiseerd zijn. Bij gemengde riolen komt bij hevige regenval regenwater verontreinigd met afvalwater via overstorten ongezuiverd in het oppervlaktewater. Deze hoeveelheden moesten worden verminderd. Daarom zijn extra bassins geplaatst waarin het vervuilende slib uit het riool kan bezinken, alvorens het water uit het riool in het oppervlaktewater terechtkomt (Rioned 2010). Inmiddels is de basisinspanning vrijwel geheel gerealiseerd; alleen voor het afkoppelen van regenwater hebben gemeenten soms meer tijd gekregen om dit samen met bijvoorbeeld rioolvervanging of wijkvernieuwing te kunnen uitvoeren. Inmiddels is 99,2% van alle woningen op het riool aangesloten, heeft 0,6% van de woningen een individuele zuiveringsvoorziening en moet 0,2% nog worden aangesloten of gesaneerd (Rioned 2010).

Het afkoppelen van regenwater gaat door, ook na het realiseren van de basisinspanning. Op dit moment investeren gemeenten daar ongeveer 200 miljoen euro per jaar in. Zij koppelen daarmee ongeveer 1% van het gemengde stelsel per jaar af. Daarnaast is en blijft rioolvervanging een grote kostenpost. Gemeenten vervangen of renoveren gemiddeld circa 0,9% per jaar (kosten circa 600 miljoen euro per jaar). De komende jaren zullen de investeringen vanwege de leeftijdsopbouw van het rioolnet sterk toenemen, en door deze vervanging zal ook de opbrengst uit de rioolheffing moeten blijven stijgen.

De totale kosten voor het waterbeheer (systeem en keten) kwamen in 2010 uit op circa 7 miljard euro. In het Bestuursakkoord 2011 wordt verwacht dat deze kosten de komende jaren sterk zullen oplopen. Daarom zijn maatregelen voorgesteld om een doelmatigheidswinst van circa 0,75 miljard euro te realiseren. De doelmatigheidswinst moet komen uit minder 'bestuurlijke drukte', een doelmatiger inrichting van de werkprocessen, het bundelen van kennis en capaciteit en het combineren van werkzaamheden.

Een nieuwe ontwikkeling op het gebied van waterbeheer is het invullen van de Kaderrichtlijn Water. Dit moet leiden tot een betere waterkwaliteit, het verminderen van wateroverlast (Nationaal Bestuursakkoord Water) en een betere regeling voor de grondwaterzorgplicht. De nieuwe grondwaterzorgplicht voorkomt dat burgers van het kastje naar de muur gestuurd worden: de gemeente is het eerste aanspreekpunt. Deze nieuwe opgaven kunnen gemeenten alleen in samenwerking met het waterschap en andere betrokkenen realiseren. Daarom worden bestuurlijke afspraken tussen gemeente en

waterschap verplicht. Mede vanwege deze nieuwe taken is het rioolrecht vervangen door de rioolheffing en zijn gemeenten vanaf 2010 verplicht de rioolheffing te gebruiken voor aanleg en onderhoud van de riolering. Door al deze activiteiten is het de verwachting dat de rioolheffing de komende jaren met 5-8% per jaar stijgt. Om inzicht te geven in hun prestaties en om van elkaar te kunnen leren, is in 2010 een landelijke benchmark van start gegaan, waaraan alle gemeenten eens in de drie jaar meedoen (Rioned 2010).

Productie en uitgaven

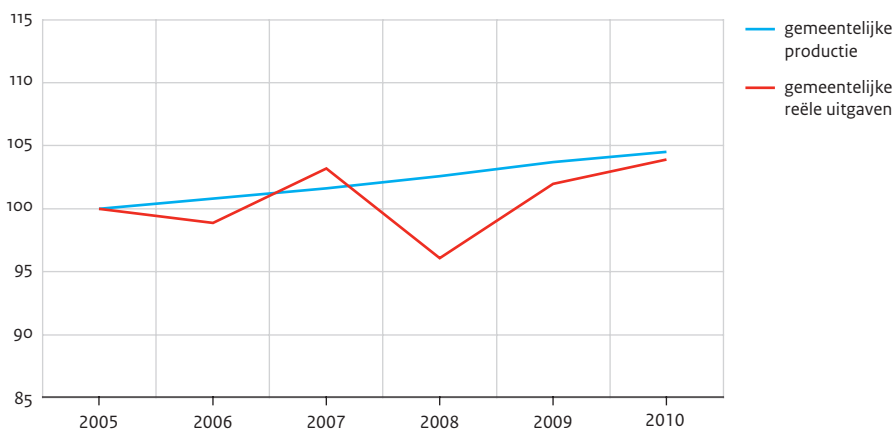
Milieubeheer

Bij milieubeheer hebben de gemeentelijke taken betrekking op beleidsontwikkeling, voorlichting, vergunningverlening en handhaving. Voor deze activiteiten is geen goede productindicator beschikbaar. Daarom is uitgegaan van een normeringsindicator, te weten het aantal woonruimten plus vijfmaal het aantal bedrijfsvestigingen. Daarmee wordt de functie 'wonen' ruim anderhalfmaal zo zwaar gewogen als de functie 'werken'.²

Figuur 8.1 laat de kerncijfers voor milieubeheer zien. De genormeerde productie stijgt in de periode 2005-2010 monotoon met gemiddeld 0,9% per jaar. De betrokken gemeentelijke uitgaven tonen een iets grilliger beeld, maar komen per saldo uit op een vergelijkbare gemiddelde groei van 0,8% per jaar.

Figuur 8.1

Gemeentelijke uitgaven en productie voor milieubeheer (indexcijfers, 2005 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen), diverse statistieken op StatLine

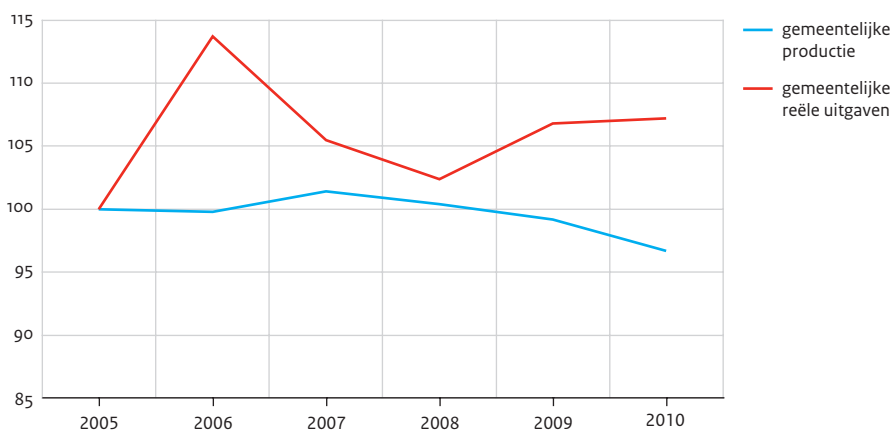
Reiniging

Een indicator voor de productie van de gemeentelijke reinigingsdiensten is de hoeveelheid opgehaald afval. Eventueel kan de maat worden verfijnd door rekening te houden

met verschillende soorten afval (glas, plastic, papier, GFT, huishoudelijk restafval, afval van bedrijven). Tussen 2005 en 2010 is het afvalbeeld betrekkelijk stabiel en veranderen de aandelen van soorten afval en methoden van ophalen en afvoeren nauwelijks. In dit rapport is daarom uitsluitend gebruikgemaakt van de totale door de gemeentelijke reinigingsdiensten opgehaalde en door burgers en bedrijven aangeleverde hoeveelheid afval.

Figuur 8.2

Gemeentelijke uitgaven en productie voor reiniging (indexcijfers, 2005 = 100)



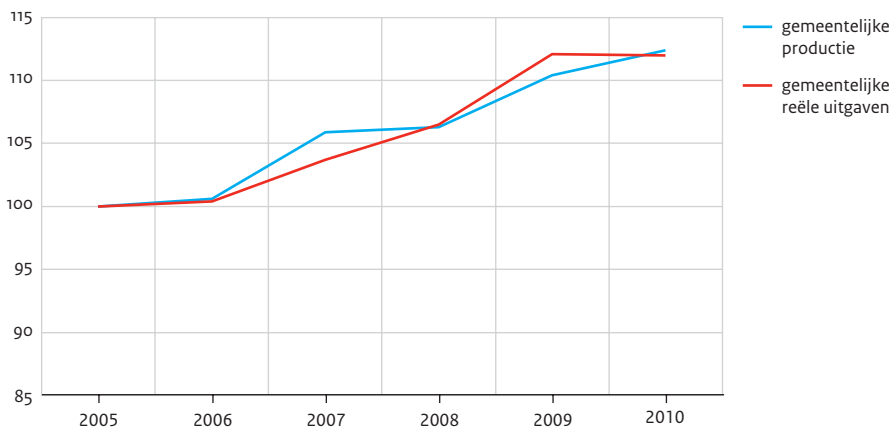
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen), diverse statistieken op StatLine

Riolering

Voor de riolering moet een keuze worden gemaakt uit een aantal potentiële product-indicatoren. Een optie is bijvoorbeeld het aantal kilometers riool of het aantal bediende huishoudens. In het verleden is in *Maten voor gemeenten* de hoeveelheid afgevoerd water als productindicator gebruikt. In overleg met de Stichting Rioned is sinds enkele jaren overgestapt op een andere indicator: de kosten gedefleerd met de prijsindex voor riool-aanleg.

Figuur 8.3

Gemeentelijke uitgaven en productie voor rioolbeheer (indexcijfers, 2005 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen), diverse statistieken op StatLine

Bij het taakveld reiniging (figuur 8.2) is de productie betrekkelijk stabiel, maar toont per saldo wel een lichte daling die uitkomt op gemiddeld $-0,7\%$ per jaar. De betrokken uitgaven vertonen een betrekkelijk grillig beeld, met een uitschieter in 2006, maar komen per saldo uit op een gemiddelde stijging van $1,4\%$ per jaar. Bij de riolering (figuur 8.3) sporen productie en uitgaven betrekkelijk nauwgezet en nemen we voor beide een gemiddelde jaarlijkse stijging waar van circa $2,3\%$ per jaar. Wel blijkt deze stijging voornamelijk in de periode 2006-2009 te zijn gerealiseerd.

Kwaliteit van dienstverlening

Milieubeheer

Veel gemeenten slagen er niet in om aanvragen voor omgevingsvergunningen op tijd af te wikkelen (BB 2011). Omdat de Wabo de gemeenten verplicht om binnen acht weken over een vergunningaanvraag te beslissen, wordt bij overschrijding van deze termijn de vergunning automatisch van rechtswege verleend. Hierdoor kunnen activiteiten worden verricht waarvoor normaal gesproken geen vergunning zou worden gegeven. Wel kan in situaties waarin aantoonbare ernstige nadelige gevolgen voor het milieu optreden de vergunning alsnog worden ingetrokken.

Reiniging

Uit de SCP-enquête *Kwaliteit Publieke Dienstverlening 2010* blijkt dat 89% van de Nederlanders in 2010 tevreden was over de dienstverlening door de gemeentereiniging. In 2006 was 84% van de Nederlanders hierover tevreden en in 2002 was dat 90%. In 2010 vond bijna 50% van de burgers de prijs van gemeentereiniging te hoog, in 2006 betrof dit nog 60% van de burgers. Op de website waarstaatjegemeente.nl zijn oordelen van burgers te vinden over de afvalinzameling in hun gemeente. Voor de jaren 2005-2007 is gevraagd naar het oordeel over de wijze van afvalinzameling en voor de jaren 2007-2011 naar het oordeel over de afvalinzameling zelf. Koppelen we deze oordeelsvragen aan elkaar, dan is het rapportcijfer aanvankelijk gedaald van gemiddeld 7,6 in 2005 naar 7,3 in 2007 en 2008, en vertoont het cijfer de jaren daarna weer een stijgende lijn, oplopend tot een 7,7 in 2012. Dit alles wijst erop dat de burger een steeds positiever oordeel is gaan vellen over de kwaliteit van de gemeentelijke afvaldienst.

Riolering

In de *Rioleringsatlas van Nederland* (Rioned 2005a) wordt een overzicht gegeven van de staat van het Nederlandse rioleringsstelsel.³ Het percentage van de riolen dat in 2004 in goede staat is, ten opzichte van wat verwacht mag worden op basis van stelselkenmerken en ouderdom van de riolen, lag gemiddeld rond de 40 (Rioned 2005b). In 2009 werd geconstateerd dat de rioolvervangingsniveau ligt dat hoort bij de leeftijdsopbouw van het riool: er is geen vervangingsachterstand (Rioned 2010). Wel zijn er kostenstijgingen die samenhangen met het treffen van milieumaatregelen en de aanpak van wateroverlast. Gemiddeld waren er in 2004 72 klachten per 10.000 inwoners. In 2009 is het aantal klachten gedaald naar 66 per 10.000 inwoners (Rioned 2010). Wel heeft circa 30% van de burgers de afgelopen jaren wel eens problemen gehad met de waterafvoer, waarvan de helft vanwege een hoosbui (Rioned 2010).

8.2 Ruimte en wonen

Wat doet de gemeente voor de leefomgeving?

In tabel 8.2 is te zien dat met de gemeentelijke taken op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing in 2010 een bedrag van 2,9 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven was gemoeid, hetgeen overeenkomt met 5% van alle gemeentelijke uitgaven. Deze uitgaven waren over vier deelterreinen verdeeld: woning-exploitatie (0,4 miljard euro), overige volkshuisvesting (1,1 miljard euro), ruimtelijke ordening (0,8 miljard euro) en stedelijke vernieuwing (0,5 miljard euro). Het overgrote deel van deze uitgaven is gedekt door rijksbijdragen en inkomsten van derden. Van de genoemde terreinen is dat van de overige volkshuisvesting het meest heterogeen. Het gaat hier onder meer om de uitvoering van de Woningwet en de Huisvestingswet (bouw-, woning- en welstandstoezicht), het toezicht op de brandveiligheid van gebouwen, de verdeling en vordering van woonruimte, het verlenen van bouwvergunningen, vastgoedregistratie, de regulering van woonschepen, woonwagenzaken en gemeentegaranties (bij koopwoningen).

Tabel 8.2

Lasten en baten van gemeentelijke activiteiten op het gebied van ruimte en wonen (in mln. euro's en prijzen van 2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
lasten						
woningexploitatie,						
woningbouw	650	510	520	540	470	440
overige volkshuisvesting	1050	1120	1050	1120	1170	1120
ruimtelijke ordening	800	700	770	830	910	840
stedelijke vernieuwing	620	480	400	410	550	490
totaal	3120	2810	2740	2910	3100	2900
baten						
woningexploitatie,						
woningbouw	870	570	540	580	430	400
overige volkshuisvesting	850	990	930	950	870	730
ruimtelijke ordening	270	200	250	250	270	230
stedelijke vernieuwing	520	310	280	300	420	340
totaal	2510	2070	2000	2070	1990	1700

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

Beleidsmatige ontwikkelingen

Woningbouw en -exploitatie

Het beheer en de exploitatie van sociale huurwoningen is het domein van de woningcorporaties. Gemeenten maken op negen prestatievelden afspraken met deze corporaties. Deze afspraken hebben tot doel het handelen van gemeenten en corporaties op elkaar af te stemmen en gezamenlijk prestaties te leveren met betrekking tot bijvoorbeeld nieuwbouw en de verkoop van woningen. Op basis van dossieranalyse concludeert Severijn dat het aantal woningcorporaties dat met gemeenten prestatieafspraken heeft gemaakt is gestegen van 48% in 2006 via 56% in 2008 naar 68% in 2010 en in 2010 circa 61% van de sociale huurwoningvoorraad betrof (Severijn 2010). De afspraken hebben vooral betrekking op fysieke en financiële inspanningen, maar ook – zij het in veel mindere mate – op leefbaarheid, duurzaamheid en bewonersbetrokkenheid.

Het jaarlijks bouwen van zo'n 100.000 nieuwe woningen is vanaf het begin van de 21e eeuw een doelstelling van de opeenvolgende kabinetten geweest. Deze doelstelling wordt echter jaar na jaar niet gehaald. Weliswaar heeft het kabinet Balkende-IV deze doelstelling in 2007 naar beneden bijgesteld naar minimaal 80.000 woningen per jaar, maar ook deze doelstelling lijkt moeilijk haalbaar. In de periode 2003-2008 is de woningbouwproductie monotoon gestegen van 60.000 naar circa 80.000 woningen per jaar en enkele jaren op dit niveau gebleven, maar in 2010 en 2011 is de woningbouwproductie ingestort naar een niveau van circa 57.000 woningen per jaar. Deze groei respectievelijk daling komt nagenoeg geheel voor rekening van de particuliere woningbouw.

Om de woningbouw te stimuleren heeft het kabinet Balkende-IV in maart 2009 in het aanvullend beleidsakkoord 'Werken aan de toekomst' de stimuleringsregeling woningbouw ingevoerd (TK 2008/2009b). Inmiddels zijn drie tranches verlopen. Deze tranches maken vanaf 31 maart 2010 deel uit van de Crisis- en herstelwet. De wet bevat maatregelen ter versnelling van besluitvorming over woningbouwprojecten en over de herstructurering van woon- en werkgebieden.

In het Regeerakkoord van het kabinet Rutte (2010) zijn geen woningbouwdoelstellingen meer opgenomen. Het accent is verlegd naar maatregelen die de werking van de woningmarkt moeten verbeteren. In de sociale huursector moet dit worden bereikt door de toegang via rantsoenering en huurprijsmaatregelen meer toe te spitsen op degenen die op deze sector zijn aangewezen: de lage inkomensgroepen. Hierdoor dreigen echter de middeninkomens tussen wal en schip te raken, omdat de particuliere huurmarkt en koopmarkt voor velen buiten bereik ligt.

Vergunningen

Op het vlak van de *overige volkshuisvesting*, waaronder onder meer toezicht op woningbouw, brandveiligheid van gebouwen, de verdeling en vordering van woonruimte en het verlenen van bouwvergunningen valt, is er veel nieuwe wet- en regelgeving. Per 1 juli 2010 is de omgevingsvergunning, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), ingevoerd. Door de invoering van de Wabo worden 26 vergunningen (bijvoorbeeld de bouw- en milieuvergunning) en 1600 formulieren ondergebracht in één vergunning. Burgers en ondernemers hebben te maken met nog maar één vergunning, één loket, één besluit en één procedure. Een ander belangrijk onderdeel van de Wabo is dat aanvragen digitaal kunnen worden ingediend en bijgehouden via het Omgevingsloket online. De inrichting van de Wabo brengt de nodige invoeringskosten met zich mee, waarvoor gemeenten in 2009 een compensatie via het gemeentefonds hebben ontvangen. Voorts worden er uiterlijk 1 januari 2012 regionale uitvoeringsdiensten opgericht die de Wabo moeten ondersteunen (zie § 8.1 Milieu). Complexe taken die veel deskundigheid vragen en een bovenlokale aanpak vereisen, worden door gemeenten en provincies ondergebracht in regionale uitvoeringsdiensten.

Ten slotte moeten gemeenten een Basisadministratie Adressen en Gebouwen (BAG) opzetten. Op 1 juli 2009 is deze wet- en regelgeving in werking getreden. Inmiddels zijn alle gemeenten aangesloten (IM 2011). Vanaf 1 juli 2011 zijn alle organisaties met een publieke taak verplicht tot afname van de gegevens uit de BAG en hebben een terugmeldplicht als zij op eventuele fouten in de gegevens stuiten.

Ruimtelijke ordening

Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden ter vervanging van de oude Wro (Staatsblad 2006b). Uitgangspunt van de wet is: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Provincies en gemeenten hebben met de huidige wet meer verantwoordelijkheden dan onder de oude wet. Rijk en provincies kunnen met zogenoemde proactieve aanwijzingen kaders stellen waarbinnen de gemeenten moeten opereren. Een belangrijk onderdeel van de Wro is de digitalisering van ruimtelijke plannen. Vanaf 1 januari 2010 zijn alle gemeenten, provincies en departementen verplicht

om nieuwe ruimtelijke plannen via internet beschikbaar te stellen (www.ruimtelijkeplannen.nl). Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties krijgen zo veel gemakkelijker toegang tot informatie over de ruimtelijke ordening in Nederland. Op 14 juni 2011 is de nieuwe Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) aangeboden aan de Tweede Kamer. Deze nieuwe structuurvisie vervangt verschillende bestaande nota's, waaronder de Nota Ruimte, de Nota Mobiliteit, de agenda Landschap en de agenda Vitaal Platteland. Het besluit voor de vaststelling van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is op 13 maart 2012 door de minister ondertekend en daarmee van kracht geworden. De stagnatie in de bevolkingsgroei, en hier en daar zelfs krimp, stelt gemeenten voor een uitdaging. Deze krimp doet zich al geruime tijd voor in Zeeuws-Vlaanderen en Zuid-Limburg, maar slaat momenteel ook toe in Noordoost-Groningen, Zuidoost-Drenthe en de Achterhoek (Derks 2012). Gemeenten moeten hierdoor in toenemende mate rekening houden met een afname van de beroepsbevolking en lokale bedrijvigheid. In het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling 'Krimpen met kwaliteit' stippelen rijk, provincies en gemeenten uit hoe zij de gevolgen van krimp willen opvangen. Zo zullen gemeenten meer regionaal moeten samenwerken om te voorkomen dat individuele gemeentelijke belangen vóór het gezamenlijke regionale belang gaan (BZK/VNG/IPO 2009). Ook het kabinet Rutte vraagt aandacht voor de krimpregio's en zoekt naar maatregelen om deze regio's nieuwe impulsen en ontwikkelingsmogelijkheden te geven (Kabinet-Rutte 2010). Het belang van de krimpproblematiek en de omschakeling die dit van het regionale beleid en alle betrokken partijen vraagt, blijkt ook uit het SER-advies (Sociaal-Economische raad) dat hierover in maart 2011 is verschenen.

Stedelijke vernieuwing

De stedelijke vernieuwing wordt op rijksniveau onder meer aangestuurd via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), waarbij steden eens in de vijf jaar geld kunnen aanvragen voor hun vernieuwingsplannen. Uit een begin 2006 in opdracht van het ministerie van VROM uitgevoerd evaluatieonderzoek (Ecorys 2006) naar de besteding van het investeringsbudget in de periode 2000-2005 (ISV-1) blijkt het grotestedenbeleid (GSB) in de betreffende jaren succesvol te zijn geweest. Van alle doelstellingen van het ISV-1 is tussen 2000 en 2005 58% volledig gerealiseerd en 23% gedeeltelijk, en hebben de steden zich positief ontwikkeld. Ten opzichte van de rest van het land wonen er in de steden nu meer hogeropgeleiden, is de inkomenspositie verbeterd en is het aandeel koopwoningen sneller toegenomen. Ook de beleving van de bewoners lijkt zich gunstig te ontwikkelen: de waardering voor de (fysieke) leefbaarheid in de steden is de afgelopen jaren gestegen.

Het grotestedenbeleid in de tweede periode (ISV-2), lopend van 2005 tot 2010, verschilde weinig van dat in de eerste periode. Wel zijn er van rijkswege minder middelen beschikbaar gesteld (van 1,3 miljard euro naar 1,1 miljard euro), gaf het rijk duidelijker aan welke prestaties werden verwacht en zijn de prestatievelden aangepast: minder stadseconomie en meer omgevingskwaliteit. Het ISV-2-budget is onder meer ingezet voor stedelijke vernieuwing en herstructurering, voor cultuurvoorzieningen, voor beperking van geluidsoverlast en voor bodemsanering. Ook de effectiviteit van de tweede

fase is inmiddels geëvalueerd (Marlet en Van Woerkens 2010). Uit deze evaluatie blijkt dat het G-s-beleid in deze periode een aantoonbare bijdrage heeft geleverd aan de opleving van de Nederlandse steden, maar niet op alle fronten. Met name de kwaliteit van de woonomgeving is verbeterd, de aantrekkingskracht op hoogopgeleide en economisch kansrijke huishoudens is toegenomen en de samenstelling van de bevolking heeft zich gunstig ontwikkeld. Daar staat tegenover dat de veiligheidssituatie in de grote steden nog steeds minder rooskleurig is dan in de andere steden, dat de werkgelegenheid niet meer is toegenomen dan elders en dat arbeidsparticipatie in verhouding minder is toegenomen.

Momenteel loopt de derde fase, 1sv-3, die betrekking heeft op de periode 2010-2014. In totaal wordt ongeveer 1,2 miljard euro beschikbaar gesteld. Dit is 400 miljoen minder ten opzichte van de vorige periode. Voor de G31 is 850 miljoen euro beschikbaar gesteld en 320 miljoen euro via de provincies voor de gemeenten buiten de G31. In de plannen geven steden aan dat het budget ingezet wordt voor de verbetering van buurten en wijken. De steden concentreren het inzetten van het budget voor 1sv-3 vaak in aandachtswijken (Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing 2009). In 2012 zal een *midterm review* plaatsvinden, waarin de voortgang op de drie landelijke doelstellingen van 1sv-3-beleid wordt geëvalueerd. Deze drie doelstellingen zijn: bevordering van de kwaliteit en differentiatie van de woningvoorraad, bevordering van de fysieke kwaliteit van de leefomgeving en bevordering van een gezonde en duurzame leefomgeving.

Het 1sv is in 2011 omgevormd van een specifieke uitkering naar een decentralisatie-uitkering. Daarmee krijgen gemeenten meer beleids- en bestedingsvrijheid en hoeven alleen nog aan de eigen gemeenteraad verantwoording af te leggen. Wel moeten gemeenten net als voorheen ontwikkelprogramma's voor het 1sv opstellen, maar er is meer vrijheid om eigen middelen en doelen te kiezen. Daarnaast blijft het rijk de steden op outcome-niveau monitoren.

Afzonderlijk beleid wordt gevoerd voor de veertig wijken waar de problemen het grootst zijn. Deze problemen doen zich vooral voor op het gebied van wonen, werken, leren, integreren en veiligheid. Bij de Voorjaarsnota van juni 2008 zijn door het kabinet Balkenende-IV extra middelen ter beschikking gesteld voor specifiek de wijkenaanpak in de periode 2008 tot en met 2010. In 2008 investeerde het toenmalige kabinet naast de reguliere geldstromen – via het gemeentefonds – gericht 40 miljoen euro in de 40 aandachtswijken. Dit bedrag werd in 2009 en 2010 verhoogd naar 58,5 miljoen euro. In het 40-plus wijkenbudget (wijken die behalve de 40 aandachtswijken ook extra aandacht verdienen) is in 2009 en 2010 nog eens 30 miljoen euro geïnvesteerd. Deze geldstromen zijn in 2011 niet meer gecontinueerd.⁴

Productie en uitgaven

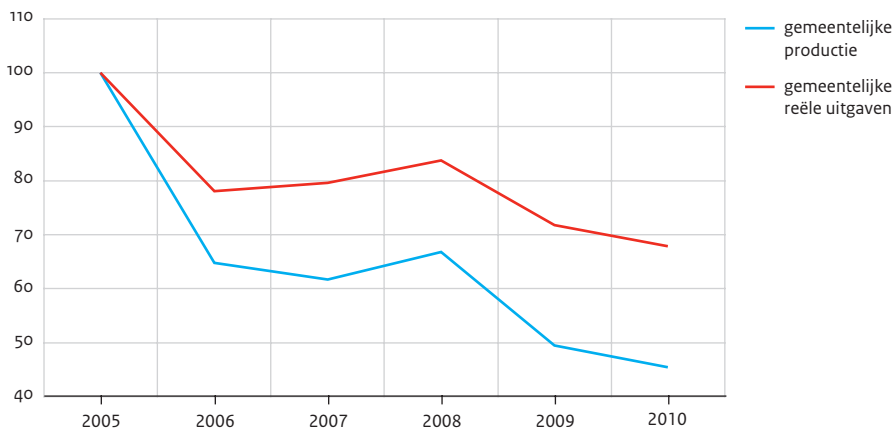
Voor de taakvelden woningexploitatie en stedelijke vernieuwing worden waarde-indicatoren gehanteerd, waarbij de uitgaven worden gedefleerd met het prijsindexcijfer van woninghuur (woningexploitatie) respectievelijk het prijsindexcijfer voor woning-onderhoud (stedelijke vernieuwing). Bij overige volkshuisvesting is het denkbaar fysieke productindicatoren te hanteren, zoals het aantal verordeningen van bouw- en woningtoezicht, het aantal bouw- en woonvergunningen en het aantal verleende gemeentegaranties. Gemeenten hebben bij de woningbouw vooral een regietaak en een taak op het gebied van het aanleveren van bouwgrond, het aanleggen van bestrating en het aankleden van de openbare ruimte. Vanwege de verschillende taken is daarom voor 'overige volkshuisvesting' gekozen voor een samengestelde indicator: het aantal verstrekte bouwvergunningen, het aantal opgeleverde woningen en het aantal woonruimten in de sociale sector, elk met een gelijk gewicht. Ruimtelijke ordening, waarvan de activiteiten uitmonden in structuur- en bestemmingsplannen, is bij uitstek een voorbeeld van voorwaardenscheppend beleid. Op dit onderdeel is daarom gebruikgemaakt van een normeringsindicator: het aantal woonruimten.

De figuren 8.4 tot en met 8.7 geven de kernuitkomsten voor de vier onderscheiden voorzieningen en figuur 8.8 geeft een samenvattend overzicht voor de sector ruimte en wonen.

Uit figuur 8.4 blijkt dat de verzelfstandiging van de gemeentelijke woonbedrijven nog steeds gaande is. De directe financiële betrokkenheid van gemeenten bij het taakveld woningexploitatie is verder teruggelopen, vooral in het begin van de waarnemingsperiode. Per saldo zijn de gemeentelijke uitgaven voor woningexploitatie gemiddeld met -7,5% per jaar afgenomen. De productie is met -14,6% echter nog veel sterker gedaald. Dit verschil is vooral in 2006 ontstaan (13 procentpunt verschil) en in latere jaren slechts marginaal toegenomen (tot 22 procentpunt in 2010). Beperken we ons tot de periode 2006-2010 dan zijn de uitgaven slechts met ruim 3% per jaar afgenomen en de geleverde diensten met ruim 8% per jaar.

Figuur 8.4

Gemeentelijke uitgaven en productie voor woningexploitatie en woningbouw (indexcijfers, 2005 = 100)

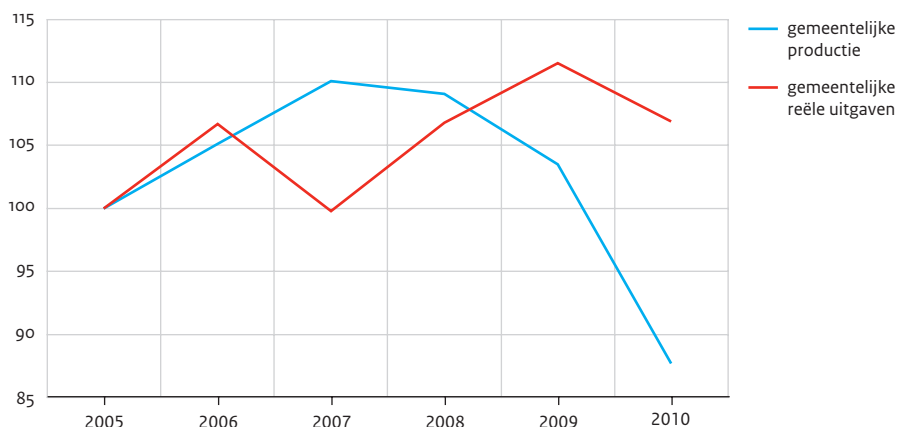


Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen), diverse statistieken op StatLine

De gemeentelijke uitgaven en productie van 'overige volkshuisvesting' vertonen een vrij onregelmatig beeld (figuur 8.5). De uitgaven verlopen volgens op- en neergaande lijnen, maar leiden per saldo tot een gemiddelde jaarlijkse groei van 1,3% in de periode 2005-2010. De productie, afgemeten aan het aantal verstrekte bouwvergunningen, het aantal opgeleverde woningen en het aantal woonruimten in de sociale sector, stijgt aanvankelijk, maar daalt in 2010 betrekkelijk scherp. Dit is het gevolg van de sterke daling van het aantal nieuwbouwwoningen, van 83.000 in 2009 naar 56.000 in 2010. De ontwikkeling van nieuwbouwwoningen telt voor een derde deel mee in de gekozen productindicator. Bij de beide andere productindicatoren is de ontwikkeling betrekkelijk stabiel. Per saldo is de productie van 'overige volkshuisvesting' in de beschouwde periode gedaald met gemiddeld -2,6% per jaar.

Figuur 8.5

Gemeentelijke uitgaven en productie voor overige volkshuisvesting (indexcijfers, 2005 = 100)

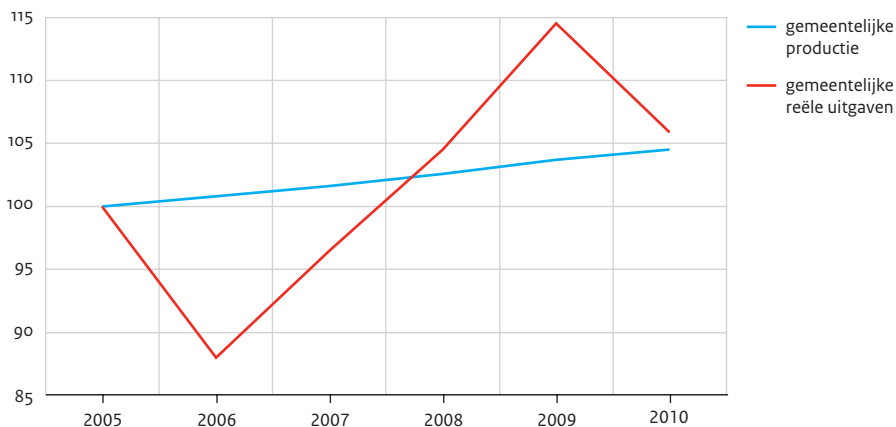


Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen), diverse statistieken op StatLine

De gemeentelijke uitgaven voor ruimtelijke ordening vertonen een opmerkelijk gespiegeld driehoekig beeld (figuur 8.6). Aanvankelijk nemen we een sterke daling waar, dan een gematigde stijging die ten slotte wederom overgaat in een sterke daling. Per saldo zijn de uitgaven voor ruimtelijke ordening gestegen met gemiddeld 1,1% per jaar. Hiermee lopen ze nagenoeg geheel in de pas met de gemeentelijke productie die in dezelfde periode met gemiddeld 0,9% per jaar is gestegen. De gemeentelijke productie is gebaseerd op een normatieve indicator, het aantal woonruimten, dat leidt tot een licht monotoon stijgend verloop.

Figuur 8.6

Gemeentelijke uitgaven en productie voor ruimtelijke ordening (indexcijfers, 2005 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen), diverse statistieken op StatLine

Ook bij de stedelijke vernieuwing (figuur 8.7) treffen we een opmerkelijk patroon, met een scherpe daling in het begin van de waarnemingsperiode, en een scherpe stijging in 2009. De productie volgt de uitgaven op de voet, hetgeen mede toe te schrijven is aan de gekozen indicator: uitgaven gedeeld met de prijsindex voor woningonderhoud. Vermoedelijk heeft het weergegeven patroon te maken met de opstart van de tweede fase van het ISV-traject (van 2005 tot 2010). Allereerst heeft het rijk minder middelen beschikbaar gesteld en er moesten soms nieuwe doelstellingen en projecten worden opgesteld, die pas later tot uitvoering konden worden gebracht. De meeste steden hadden bij de aanvang van de tweede periode wel concrete projecten op de plank liggen, maar vermoedelijk is ook hier vertraging opgetreden in de uitvoering van deze projecten. Projecten kennen vaak lange en moeizame procedures en het rond krijgen van de financiering neemt doorgaans ook enige tijd in beslag. Per saldo zijn de uitgaven in de beschouwde periode met gemiddeld $-4,6\%$ gedaald en de geleverde diensten met $-3,7\%$ per jaar.

Figuur 8.7

Gemeentelijke uitgaven en productie voor stedelijke vernieuwing (indexcijfers, 2005 = 100)

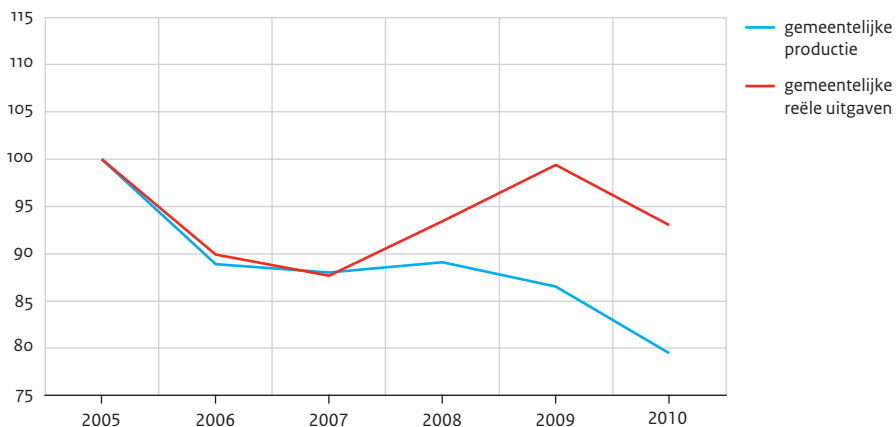


Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen), diverse statistieken op StatLine

Het samenvattend beeld voor de sector ruimte en wonen is weergegeven in figuur 8.8. In de periode 2005-2007 lopen uitgaven en prestaties nauw in de pas, maar is het verloop dalend. Aan deze daling hebben drie van de vier onderscheiden voorzieningen bijgedragen; alleen 'overige volkshuisvesting' is in deze periode stabiel gebleven. Productie en uitgaven gaan vooral in de periode 2007-2009 sterk uiteenlopen: de uitgaven nemen sterk toe, maar de productie verandert weinig. Aan deze ontwikkeling heeft de voorziening 'overige volkshuisvesting' juist wel bijgedragen, maar ook bij de ruimtelijke ordening zien we dan een sterke stijging van uitgaven bij een gematigde ontwikkeling van de productie. In de jaren 2009-2010 lopen uitgaven en productie weer parallel, zij het in een dalend verloop. In deze periode dalen alle gemeentelijke uitgaven in de sector ruimte en wonen vanwege het dreigende verlies op de grondexploitatie en daalt met name de productie van nieuwbouwwoningen. Per saldo zijn de uitgaven met gemiddeld $-1,4\%$ per jaar gedaald en de productie zelfs met $-4,5\%$ per jaar.

Figuur 8.8

Gemeentelijke uitgaven en productie voor totaal ruimte en wonen (indexcijfers, 2005=100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen), diverse statistieken op StatLine

Kwaliteit van de woonomgeving

Op verzoek van de rijksoverheid heeft het RIGO de zogenoemde leefbaarometer ontwikkeld, die in 2008 is gepubliceerd en toegankelijk is gemaakt op een aparte website (www.leefbaarometer.nl). Met deze barometer kan de leefbaarheid in Nederlandse wijken en buurten worden gemeten en vergeleken, niet alleen onderling maar ook in de tijd. Deze objectieve barometer is samengesteld uit 49 omgevingsindicatoren op de gebieden veiligheid, sociale samenhang, bevolkingssamenstelling, voorzieningenniveau, publieke ruimte en woningvoorraad. Meetjaren zijn 1998, 2002, 2006, 2008 en 2010. Vergelijken we de uitkomsten in 2002 en 2008 dan blijkt de leefbaarheid in wijken en buurten in Nederland nauwelijks te zijn veranderd. In 2002 werd voor Nederland een gemiddelde leefbaarheidsscore van 6,8 gerealiseerd en in 2008 was deze 6,9. Ook bij de grote steden (van 6,4 naar 6,6) en de achterstandswijken (van 3,5 naar 3,6) zien we een marginale toename, al zijn de niveaus nog duidelijk verschillend. Opmerkelijk is wel dat de leefbaarheidsscore tussen 2002 en 2006 iets is gedaald en tussen 2006 en 2008 duidelijk is gestegen. Deze dip is toe te schrijven aan ontwikkelingen in de veiligheidsdimensie van de leefbaarometer. De verslechtering in de periode 2002-2006 had te maken met een toename van het aantal geweldsmisdrijven, de verbetering in de periode 2006-2008 met een afname van de overlast in de woonomgeving. De leefbaarheid is in de periode 2008-2010 in het algemeen iets is verslechterd (Marlet en van Woerkens, 2011). Dit is opmerkelijk vergeleken met de stijgende lijn die in de periode 2006-2008 kon worden waargenomen. Wel blijkt dat de leefbaarheid in de slechtere gebieden (de 40 aandachtswijken) zich wel gunstig heeft ontwikkeld (met uitzondering van de veiligheid), blijkbaar ten koste van de andere gebieden. Kijken we naar de periode 2002-2010 dan blijkt dat het aantal inwoners in een ongunstige leefsituatie is gestegen van 7% in 2002 naar 9% in 2006, waarna het is gedaald naar 5% in 2008 en met 5% is gestabiliseerd in 2010.

Een mogelijkheid om de kwalitatieve gevolgen van de stedelijke vernieuwing (1sv) in beeld te brengen is de ontwikkeling van de huizenprijzen in deze gebieden te vergelijken met die in andere gebieden. Deze benadering wordt gevolgd in de *Atlas voor gemeenten*⁵ (Marlet en Van Woerkens, 2010). Uit deze benadering blijkt dat, ook als rekening gehouden wordt met mogelijk andere relevante factoren, de woningprijzen tussen 2006 en 2010 significant meer zijn toegenomen in de 1sv-steden dan in de overige steden in Nederland. De hoogte van het 1sv-budget zelf heeft echter geen invloed op de hoogte van de huizenprijzen. De auteurs van de *Atlas voor gemeenten* constateren ook een afname van de verloedering in de 1sv-steden, die zij toeschrijven aan de gerealiseerde nieuwbouw en de verkoop van sociale huurwoningen.

Wat het oordeel van de bevolking zelf betreft zijn ook positieve ontwikkelingen te melden. Bewoners zijn in de periode 2002-2009 iets positiever gaan oordelen over de aantrekkelijkheid van de bebouwing in hun buurt en het voorzieningenniveau in hun buurt (RIGO 2010). Wel zijn bewoners in 2009 nog even bang om lastiggevallen of beroofd te worden in hun buurt als in 2002 en zien ze geen verbetering in de leefbaarheid in hun buurt. De ervaren leefbaarheid is in de periode 2002-2009 wel significant verbeterd in de 40 aandachtswijken. Dit spoort met de informatie uit de leefbaarometer. Ook zijn de angstgevoelens in de 40 aandachtswijken significant afgenomen, hetgeen juist weer in strijd is met de uitkomsten van de leefbaarometer.

Ook op de website www.waarstaatjegemeente.nl staan rapportcijfers van de burgers die hun oordeel over de directe woonomgeving weergeven. Tussen 2005 en 2011 geven burgers jaarlijks een ruime voldoende: 7,4 à 7,5. Deze waardering is vrij constant over de jaren.

8.4 Samenvatting en slotbeschouwing

De gemeentelijke activiteiten in het kader van milieubeheer en inrichting van de leefomgeving vergden in 2010 een bedrag van 7,0 miljard euro. Dit komt overeen met ruim 12% van de totale gemeentelijke uitgaven. De sectorspecifieke inkomsten zijn met circa 80% van de uitgaven in verhouding hoog. Met milieubeheer was in 2010 circa 0,7 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid, maar hier zijn de sectorspecifieke inkomsten ter hoogte van een kwart van de uitgaven als 'gemiddeld' aan te merken. De milieutaken van de gemeente bestaan onder meer uit het beheer van bodem- en luchtkwaliteit en de bestrijding van allerlei milieuhinder. Voor deze activiteiten is geen goede productindicator beschikbaar. Daarom is uitgegaan van een normeringsindicator, te weten het aantal woonruimten en het aantal bedrijfsvestigingen, waarbij de functie 'wonen' circa anderhalfmaal zo zwaar wordt gewogen als de functie 'werken'. De genormeerde productie stijgt in de periode 2005-2010 monotoon met gemiddeld 0,9% per jaar. De betrokken gemeentelijke uitgaven tonen een iets grilliger beeld, maar komen per saldo uit op een vergelijkbare gemiddelde groei van 0,8% per jaar.

Met gemeentelijke reiniging en riolering was in 2010 een bedrag van 3,4 miljard euro gemoeid, waarvan 2,1 miljard euro betrekking had op de gemeentelijke reinigingsdiensten

en 1,3 miljard euro op de riolering. Reiniging en riolering brachten vanaf 2007 voor het eerst meer op dan de ermee gemoeide kosten. Omdat het afvalbeeld al langere tijd betrekkelijk stabiel is (de verhouding tussen soorten afval en methoden van ophalen en afvoeren is nauwelijks veranderd), is de productie van de gemeentelijke reiniging afgemeten aan de totale hoeveelheid te verwerken afval. Voor de meting van de productie van riolering wordt sinds enkele jaren gebruikgemaakt van een waarde-indicator: de gemeentelijke uitgaven gedeeld met de prijsindex voor rioolaanleg. Bij het taakveld reiniging blijkt de productie betrekkelijk stabiel, maar toont per saldo wel een lichte daling die uitkomt op gemiddeld $-0,7\%$ per jaar. De betrokken uitgaven vertonen een grilliger beeld, maar komen per saldo uit op een gemiddelde stijging van $1,4\%$ per jaar. Hieruit resulteert impliciet een gemiddelde kostprijsstijging van circa 2% per jaar. Bij de riolering sporen productie en uitgaven betrekkelijk nauwgezet en nemen we voor beide een gemiddelde jaarlijkse stijging waar van circa $2,3\%$ per jaar.

De vraag is of de kostprijsstijging bij de gemeentelijke reiniging heeft geleid tot een kwaliteitsverbetering van de dienstverlening. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. In 2006 was 84% van de Nederlanders tevreden over de dienstverlening door de gemeentereiniging, en in 2010 was dit opgelopen tot 89% . Het rapportcijfer van burgers voor de gemeentereiniging is aanvankelijk gedaald van gemiddeld $7,6$ in 2005 naar $7,3$ in 2007 en 2008, maar in de jaren daarna vertoont het cijfer weer een stijgende lijn, oplopend tot een $7,7$ in 2012. Dit alles wijst erop dat de burger een steeds positiever oordeel is gaan vellen over de kwaliteit van de gemeentelijke reinigingsdienst.

Met de gemeentelijke taken op het terrein van ruimte en wonen was in 2010 een bedrag van 2,9 miljard euro gemoeid. Het overgrote deel van deze uitgaven wordt gedekt door rijksbijdragen en inkomsten van derden. In deze sector worden vier taakvelden onderscheiden: woningexploitatie, overige volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing. Voor de meting van de productie in de taakvelden woningexploitatie en stedelijke vernieuwing worden waarde-indicatoren gehanteerd, waarbij de uitgaven worden gedeeld met de relevante prijsindexcijfers. Bij overige volkshuisvesting is gekozen voor een samengestelde indicator: het aantal verstrekte bouwvergunningen, het aantal opgeleverde woningen en het aantal woonruimten in de sociale sector. Voor de meting van de productie in het taakveld ruimtelijke ordening is gebruikgemaakt van een normeringsindicator: het aantal woonruimten.

In de periode 2005-2007 lopen uitgaven en prestaties op het terrein van ruimte en wonen nauw in de pas, maar is het verloop dalend. Productie en uitgaven gaan vooral in de periode 2007-2009 sterk uiteenlopen, met name door sterk stijgende uitgaven. Aan deze ontwikkeling heeft vooral de voorziening 'overige volkshuisvesting' bijgedragen, maar ook bij de ruimtelijke ordening zien we dan een sterke stijging van uitgaven bij een gematigde ontwikkeling van de productie. In de jaren 2009-2010 lopen uitgaven en productie weer parallel, zij het in een dalend verloop. In deze periode dalen alle gemeentelijke uitgaven voor ruimte en wonen en daalt met name de productie van nieuwbouwwoningen. Per saldo zijn de uitgaven met gemiddeld $-1,4\%$ per jaar gedaald en de productie met $-4,5\%$ per jaar.

Kan de kostprijsstijging voor wonen en ruimte van gemiddeld 3% per jaar verklaard worden uit een verbetering van de kwaliteit van wonen en leven? Er zijn wel tekenen die hierop wijzen. Zo is de leefbaarheidscore tussen 2006 en 2008 duidelijk gestegen, vooral door een afname van de overlast in de woonomgeving. Helaas is de leefbaarheid in de periode 2008-2010 niet verder verbeterd. Het aantal inwoners in een ongunstige leefsituatie is gedaald van 9% in 2006 naar 5% in 2008 en is daarna gestabiliseerd. Wel blijkt dat de leefbaarheid in de 40 aandachtswijken zich gunstig heeft ontwikkeld. Verder blijkt uit onderzoek dat de verloedering in de steden met achterstandsproblematiek is afgenomen, hetgeen wordt toegeschreven aan de gerealiseerde nieuwbouw en de verkoop van sociale huurwoningen. Wat het oordeel van de bevolking zelf betreft zijn ook positieve ontwikkelingen te melden. Bewoners oordelen in de periode 2002-2009 steeds positiever over de aantrekkelijkheid van de bebouwing en het voorzieningenniveau in hun buurt. Ook de ervaren leefbaarheid is in de 40 aandachtswijken significant toegenomen.

Noten

- 1 De volgende alinea's zijn gebaseerd op een bijdrage van ir. Rob Hermans van de Stichting Rioned.
- 2 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 2002).
- 3 Aan het onderzoek werkten 355 gemeenten mee, een respons van 76%.
- 4 Voor de G31 is in 2008 een budget van tien miljoen euro voor bewoners beschikbaar gesteld; dit budget is naar 25 miljoen euro verhoogd voor de periode 2009-2011 (TK 2010/2011C).
- 5 In de *Atlas voor Gemeenten* worden de 50 grootste gemeenten van Nederland met elkaar vergeleken.

9 Intergemeentelijke samenwerking

9.1 Waarom samenwerken?

Intergemeentelijke samenwerking is een belangrijk thema, deels vanwege politieke en deels vanwege bestuurskundige overwegingen. Een belangrijke politieke overweging is dat er steeds meer rijkstaken naar gemeenten worden overgeheveld. In 2007 betrof dit onder meer de huishoudelijke hulp van de awbz (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) naar de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) en sinds kort staan de jeugdzorg, de begeleiding en de zorg voor arbeidsgehandicapten op de nominatie om naar de gemeenten te worden overgeheveld. Het gaat hierbij om belangrijke voorzieningen die voor kleinere gemeenten moeilijk zijn te behappen. Intergemeentelijke samenwerking zal een belangrijke rol gaan spelen om burgers effectief en efficiënt te bedienen. Ook bestuurskundige overwegingen spelen een rol, omdat schaalvergroting en bestuurskracht steeds belangrijker worden voor een goed functionerende lokale overheid.

Gemeenten werken op veel gebieden samen, soms wettelijk verplicht, soms op vrijwillige basis. In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de uitgaven die gemeenten met elkaar delen. Het betreft onderlinge inkomensoverdrachten of inkomensoverdrachten op basis van gesloten overeenkomsten (privaatrechtelijk) of gemeenschappelijke regelingen (publiekrechtelijk). Dit betekent dat alleen gemeentelijke samenwerking in beeld wordt gebracht waarmee gemeentelijke uitgaven zijn gemoeid. Samenwerkingsverbanden met gesloten beurs en samenwerkingsverbanden zonder getrokken beurs (zoals intentieverklaringen) blijven daarmee buiten beeld. Privaatrechtelijke vormen van samenwerking nemen steeds meer toe. Voorbeelden hiervan zijn interim-personeelspools, Shared Service Centers en gemeenschappelijke inkoopbureaus.

In de loop der tijd is het aantal samenwerkingsverbanden sterk toegenomen. Dit ondanks de toegenomen schaalvergroting, de afname van het aantal gemeenten en het overheidsbeleid om geen vierde bestuurslaag te creëren. Dit heeft volgens de Commissie Van Aartsen (VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet, 2007) geleid tot een wirwar van ondoorzichtige samenwerkingsverbanden en een toename van overlegstructuren, stroperige besluitvorming en bestuurlijke drukte. Ook zou er sprake zijn van een afname van democratische controle. Om deze ontwikkeling te keren pleit de commissie voor een verdergaande schaalvergroting van gemeenten. Maar grotere gemeenten hebben ook nadelen, zoals Herweijer en Fraanje (2011) aangeven, namelijk een toename van de afstand tussen burgers en het gemeentebestuur en een afname van de interesse bij burgers in de lokale politiek.

Er bestaan vele motieven voor intergemeentelijke samenwerking. De motieven bewegen zich rond het begrip bestuurskracht. Dat is het vermogen van een gemeente, het geheel van lokale gemeenschappen en het gemeentebestuur, om de maatschappelijke en bestuurlijke opgaven binnen de financiële en juridische randvoorwaarden te realiseren. Die

opgaven kunnen zowel door de wetgever zijn opgelegd als zelf zijn gekozen. Het doel van intergemeentelijke samenwerking is vaak het vergroten van de bestuurskracht door bundeling van krachten, een meer optimale schaal van productie, een sterkere positie tegenover derden, een betere afstemming van werkzaamheden, het verminderen van personele afhankelijkheden en het specialiseren van taken (Herweijer en Fraanje 2011). Er zijn ook nadelen verbonden aan intergemeentelijke samenwerking, die vooral te maken hebben met hogere besluitvormingskosten, toenemende bureaucratie, verminderde democratische controle en het verlies van beleidsautonomie. Welke effecten het sterkst zijn, kan op voorhand niet worden bepaald. Dat hangt af van de gekozen vorm van samenwerking, de beleidstaak/-taken waarop wordt samengewerkt, de lokale omstandigheden en de lokale cultuur.

Van oorsprong werd de samenwerking tussen gemeenten vooral ingegeven door overwegingen van ruimtelijke ordening (waaronder verkeer en vervoer) en efficiënte bedrijfsvoering. De wet die dat regelde, de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), dateert uit 1950. Sindsdien is het aantal gemeenten echter sterk gedaald en is de gemeentelijke schaal sterk toegenomen. In 1994 zijn de kaderwetgebieden vastgesteld voor grootstedelijke samenwerking, die in 2006 zijn opgenomen in de Wgr-plus regeling. De Wgr paste in het streven om tot een vierde, regionale bestuurslaag te komen, maar dit uitgangspunt is al enige tijd verlaten. Intergemeentelijke samenwerking had weliswaar schaalvoordelen, maar ook nadelen in termen van transparantie, verantwoordelijkheden en democratische legitimiteit. Al met al kan de balans ook negatief uitpakken. Schaalvoordelen wegen lang niet altijd meer op tegen de genoemde bestuurlijke nadelen. Zo heeft het kabinet Rutte in het Regeerakkoord opgenomen om de zogeheten Wgr-plus regeling voor de acht stadsgewesten, die in 2006 is ingevoerd, in 2013 weer af te schaffen. Ook heeft dit kabinet inmiddels besloten de deelgemeenten/stadsdelen af te schaffen. Deze maatregelen zijn mede ingegeven om een vierde of vijfde bestuurslaag te voorkomen.

Naast gemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn er samenwerkingsverbanden van publieke organisaties op regionaal niveau (bureaus jeugdzorg, u w v - w e r k bedrijven) en samenwerkingsverbanden van besturen van publieke organisaties op regionaal niveau (regionale expertisecentra, veiligheidsregio's). Deze samenwerkingsverbanden van publieke organisaties blijven hier verder buiten beeld.

9.2 Vormen van intergemeentelijke samenwerking

Een al lang bestaande vorm om de samenwerking tussen gemeenten te regelen, is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Deze wet biedt het juridisch kader voor verschillende vormen van publiekrechtelijke samenwerking tussen lagere bestuursorganen, waaronder gemeenten. Deze samenwerking kan beperkt blijven tot zeer lichte vormen (afspraken zonder overdracht van bevoegdheden) tot zeer zware vormen (zelfstandige bestuursorganen met overgedragen bevoegdheden). De ervaring heeft geleerd dat de in de vorige paragraaf genoemde nadelen van samenwerking bij deze vormen van samen-

werking de boventoon kunnen voeren. Mede daarom zijn gemeenten op zoek gegaan naar nieuwe vormen van samenwerking. Samenwerking kan uiteindelijk leiden tot gemeentelijke herindeling (Herweijer en Fraanje, 2011).

Netwerksamenwerking

Bij het netwerkmodel wordt licht samengewerkt tussen ambtenaren, bijvoorbeeld via werkgroepen, om schaalvoordelen te realiseren. Een voorbeeld is de samenwerking tussen de drie gemeenten Bellingwedde, Stadskanaal en Vlagtwedde in Zuidoost-Groningen (BSV-gemeenten). Er is nog nagenoeg geen cijfermateriaal bekend over de netwerksamenwerking. Bij de samenwerking tussen de BSV-gemeenten is er wel lichte efficiëntiewinst geboekt, bijvoorbeeld door minder inhuur van externe specialisten, maar de extra kosten voor een gezamenlijk systeembeheer worden pas na elf jaar terugverdiend. De efficiëntiewinst is niet zo groot als verwacht mag worden bij een volledige ambtelijke integratie die de colleges van deze gemeenten wel als stip aan de horizon beschouwen. In deze fase is kostenbesparing geen doel op zich. De kwaliteit is licht verbeterd, omdat zaken sneller worden opgepakt en uitval van capaciteit beter wordt opgevangen. De netwerksamenwerking wordt steeds meer geïntensiveerd. Er is kennelijk sprake van een geleidelijk proces. De democratische borging blijft redelijk in stand omdat de raden vroeg betrokken (kunnen) worden bij het proces en bevoegd blijven over het beleid. De samenwerkende gemeenten zien zelf de netwerksamenwerking als tussenstap voor verdere samenwerking.

Matrixsamenwerking

Bij matrixsamenwerking gaat de samenwerking verder en nemen samenwerkende gemeenten elk één of meer taakvelden of beleidsterreinen voor alle deelnemende gemeenten voor hun rekening. Daardoor is de kwetsbaarheid minder groot dan bij netwerksamenwerking, maar de bureaucratische problemen zijn groter. Zo heeft men te kampen met verschillende loongebouwen en ingewikkelde en vertragende besluitvormingstrajecten. Dat laatste is niet goed voor de interne efficiëntie. Toch zijn er duidelijk efficiëntievoordelen door bijvoorbeeld gezamenlijke inkoop en door gezamenlijke aanbestedingen. Als een geheel nieuwe ambtelijke organisatie moet worden opgezet, brengt dat hoge aanloopkosten met zich mee. Kwaliteitsverbetering is er zeker bij de ambtelijke organisatie en daarmee ook in de door deze organisatie geleverde producten en diensten.

De democratische borging is vaak omslachtiger bij een matrixsamenwerking. Het controleren en kaderstellen wordt erg lastig voor de gemeenteraden. In de Krimpenerwaard (K5-gemeenten) had de raad zelfs nauwelijks invloed op de voorbereiding van de besluitvormingsprocedure van de samenwerking. De impuls tot een bredere regionale samenwerking komt bij de Middelseegemeenten (het Bildt, Ferwerderadiel, Leeuwarderadeel en Menameradiel) van het rijk. De gemeenten zelf zijn tevreden met de huidige vorm. Bij de K5-gemeenten zijn noch de gemeenten, noch de provincie, nog het rijk tevreden met de matrixsamenwerking. Momenteel wordt de mogelijkheid van ambtelijke integratie verkend.

Ambtelijke integratie

Bij het integratiemodel voegen samenwerkende gemeenten het grootste deel van hun ambtelijk apparaat samen in één nieuwe afzonderlijke organisatie-eenheid. Daarbij kan sprake zijn van gelijke inbreng, licht ongelijke inbreng ('gastheergemeente') of sterk ongelijke inbreng ('grote broer'). De effecten wat betreft kwetsbaarheid, kwaliteit en efficiëntievoordeel zijn vergelijkbaar met die bij de matrixsamenwerking. Wel geldt dat er een geheel nieuwe ambtelijke organisatie moet worden opgezet, wat hoge aanloopkosten met zich meebrengt. Omdat de samenwerkingsvorm eenduidig is vormgegeven en alle taken bij één werkorganisatie zijn gelegd, heeft de democratische invloeduitoefening niet of nauwelijks te lijden onder de samenwerking. Bij Ten Boer speelt het probleem dat de ambtelijk verantwoordelijken van de gemeenten Groningen, de grote broer, niet altijd even goed aanspreekbaar zijn voor bewoners. Bij de BEL-gemeenten (Blaricum, Eemnes en Laren) en bij Groningen met Ten Boer is het vooral de eigen wens om de samenwerking te houden zoals hij nu is. Vooral Ten Boer ziet de samenwerking als een middel om herindeling tegen te gaan. Bij de Waard-gemeenten (Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerkerk) streven de gemeenten naar de vorming van de nieuwe heringedeelde gemeente Molenwaard.

9.3 Intergemeentelijke samenwerking per beleidsterrein: ontwikkeling en niveau

Hoe groot was de samenwerking tussen gemeenten de laatste jaren en hoe heeft die samenwerking zich ontwikkeld? Die vragen worden in dit hoofdstuk beantwoord. Daarvoor moeten we eerst vaststellen hoe we die samenwerking meten. Zoals in de vorige paragrafen gesteld, kan de samenwerking tussen gemeenten op veel manieren gestalte krijgen. De meest gangbare manier is echter nog steeds de gemeenschappelijke regeling. De iv3-matrix (Informatie voor derden) is voorgeschreven volgens het BBV,¹ vervolgens baseert het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) statistieken hierop.

De volgens het BBV voorgeschreven iv3-reeksen, waarop het CBS zijn statistieken voor de gemeentelijke uitgaven en inkomsten baseert, bevatten onder andere inkomensoverdrachten aan lagere overheden (economische categorie 4.2.4). Een belangrijk onderdeel van de reeks voor deze inkomensoverdrachten betreft gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast bevat deze reeks inkomensoverdrachten aan andere gemeenten, aan provincies, aan waterschappen en aan stichtingen met een publieke taak (stichtingen waarvan de baten hoofdzakelijk bestaan uit overheidssubsidies. Verreweg de meeste uitgaven die in deze reeks worden geregistreerd betreffen uitgaven voor een of andere vorm van samenwerking tussen gemeenten. Daarom duiden wij deze iv3-reeks in deze publicatie aan met 'uitgaven voor intergemeentelijke samenwerking' (igs). Bijlage D bevat een lijst van alle uitgaven die onder deze reeks vallen.

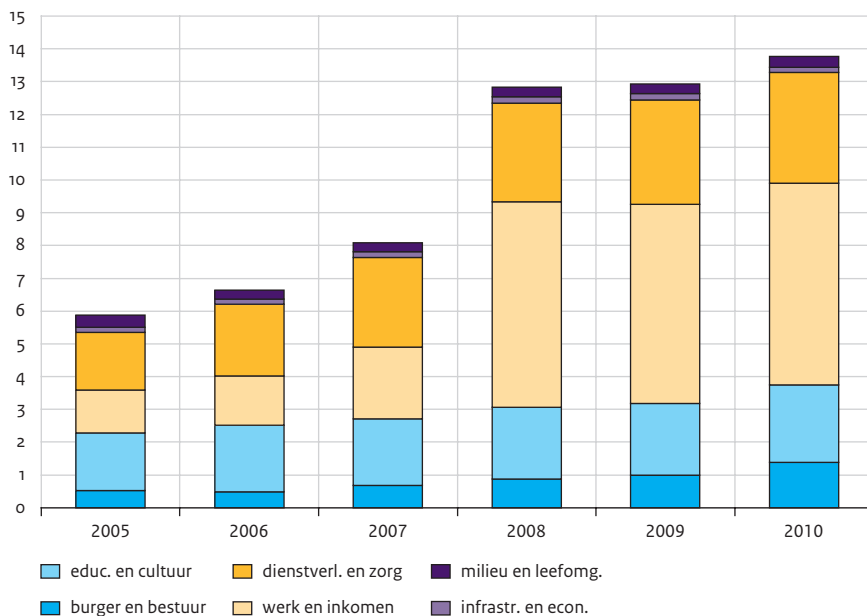
De mate van samenwerking tussen gemeenten kan op verschillende manieren worden weergegeven. Een mogelijkheid is om het aantal beleidsvelden te tellen waarop wordt samengewerkt. Een probleem daarbij is dat dan alle beleidsvelden, ongeacht de hoeveelheid geld die er in omgaat, op één hoop worden gegooit. In dit hoofdstuk kiezen wij voor de uitgavenbenadering. De gemeentelijke uitgaven die gedaan worden aan een

orgaan van gemeentelijke samenwerking (in iv3-termen de inkomensoverdrachten van gemeenten aan de overheid, zijnde niet-rijk) worden afgezet tegen de totale gemeentelijke uitgaven voor een functie of beleidsterrein of tegen de totale gemeentelijke uitgaven voor alle beleidsterreinen samen.

Figuur 9.1 geeft een overzicht van de uitgaven aan igs als aandeel van de totale gemeentelijke uitgaven. Op basis van deze figuur kunnen we vaststellen dat in termen van uitgaven de intergemeentelijke samenwerking in de vijfjaarsperiode 2005-2010 een hoge vlucht heeft genomen.

Figuur 9.1

Uitgaven intergemeentelijke samenwerking (igs) als aandeel in totale gemeentelijke uitgaven per beleidsterrein, 2005-2010 (in procenten)



Bron: CBS Gemeenterekeningen (iv3) SCP-bewerking

Bedroeg het aandeel intergemeentelijke uitgaven in de totale gemeentelijke uitgaven in 2005 nog geen 6 procent, in 2010 was dit aandeel bijna 14 procent. Dat is meer dan een verdubbeling in slechts vijf jaar. Opmerkelijk is dat de grootste stijging zich voordeed in 2008 en dat het jaar daarop een pas op de plaats werd gemaakt. In figuur 9.1 is ook te zien dat het merendeel van de stijging van het aandeel van de uitgaven voor intergemeentelijke samenwerking toegeschreven kan worden aan het beleidsterrein werk en inkomen, bestaande uit werkgelegenheid, uitkeringskosten GSD en participatie. Het gaat hier voor het grootste deel om een overheveling van taken naar de gemeenten. Met ingang van 2008 werden namelijk gelden voor sociale werkvoorziening rechtstreeks aan de

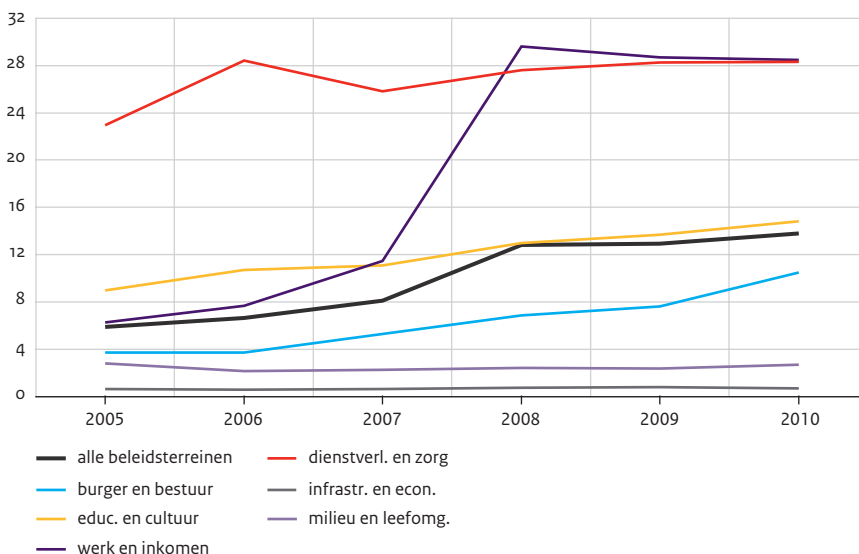
gemeenten uitgekeerd, terwijl die daarvoor voor een deel rechtstreeks naar de bedrijven gingen. De extra uitgaven voor werkgelegenheid bedroegen ruim €2 miljard euro en dit bedrag werd bijna geheel intergemeentelijk ingezet. Ook op het terrein van de bijstand is er een verschuiving geweest van budgetten aan gemeenschappelijke regelingen naar gemeenten, namelijk vanaf 2007 werden de Wwb-budgetten naar de afzonderlijke gemeenten overgemaakt en niet meer direct aan het fonds voor Werk en Inkomen van een Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD).

Ook bij vier andere beleidssectoren stijgt het aandeel van de intergemeentelijke uitgaven in het totaal van de gemeentelijke uitgaven.

Het kan voorkomen dat *binnen* een beleidsterrein de uitgaven voor intergemeentelijke samenwerking in een jaar groot zijn, maar dat dit aandeel in de totale gemeentelijke uitgaven veel minder groot is omdat er aan het betreffende beleidsterrein relatief weinig wordt uitgegeven. Dat is bijvoorbeeld het geval bij dienstverlening en zorg. Daarom wordt in figuur 9.2 voor elk beleidsterrein de ontwikkeling van het aandeel van de intergemeentelijke uitgaven binnen dat beleidsterrein weergegeven. De zwarte lijn in figuur 9.2 correspondeert met figuur 9.1 en kan gezien worden als het gemiddelde over alle beleidsterreinen samen.

Figuur 9.2

Uitgaven igs als aandeel in totale beleidsterreinitgaven, totaal en per beleidsterrein, 2005-2010 (in procenten)



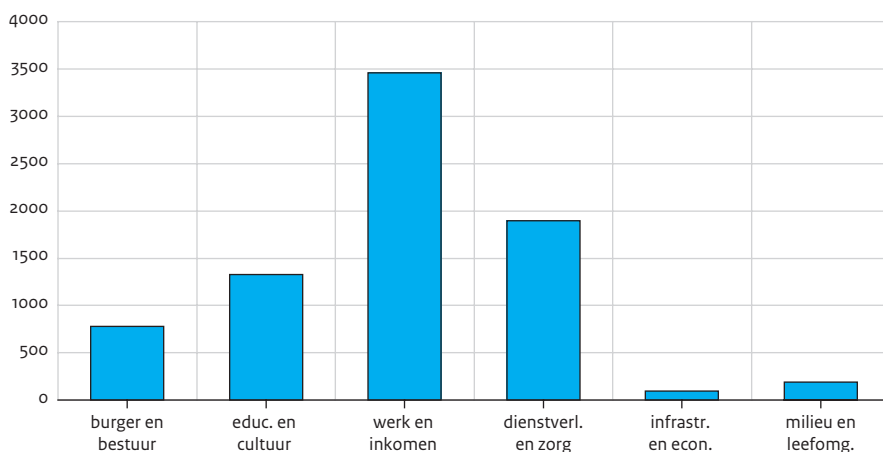
Bron: CBS Gemeenterekeningen (IV3) SCP-bewerking

De stijging van het aandeel bij het beleidsterrein burger en bestuur is over de gehele periode 2005-2010 zeer fors: van 3,7% naar 10,5%. De stijging bij educatie en cultuur is lager maar toch nog hoog: van 9% naar 14,8%. Daarentegen zijn de stijgingen bij infrastructuur en economie en bij dienstverlening en zorg per saldo over de gehele periode 2005-2010 betrekkelijk klein. Alleen bij milieu en leefomgeving is sprake van een daling van het aandeel van de intergemeentelijke uitgaven binnen de totale uitgaven voor milieu en leefomgeving. Over de gehele waarnemingsperiode is het aandeel van de intergemeentelijke uitgaven bij dienstverlening en zorg het hoogst of bijna het hoogst: 24-30%. Verder valt de enorme stijging bij werk en inkomen weer op. In 2010 is het aandeel bij werk en inkomen het hoogst. Het aandeel is bij infrastructuur en economie over de gehele periode 2005-2010 het laagst.

We brengen in figuur 9.3 de absolute hoogte van de uitgaven voor intergemeentelijke samenwerking per beleidsterrein in beeld voor 2010.

Figuur 9.3

Uitgaven intergemeentelijke samenwerking (igs) per beleidsterrein 2010 (in mln. euro's)



Bron: CBS Gemeenterekeningen (IV3) SCP-bewerking

Het is duidelijk dat in 2010 de intergemeentelijke uitgaven voor werk en inkomen verreweg het hoogst waren. Hieraan werd bijna 3,5 miljard euro via intergemeentelijke samenwerking besteed. Daarna volgden het beleidsterrein dienstverlening en zorg en het beleidsterrein educatie en cultuur met respectievelijk 1,9 en 1,3 miljard euro. Aan burger en bestuur werd nog geen 0,8 miljard euro intergemeentelijk uitgegeven. De intergemeentelijke bedragen voor milieu en leefomgeving en voor infrastructuur en economie van respectievelijk een kleine 200 miljoen euro en een kleine 100 miljoen euro zijn vergeleken met de ander beleidsterreinen heel klein. Kennelijk wordt er op het gebied van infrastructuur en economie weinig tussen gemeenten samengewerkt. Er wordt in ieder

geval weinig gezamenlijk aan uitgegeven. Gezien de in 2009 begonnen en sindsdien flink toegenomen problemen rondom de leegstand op bedrijventerreinen en rondom de grondexploitatie, verwachten wij dat de jaren na 2010 meer samengewerkt is of zal worden.

9.4 Intergemeentelijke samenwerking binnen de belangrijkste beleidsterreinen

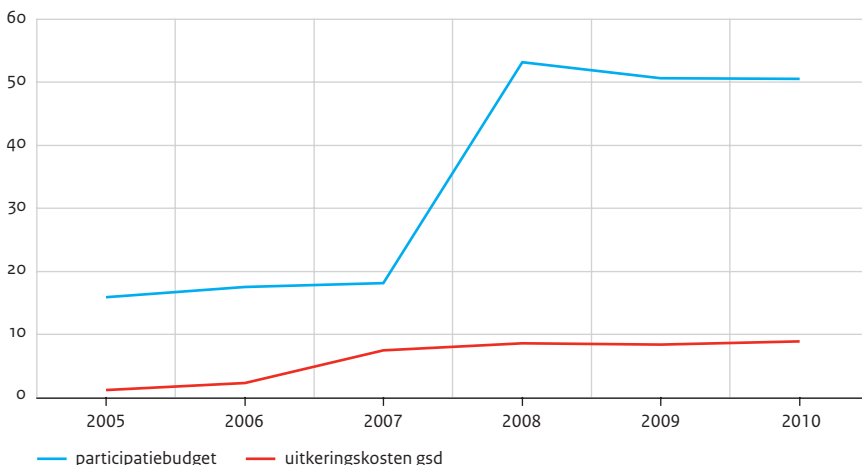
In paragraaf 9.3 zagen we dat in 2010 het beleidsterrein werk en inkomen en het beleidsterrein dienstverlening en zorg niet alleen de hoogste uitgaven kenden, maar daarbinnen ook het grootste uitgavenaandeel voor intergemeentelijke samenwerking. Daarom gaan we in deze paragraaf nader in op deze twee beleidsterreinen. Bij beide beleidsterreinen maken we een onderverdeling naar functies.

Werk en inkomen

Het beleidsterrein werk en inkomen bestaat uit de functies (1) participatie (samenvoeging van het nieuwe participatiebudget, werkgelegenheid, vreemdelingen en volwasseneneducatie)² en (2) uitkeringskosten van gemeentelijke sociale diensten (gsd's). De ontwikkeling van de aandelen van de intergemeentelijke uitgaven binnen de totale uitgaven voor deze functies wordt weergegeven in figuur 9.4.

Figuur 9.4

Uitgaven intergemeentelijke samenwerking (igs) bij werk en inkomen, aandelen binnen beleidsterreinen (in procenten), 2005-2010



Bron: CBS Gemeenterekeningen (IV3) SCP-bewerking

Voor beide functies stegen de uitgaven voor intergemeentelijke samenwerking zowel relatief als absoluut. De stijging van de gemeentelijke uitgaven bij participatie in 2008 vertaalde zich in een veel hoger aandeel intergemeentelijke uitgaven; de extra middelen

voor werkgelegenheid werden vrijwel geheel via intergemeentelijke samenwerkingsverbanden uitgegeven. Het aandeel intergemeentelijke uitgaven voor participatie steeg in de periode 2005-2010 van 15,9% naar 50,5%. Dat laatste percentage kwam overeen met bijna 2,9 miljard euro in 2010. Ook bij de uitkeringskosten steeg het aandeel van de intergemeentelijke uitgaven fors gedurende de waarnemingsperiode 2005-2010. In deze periode nam het aandeel van de intergemeentelijke uitgaven in de totale uitkeringskosten toe van 1,1% naar 8,9% (bijna 0,6 miljard euro in 2010). Deze stijging was relatief hoger dan bij werk en inkomen. De stijging van het aandeel vlakt bij deze functie de laatste jaren wel af.

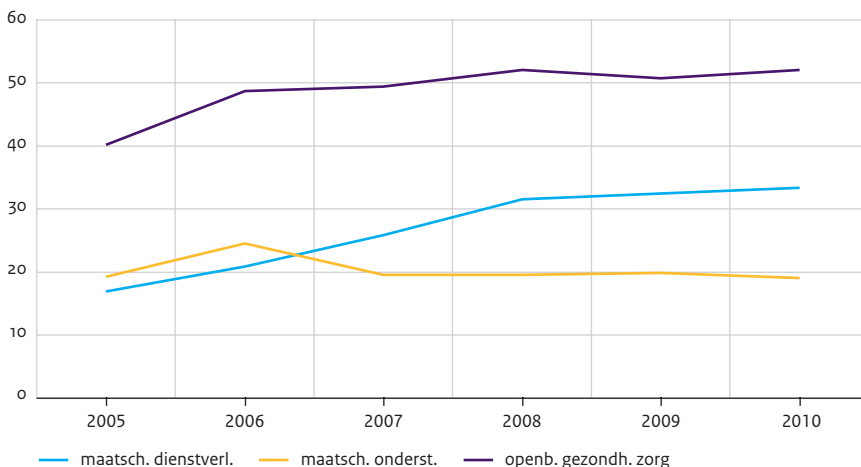
Dienstverlening en zorg

Het beleidsterrein dienstverlening en zorg bestaat uit de functies (1) maatschappelijke dienstverlening, hoofdzakelijk bestaande uit maatschappelijke begeleiding en advies en kinderopvang, (2) maatschappelijke ondersteuning, bestaande uit sociaal-cultureel werk, huishoudelijke hulp en voorzieningen gehandicapten en (3) openbare gezondheidszorg, hoofdzakelijk bestaande uit de GGD'en (Gemeentelijk Gezondheidsdienst) en de jeugdgezondheidszorg.

In figuur 9.5 geven we ook voor dienstverlening en zorg de ontwikkeling weer van de uitgavenaandelen voor intergemeentelijke samenwerking binnen de functies.

Figuur 9.5

Uitgaven intergemeentelijke samenwerking (igs) bij dienstverlening en zorg, aandelen binnen beleidsterreinen (in procenten), 2005-2010



Bron: CBS Gemeenterekeningen (IV3) SCP-bewerking

De veranderingen in de aandelen zijn hier minder spectaculair dan bij de functies van werk en inkomen. Bij de maatschappelijke ondersteuning ligt het niveau op ongeveer 20%, bij de maatschappelijke dienstverlening stijgt het van 18% naar 32% en bij de

openbare gezondheidszorg neemt het toe van 40% tot 52%. Alleen het aandeel intergemeentelijke samenwerking bij de functie participatie (werk en inkomen) evenaart de hoogte van het aandeel bij de functie openbare gezondheidszorg. Voor de eenmalige stijging van het aandeel bij maatschappelijke ondersteuning in 2006 hebben wij geen verklaring. De uitgaven (in euro's) aan intergemeentelijke samenwerking zijn bij de drie functies sterker gestegen dan hun aandeel in de totale uitgaven voor de betreffende functies in de periode 2005-2010. De uitgaven voor maatschappelijke dienstverlening, die gedurende de gehele periode het laagst zijn, stijgen van een kleine 200 miljoen euro naar ruim 550 miljoen euro. De intergemeentelijke uitgaven voor maatschappelijke ondersteuning namen toe van bijna 300 miljoen euro naar bijna 750 miljoen euro en die voor openbare gezondheidszorg verdubbelden van bijna 300 miljoen euro naar ruim 600 miljoen euro. Bij maatschappelijke ondersteuning (Wmo) speelt de overheveling van de huishoudelijke hulp van de AWBZ naar de gemeenten ongetwijfeld een belangrijke rol. Hetzelfde geldt voor maatschappelijke begeleiding en advies bij de functie maatschappelijke dienstverlening. Veel gemeenten hebben de uitvoering van de Wmo kennelijk in handen gelegd van samenwerkingsorganen.

Op het beleidsterrein werk en inkomen lopen de uitgaven voor participatie sinds 2008 voor meer dan de helft via intergemeentelijk samenwerking. Het hoge aandeel van samenwerkingsverbanden bij de sociale werkvoorziening (hier onderdeel van de participatie), waarvoor de financiële verantwoordelijkheid in 2008 naar gemeenten is overgeheveld, is hiervoor verantwoordelijk. Bij de uitkeringskosten van de gemeentelijke GSD's zijn de intergemeentelijke uitgaven lager dan gemiddeld. Bij dienstverlening en zorg hebben de decentralisaties in het kader van de Wmo het aandeel behoorlijk opgevijseld. De intergemeentelijke uitgaven voor openbare gezondheidszorg zijn over de gehele periode 2005-2010 uitzonderlijk hoog. De GGD'en en de jeugdgezondheidszorg vormen kennelijk vruchtbare terreinen voor samenwerking.

9.5 Kenmerken van samenwerkende gemeenten

Welke gemeenten kennen meer intergemeentelijke samenwerking dan andere? Zijn er gemeentelijke kenmerken die het waarschijnlijker maken dat gemeenten samenwerken? Daarover gaat deze paragraaf.

Er zijn tal van kenmerken te bedenken die mogelijk invloed hebben op de intergemeentelijke samenwerking. Helaas bestaat daarover weinig literatuur. Een uitputtende lijst van kenmerken bestaat niet. In deze paragraaf onderzoeken wij empirisch voor drie kenmerken hun invloed op de uitgaven voor intergemeentelijke samenwerking :

- 1 de gemeentegrootte;
- 2 de mate van stedelijkheid;
- 3 het gemiddeld huishoudinkomen.

Voor kleine gemeenten is het vaak inefficiënt om zelfstandige gemeentelijke diensten op te zetten voor bijvoorbeeld zaken op het gebied van participatie, integratie, verstrekking van uitkeringen, maatschappelijk werk, en verslavingszorg. Grote gemeenten zijn vaak groot genoeg om zelf diensten, al dan niet verzelfstandigd, op te zetten.³ Hierbij speelt

niet alleen de benodigde aanwezige ambtelijke kennis van de beleidssector een rol (grote gemeenten kunnen zich gemakkelijker specialiseren) maar ook schaafeffecten bij de bedrijfsvoering. Ook de mate van stedelijkheid kan invloed hebben. In landelijke gebieden zijn de afstanden tussen de gebruikers van een dienst groter. Dat kan samenwerking bemoeilijken. Gemeenten in landelijke gebieden zijn vaak ook kleiner. Statistisch betekent dit dat de effecten van gemeentegrootte en stedelijkheid moeilijk te onderscheiden zullen zijn.

Gemeenten met hoge inkomens en/of hoge particuliere vermogens in onroerende zaken kunnen, ondanks de corrigerende werking van het gemeentefonds, soms meer financiële mogelijkheden hebben. Hoge inkomens gaan meestal gepaard met een geringer beroep op bijstand, hogere eigen bijdragen en minder beroep op Wmo-voorzieningen. Hoge particuliere vermogens in onroerende zaken leiden tot hogere opbrengsten van de onroerendezaakbelasting (ozb). Bij gemeenten met meer financiële mogelijkheden zal de noodzaak om efficiëntiewinst te behalen via intergemeentelijke samenwerking naar verwachting kleiner zijn. Met andere woorden, in gemeenten met rijkere inwoners zal er minder intergemeentelijk worden samengewerkt. Hoge inkomens gaan vaak gepaard met hoge vermogens. Hierdoor zijn de effecten van deze variabelen statistisch moeilijk te onderscheiden. Omdat bovendien vermogensgegevens op gemeenteniveau moeilijk verkrijgbaar zijn, wordt in deze paragraaf alleen het effect van het gemiddeld huishoudensinkomen gekeken.

Andere kenmerken zouden ook een rol kunnen spelen, zoals de kwetsbaarheid of gezondheidstoestand van de bevolking. Hiervoor zijn echter geen indicatoren op gemeentelijk niveau beschikbaar.

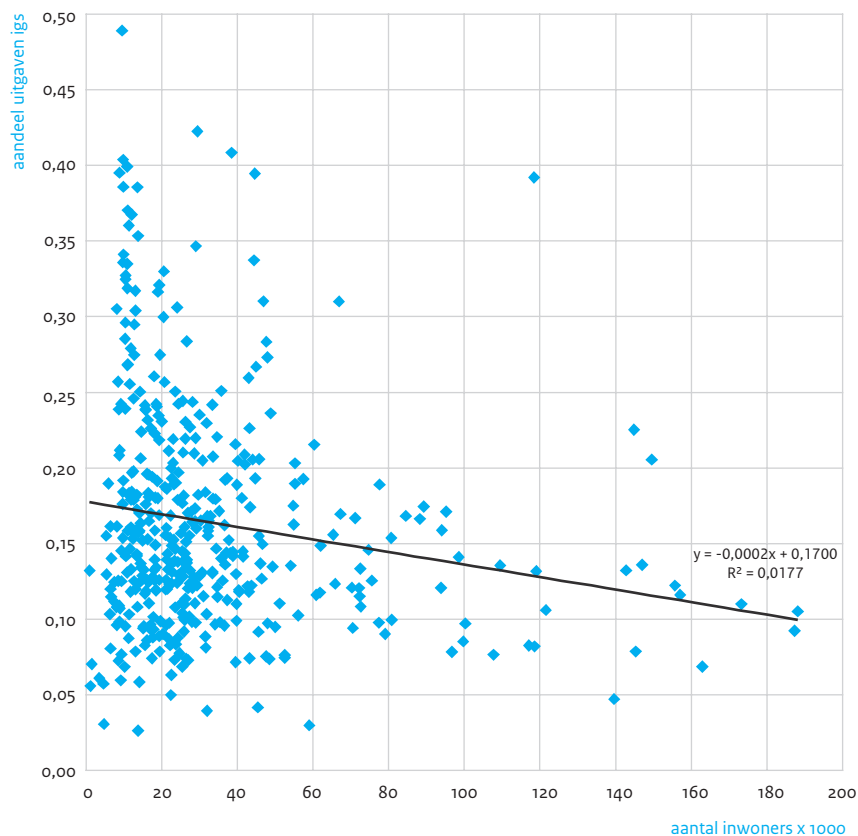
De vraag is nu hoe we de te onderzoeken kenmerken operationaliseren. De gemeentegrootte wordt bepaald door het totaal aantal inwoners. De stedelijkheid wordt geoperationaliseerd via de CBS-maat voor stedelijkheid (1 = zeer sterk stedelijk t/m 5 = niet stedelijk). Voor het huishoudensinkomen nemen we het CBS-cijfer voor het gemiddelde gestandaardiseerde huishoudensinkomen van een gemeente, dat gebaseerd is op een steekproef onder bewoners.

Figuur 9.6 geeft het verband weer tussen het aantal inwoners in de gemeente en het aandeel van de gemeentelijke uitgaven voor intergemeentelijke samenwerking (aandeel uitgaven igs). In deze figuur staat een puntenwolk waarin elk punt een gemeente voorstelt. De regressielijn geeft een statistische schatting van het verband als we ervan uitgaan dat dit verband lineair is.

Allereerst valt op dat de puntenwolk een brede spreiding kent. Verder valt op dat het verband, zoals verwacht, (licht) negatief is. Dat betekent dat naarmate de gemeente groter is er minder intergemeentelijk wordt samengewerkt. Het gevonden statistische verband is duidelijk significant (niet in de figuur weergegeven). Tot slot valt op dat de verklaaringsgraad klein is: minder dan 2%. Dat betekent, evenals de grote spreiding van de puntenwolk, dat ook andere factoren een belangrijke rol spelen bij de verklaring van de intergemeentelijke samenwerking.

Figuur 9.6

Verband tussen aandeel uitgaven aan intergemeentelijke samenwerking (igs) en aantal inwoners (x 1000) in 2010



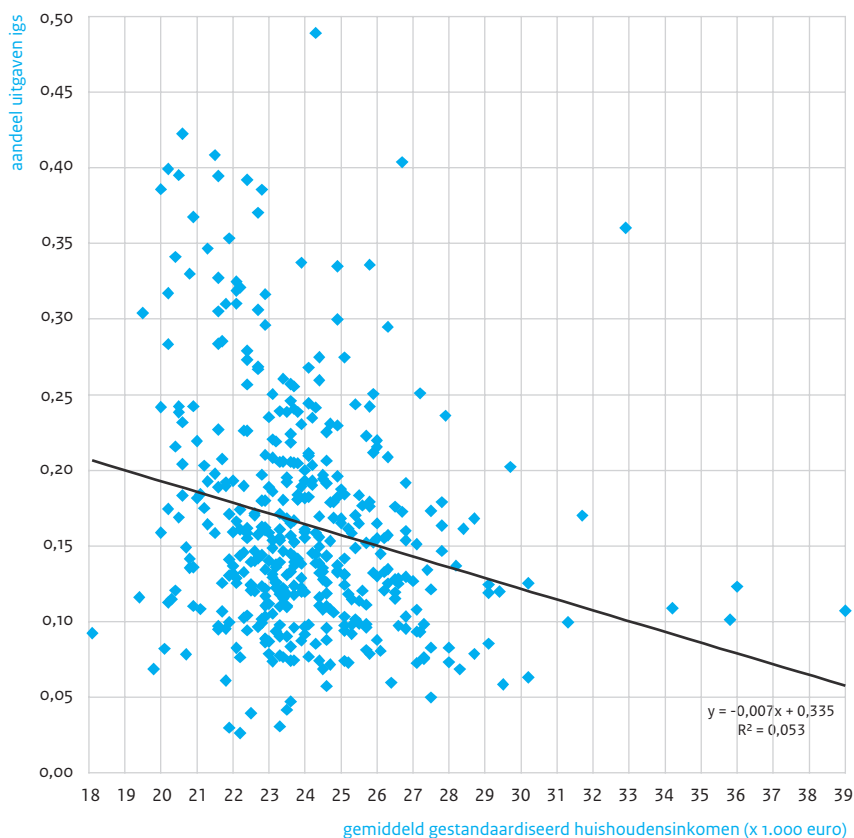
Bron: cbs Gemeenterekeningen (iv3) en cbs StatLine (aantal inwoners) scp-bewerking

Het verband tussen het aandeel van de gemeentelijke uitgaven voor intergemeentelijke samenwerking en de stedelijkheidsklasse geven we hier niet weer, omdat het verband statistisch moeilijk is vast te stellen. Het verband krijgt bij een enkelvoudige regressie niet het verwachte negatieve teken (wel significant). Bij een meervoudige regressie, waarin ook gemeentegrootte en inkomen als verklarende variabelen worden meegenomen, is het teken wel negatief, zoals verwacht, maar niet significant. Het verband is dus moeilijk statistisch vast te stellen. Dit komt waarschijnlijk door de hoge correlatie met het aantal inwoners.⁴

Figuur 9.7 geeft het verband weer tussen het aandeel van de gemeentelijke uitgaven voor intergemeentelijke samenwerking en het gemiddeld gestandaardiseerd huishoudensinkomen.

Figuur 9.7

Verband tussen aandeel uitgaven aan intergemeentelijke samenwerking (igs) en gemiddeld gestandaardiseerd huishoudensinkomen (x 1000 euro) in 2010



Bron: CBS Gemeenterekeningen (IV3) SCP-bewerking

Ook in deze figuur blijkt dat de spreiding rondom de regressielijn groot is en dat de verklaringsgraad niet al te groot is: ruim 5%. Dit is wel groter dan bij de gemeentegrootte. Het verband is negatief en bovendien duidelijk significant (niet in figuur weergegeven). Dus hoe hoger het gemiddeld gestandaardiseerd huishoudensinkomen, hoe kleiner de intergemeentelijke samenwerking. Dat is conform de verwachtingen.

Bij de meervoudige regressieanalyse krijgt elke verklarende variabele het verwachte teken. Alleen het verband tussen het aandeel igs-uitgaven en de stedelijkheid is dan niet significant. De verklaaringsgraad komt dan uit op ruim 11%, zodat er nog veel andere kenmerken een rol spelen.

De conclusie is dat intergemeentelijke samenwerking vaker voorkomt naarmate gemeenten kleiner zijn en/of armere huishoudens huisvest. Bij grotere en rijkere gemeenten is de noodzaak om via samenwerking tot kostenbesparingen en efficiëntere bedrijfsvoering te komen waarschijnlijk minder aanwezig. Vermoedelijk zijn die kostenbesparingen bij grote gemeenten al bereikt en bij rijke gemeenten vanwege ruime financiële middelen niet nodig.

9.6 Samenvatting

Intergemeentelijke samenwerking heeft in de periode 2005-2010 een steeds prominente rol gespeeld bij gemeenten. Daarmee werden doelen beoogd die omschreven kunnen worden als het vergroten van de bestuurskracht door bundeling van krachten, het bereiken van een meer optimale schaal van productie, het verwerven van een sterkere positie tegenover derden, het bereiken van een betere afstemming van werkzaamheden, het verminderen van personele afhankelijkheden en het specialiseren van taken. Ook vormen de rijkstaken die steeds meer in gemeentelijke handen komen een belangrijke drijfveer voor intergemeentelijke samenwerking. In 2007 betrof dit onder meer de huishoudelijke hulp en de begeleiding en advies en in 2008 de regietaak voor de sociale werkvoorziening.

In dit hoofdstuk hebben we de intergemeentelijke samenwerking gekwantificeerd in termen van de ermee gemoeide uitgaven. Hierbij zijn samenwerkingsverbanden met gesloten beurs of zonder getrokken beurs buiten beschouwing gelaten. Als we de hiervoor genoemde ontwikkelingen vertalen naar deze uitgaven, dan zien we dat het aandeel van de uitgaven voor intergemeentelijke samenwerking is gestegen van 6% in 2006 naar 14% in 2010.

Intergemeentelijke samenwerking treffen we vooral aan bij het beleidsterrein werk en inkomen en het beleidsterrein zorg en dienstverlening (beide 28% van de betrokken uitgaven) en nauwelijks bij het beleidsterrein milieu en leefomgeving (3%) en het beleidsterrein infrastructuur en economische zaken (1%). Binnen het beleidsterrein werk en inkomen vormt het intergemeentelijke aandeel van het participatiebudget ongeveer 50% in 2010. In 2010 geldt ongeveer hetzelfde percentage bij de openbare gezondheidszorg binnen het beleidsterrein dienstverlening en zorg. Het aandeel van de intergemeentelijke uitgaven bij infrastructuur en economische zaken zal naar verwachting na 2010 stijgen in het licht van de toenemende leegstand van bedrijventerreinen en problemen bij de grondexploitatie.

Intergemeentelijke uitgaven treffen we iets meer aan bij kleinere gemeenten en gemeenten met minder rijke inwoners. Bij grote gemeenten zijn wellicht niet zo veel schaalvoordelen meer te bereiken en bij gemeenten met rijke inwoners zijn schaalvoordelen wellicht niet zo nodig.

De intergemeentelijke samenwerking is in de periode 2005-2010 toegenomen. Deels was die toename het gevolg van een andere financieringswijze, zoals bij werkgelegenheid en bijstand.

De komende jaren zullen naar verwachting een aantal taken worden overgeheveld van het rijk naar gemeenten. Het gaat hier om taken met een specialistisch karakter die zich bovendien lenen voor het behalen van schaalvoordelen (bijvoorbeeld bij jeugdzorg en de Wet werken naar vermogen). Daarom mag verwacht worden dat de intergemeentelijke samenwerking voorlopig nog wel zal toenemen.

Noten

- 1 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten.
- 2 Elders in dit rapport is de oude indeling nog gehanteerd.
- 3 Voor sommige gemeentelijke taken kan het toch efficiënt zijn om samen te werken, zoals bij de arbeidsmarkt, verkeer en vervoer en de economie.
- 4 De correlatiecoëfficiënt is $-0,65$. Bij een enkelvoudige regressie wordt dan het effect van het aantal inwoners 'mee' verklaard en bij een meervoudige regressie kan het effect niet apart zichtbaar worden gemaakt.
Dat de stedelijkheidsgraad gedefinieerd is in slechts vijf klassen kan er ook toe hebben bijgedragen dat het verband statistisch moeilijk is vast te stellen.

Summary

Measurements for municipalities 2012

Local government performance and expenditure in the period 2005-2010

At the request of the Administration, Democracy and Finance Department at the Ministry of the Interior and Kingdom Relations, the Netherlands Institute for Social Research|SCP compiles a report each year providing an insight into the relationship between local government performance and expenditure at macro-level. The latest report, *Maten voor gemeenten 2012 (Measurements for municipalities 2012)* is the tenth edition in this annual series which began in 2003. The analyses in this report relate primarily to the period 2005-2010, but the report also looks at trends in a number of key figures over the period 2000-2010. Purely financial transactions are left out of consideration.¹

Total expenditure

Total expenditure by local authorities in the task areas described in the analyses showed a nominal rise of 3.4% per annum in the period 2005-2010. After correcting for inflation, the real increase was 2.1% per annum. Expenditure increased until 2009, and in fact rose sharply in 2008 and 2009. This was due mainly to an expansion of the tasks assigned to local authorities, which were given responsibility for the provision of domestic help (from 2007) and youth health care (from 2008). Other factors were the growing involvement in sheltered employment (from 2008) and above-average cost price increases in population affairs, culture and sport, employment, municipal health care and spatial and housing matters. These cost price increases were caused by additional spending that is not reflected in the indicators used for measuring output, such as the introduction of youth and family centres and the digital child dossier (youth health care). The steep rise in expenditure came to a halt in 2010, when it showed a slight fall (–0.4%).

Output

In this report, output is sometimes measured directly in terms of the number of users of a provision or the number of services delivered, and sometimes indirectly by adjusting the expenditure to take account of relevant price trends. The resultant output systematically lags behind the growth in real expenditure. After rising in the early years of the period and falling in the latter years, output in the period 2005-2010 remained roughly stable overall (–0.1% per year). This means that local government output lagged well behind the trend in gross domestic product (volume growth of 1.6% per annum) and, to a lesser extent, the growth in the population (averaging 0.3% per year).

Commercial activities

In past editions of *Measurements for municipalities*, typically commercial activities by municipalities have been left out of consideration. A total of almost 8.2 billion euros was spent on these activities in 2010 (7.9 billion euros on land management, the remainder on port

and utility activities). Local authority spending rose in real terms by 1.9% per annum between 2005 and 2010 if these activities are left out of consideration. Average output then rose slightly (0.3% per annum), producing a more favourable cost price trend than if these activities are included.

Task changes

To obtain an impression of how well local government services have been maintained, real expenditure and output need to be adjusted for changes in municipal tasks (the hiving off of former tasks and the addition of new tasks). These changes had a major impact in the years 1995-2000, but their impact over the period 2002-2010 was relatively minor because the addition of new tasks in the fields of domestic help (2007) and sheltered employment (2008) virtually cancelled out the hiving off of tasks in education, child care, housing management and public transport.

Relative cost price

The trend in real expenditure per product gives an indication of how much cheaper or more expensive a product becomes compared with the average domestic product. This can therefore also be described as the *relative cost price* of the product in question. In the period 2005-2010, the cost price of municipal services increased on average 1.6% faster per year than the average domestic product cost price.

Other research by SCP has shown that the observed increase in the relative cost price is not limited to municipal services, but also occurs in areas such as care and education (see Kuhry et al. 2012). This increase can be explained in part by the fact that labour productivity in public services is lower than in the private sector, whereas pay increases are more or less in line with the market. To some extent this has to do with the nature of the services provided, which often lend themselves less well than market commodities to mechanisation and automation of output. Incomplete measuring of the quality and effectiveness of the output may also explain part of the increase in the cost price. There are in fact strong indications that this is the case; the available data on the effectiveness and quality of municipal services in the period 2005-2010 suggest that in many cases services appear to have improved.

Developments per task area

This report looks in some detail at developments in the individual task areas, including the tasks carried out, policy developments, the product indicators used, developments in the production of services in relation to real expenditure, as well as the quality and efficacy of the service delivery.

Since the task areas discussed and the availability of data differ in their extent and complexity, there is a concomitant wide difference in the extent and depth of the analyses. Most information is available about population affairs, education, employment and income, provisions for disabled people, culture, sport and green spaces. Sparse but adequate output figures are also available for a number of other task areas, such as roads and water, sewers and cleansing services and public housing. In certain policy sectors, such as administrative affairs, general support, spatial planning and economic affairs,

the analyses are of necessity very superficial. A lack of measurable output indicators for these sectors means that reliance generally has to be placed upon deflated volume measures or global standardisation indicators, such as the number of inhabitants or the number of businesses.

A few key findings for the period 2005-2010

- Expenditure on population affairs rose in real terms by an average of 7.1% per annum; the biggest expenditure increases took place in 2009 and 2010 (10% per annum).
- The reduced involvement of local authorities in education and public transport is continuing. The proportion of local authority spending devoted to education fell from 11% in 2005 to 6% in 2010.
- Output by public libraries – measured by the number of items lent – has fallen further and further behind expenditure since 2008. This has led to an average cost price increase of 5.8% per annum.
- Expenditure on subsidised employment and reintegration are rising much more quickly than output, measured in terms of the number of jobs created and the number of reintegration projects currently running. Expenditure fell only in 2010. All in all, the cost price increase comes out at approximately 5.5% per annum. Against this, local authorities are ploughing more and more money into vocational training, social activation and support activities, but these forms of participation are classed in this report as ‘intermediary’ in guiding people into work and are therefore not included in the final output. In the past, money was often left over from the reintegration budget. The cumulative surplus of reintegration funding as a percentage of the annual budget initially rose from 32% in 2005 to 51% in 2007, after which it fell to 22% in 2010.
- Real expenditure on civic integration programmes increased at an average of 1.6%, whereas the output lagged well behind this as a result of a system change. Output has since recovered, and over the period as a whole shows an average rise of 4% per annum. This has resulted in a fall in the cost price of 2.3% per annum.
- Local authority involvement in providing social support has increased markedly since the transfer of responsibility for providing domestic help from central to local government in 2007; expenditure on this responsibility rose as a share of total local authority spending from 5.7% in 2005 to 10.1% in 2010.
- Expenditure on provisions for disabled persons under the Social Support Act (Wmo) changed little between 2005 and 2010, while output rose slightly. This produced a net fall in cost prices averaging 1.8% per annum. This fall was partly due to a price-conscious procurement policy and the replacement of individual by collective transport arrangements.
- Real expenditure on youth health care rose sharply, especially in 2009. This increase is due among other things to the introduction of youth and family centres and the digital child dossier. In 2010, spending rose in parallel with output. For the period 2005-2010 as a whole, the real rise in cost prices is 7.7% per year.
- The cost price of public transport fell by an average of 2.1% per annum. The proportion of local authority spending devoted to public transport fell to 0.4% in 2010.

- Local authority expenditure on stimulating economic activity and employment rose in real terms by an average of 9.8% per annum, while the growth in output was roughly half of this. The rise in expenditure of 24% in 2009 is particularly striking and was probably caused by the nascent economic recession. The increase in the cost price for total local authority spending on commercial activities was 1.4% per annum over the period, with unchanged output.

Quality and performance

The approach developed in this report should be seen mainly as a means of providing a broad indication of trends. Where differences occur between the development of tasks and resources which cannot be reasonably explained from trends in productivity, pay and prices, further investigation is required. Such discrepancies come to light through the calculation of relative cost prices; if these rise very sharply, this can point to inefficiencies, but also to increasing quality (standards), growing complexity of the activities or changes in regulations. The ultimate policy must therefore be formulated on the basis of a thorough knowledge of the task areas concerned, qualitative considerations and the results of available in-depth studies when monitoring local authority performance. The analyses carried out for this report show that, in most cases, where there were sharp increases in the cost price, the quality of the provisions concerned also improved. Steep cost price increases and quality improvements occurred in public order and safety, education, culture and sport, reintegration of social assistance benefit recipients, (youth) healthcare, spatial affairs and housing. In the two provisions where this was not the case, namely population affairs and social services (civic integration), good explanations can be put forward.

Inter-municipal cooperation

This edition of *Measurements for municipalities* also examines a specific topic, namely inter-municipal cooperation. Cooperation between municipalities is set to play an increasingly important role in the efforts to serve citizens effectively and efficiently. A key driver for inter-municipal cooperation is the increasing transfer of tasks from central government to local authorities. In 2007 this applied among other things for domestic help, and more recently consideration has been given to transferring responsibility for the provision of other services to local authorities, including youth care and counselling and care for people with an incapacity for work. These are important provisions which it is difficult for smaller municipalities to organise on their own. In this edition of the report we devote attention to expenditure that municipalities share with each other. Collaborative structures which do not involve sharing finances are left out of consideration.

The share of inter-municipal spending in total expenditure rose from 6% in 2005 to 14% in 2010. This increase is due largely to the assumption of control for sheltered employment in 2008 and the introduction of the Social Support Act (Wmo). The growth in inter-municipal expenditure is not limited to these two aspects, however; the introduction of shared service centres has also led to an increase in shared spending on public service desks and in education and culture. The main areas where inter-municipal coopera-

tion takes place are in relation to work and income (28% of the expenditure) and care and services (28%), with virtually no shared expenditure on the environment (3%) or infrastructure and economic affairs (1%). Given the growing vacancy rates in industry parks and problems with land management, the share of inter-municipal expenditure on infrastructure and economic affairs is likely to increase in the future. Inter-municipal expenditure is found slightly more often in smaller municipalities and municipalities with less affluent residents. It may be that there are fewer benefits of scale to be gained by large municipalities, and in municipalities with more affluent residents, cost savings achieved through benefits of scale may not be so important.

Note

- 1 Previously, municipal property companies, port authorities and utilities were also left out of consideration.

Literatuur

- Aarsen, Eelco van, Frank Schoenmakers en Rob Hoffius (2006). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting po/v.o. Vijfde meting onder gemeenten. Eindrapport*. Leiden: Research voor Beleid.
- Accessibility (2011). *Accessibility Monitor 2011*. Utrecht: Stichting Accessibility. Geraadpleegd mei 2012 via <http://www.accessibilitymonitor.nl/monitor/2011/samenvatting>
- Allers, M.A. (2006). *Belastingoverzicht grote gemeenten 2006*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.
- Ambulancezorg Nederland (2010). *Ambulances in-zicht 2009*. Zwolle: Vereniging Ambulancezorg Nederland.
- AVV (2005). *Monitor Stedelijke Bereikbaarheid 2004*. Den Haag: Rijkswaterstaat Adviesdienst Verkeer en Vervoer.
- B&A Consulting (2008). *Staat van de dualisering*. Den Haag: B&A Group.
- BB (2011). *Gemeenten te laat met omgevingsvergunning*. Geraadpleegd mei 2012 via <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/gemeenten-te-laet-met-omgevingsvergunning.1080834.lynkx>
- BB (2012). Wabo faalt bij complexe aanvragen. In: *Binnenlands Bestuur*, jg. 33, nr. 2, p. 5.
- Blank, J.L.T. en T.K. Niaounakis (2011). *Productiviteitstrends in het wetenschappelijk onderwijs*. Delft: IPSE Studies Technische Universiteit Delft.
- BMC (2010). *Gemeenteraadsverkiezingen 2010 in Zicht. Opkomst, Interesse en Vertrouwen*. Amersfoort: BMC Onderzoek.
- Bogaart, A. en A. van der Horst (2011). *Bezuinigingen van gemeenten en provincies op kunst en cultuur*. Amsterdam: DSP-Groep.
- Bolhuis, Peter, Eelco Flapper en Eva Mandos (2005). *Jaarrapport Wsw-statistiek 2004. Eindrapport*. Leiden: Research voor Beleid.
- Bolhuis, Peter en Eelco Flapper (2006). *Jaarrapport Wsw-statistiek 2005. Eindrapport*. Leiden: Research voor Beleid.
- Bolhuis, Peter en Eelco Flapper (2007). *Jaarrapport Wsw-statistiek 2006. Eindrapport*. Leiden: Research voor Beleid.
- 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.
- Bosselaar, Hans, Duco Bannink, Carla van Deursen en Willem Trommel (2007). *Werkt de wwb? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Breedveld, K., C.B.M. Kamphuis en A. Tiessen-Raaphorst (red.) (2008). *Rapportage sport 2008*. Den Haag: SCP/W.J.H. Mulier Instituut.
- Breedveld, K., H. van der Poel, M. de Jong en D. Collard. (2011). *Beleidsdoorlichting sport hoofdrapport*. 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.
- Brinkhof, Rogier (2005). *Nationale Parkeertest 2005*. Leidschendam: Platform Detailhandel Nederland.
- Brinkhof, Rogier (2006). *Nationale Parkeertest 2006*. Leidschendam: Platform Detailhandel Nederland.
- Brinkhof, Rogier (2007). *Nationale Parkeertest 2007*. Leidschendam: Platform Detailhandel Nederland.
- Brinkhof, Rogier (2008). *Nationale Parkeertest 2008*. Leidschendam: Platform Detailhandel Nederland.

- Bunt, S.M., M. Grootsholte en R. Kemper (2007). *De wvb gewogen: Gemeenten aan het woord*. Leiden: Research voor Beleid.
- BWU (2009). *Regionale kansen voor kwaliteit. Handreiking voor uitvoeringsstrategieën in provinciaal en (inter) gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid*. Den Haag: Bestuurlijke werkgroep uitvoeringsstrategie(her) ontwikkeling bedrijventerreinen.
- BZK (2000). *Plan van Aanpak Transparantie in de financiële verhouding*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 12 december 2000. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27400 B, nr. 7.
- BZK (2002). *Circulaire gemeentefonds van 11 december 2002*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2003). *Begroten en verantwoorden*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (circulaire van 17 januari 2003, nummer F02003/U51190).
- BZK (2004). *Anders gestuurd, beter bestuurd. Eindrapport van de stuurgroep specifieke uitkeringen*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2009). *Bijlage onderhoudsrapport specifieke uitkeringen 2009*. Geraadpleegd mei 2011 via <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2009/04/28/onderhoudsrapportage-specifieke-uitkeringen-2009/kopievanbijlageosu2009mr.pdf>
- BZK (2010). *Zeven miljoen in 2010 voor inburgering op de werkvloer*. Nieuwsbericht 12 april 2010. Geraadpleegd mei 2011 via <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/04/12/zeven-miljoen-in-2010-voor-inburgering-op-de-werkvloer.html>
- BZK (2012). *Verslag over het financieel toezicht op gemeenten 2012*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK/VNG (2007). *Samen aan de slag. Bestuursakkoord Rijk-gemeenten*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- BZK/VNG/IPO (2009). *Krimpen met kwaliteit. Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken, Vereniging Nederlandse Gemeenten en Interprovinciaal Overleg.
- CBS (2009a). *Nationale rekeningen 2008*. Den Haag/ Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2009b). *Integrale Veiligheidsmonitor 2009. Landelijke rapportage*. Den Haag/ Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2010). *Brandweerstatistiek 2010*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2012). *Integrale Veiligheidsmonitor 2011 Tabellenrapport*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS en Justitie (2011). *Integrale Veiligheidsmonitor 2010. Landelijke rapportage*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek en ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Cebeeon (2006). *Openbare orde en veiligheid: uitgavenontwikkeling 2001-2005*. Amsterdam: Centrum Beleidsadviserend Onderzoek.
- Cebeeon (2010). *Uitvoeringskosten gemeenten en u w v*. Amsterdam: Centrum Beleidsadviserend Onderzoek.
- Cedris (2005). *Brancheverslag 2004*. Utrecht: Brancheorganisatie van sociale werkgelegenheids- en re-integratiebedrijven.
- Cedris (2006). *Brancheverslag 2005*. Utrecht: Brancheorganisatie van sociale werkgelegenheids- en re-integratiebedrijven.
- Cedris (2007). *Brancheverslag 2006*. Utrecht: Brancheorganisatie van sociale werkgelegenheids- en re-integratiebedrijven.
- Cedris (2008). *Brancheverslag 2007*. Utrecht: Brancheorganisatie van sociale werkgelegenheids- en re-integratiebedrijven.

- Cedris (2010). *Brancheverslag 2009*. Utrecht: Brancheorganisatie van sociale werkgelegenheids- en re-integratiebedrijven.
- COELO (2006). *Atlas van de lokale lasten*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.
- Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (2007). *Van Specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen*. Geraadpleegd april 2011 via <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2007/10/08/rapport-commissie-oosting-van-specifiek-naar-generiek/volledigerapportcommissieoosting.pdf>
- Consumentenbond (2012). Parkeerergernissen. In: *Consumentengids*, juli/augustus 2012.
- Cornelisse, A.P., A.G.J. Haselbekke en A.P. Ros (1994). *De overheid in bedrijf*. Houten: Stenfert Kroese.
- CPB (2012). *Centraal Economisch Plan 2012*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Dekker, Paul, Josje den Ridder en Irene de Goede (2010). *COB Kwartaalbericht 2010/1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Deloitte (2010). *Onderzoek basisset indicatoren effectiviteit Centrum voor Jeugd en Gezin*. Amstelveen, juli 2010.
- Deloitte (2011) *Financiële effecten crisis bij gemeentelijk grondbedrijven. Update 2011*. Den Haag: Deloitte Real Estate Advisory.
- Derks, W. (2012). *Barometer krimp. Actuele bevolkingsontwikkelin in regio's met (structurele) bevolkingsdaling*. Geleen: Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid.
- Detailhandel Nederland (2009). *Nationale parkeertest 2009*. Leidschendam: Platform detailhandel Nederland.
- Detailhandel Nederland (2010). *Nationale parkeertest 2010. Beste parkeergarage van Nederland*. Leidschendam: Platform detailhandel Nederland.
- Detailhandel Nederland (2011). *Nationale parkeertest 2011. Beste parkeergarage van Nederland*. Leidschendam: Platform detailhandel Nederland.
- Detailhandel Nederland (2012). *Nationale parkeertest 2012. Beste parkeergarage van Nederland*. Leidschendam: Platform detailhandel Nederland.
- Divosa (2005). *wwb-monitor. Een jaar Wet werk en bijstand*. Groningen: Centrum voor Arbeid en Beleid.
- Divosa (2006). *wwb-monitor 2006: meer perspectief voor mensen. Twee jaar Wet werk en bijstand*. Groningen: Centrum voor Arbeid en Beleid.
- Divosa (2009). *Inzicht in uitgaven en bereik re-integratiemiddelen gemeenten*. Brief aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 25 maart 2009.
- Divosa (2010). *Divosa-monitor 2010 – deel 1. Scherp aan de wind. Sociale diensten en participatiebevordering*. Groningen: Centrum voor Arbeid en Beleid en Divosa
- Divosa (2011). *Divosa-monitor 2011 – deel 1. Grenzen verleggen. Sociale diensten en participatiebevordering*. Groningen: Centrum voor Arbeid en Beleid en Divosa.
- Divosa (2012). *Divosa-monitor 2012 – deel 1. Denken in kansen. Over sociale dienstverlening en participatiebevordering*. Groningen: Centrum voor Arbeid en Beleid en Divosa.
- Ecorys (2003). *Rapportage ID-monitor. Jaarrapportage 2002*. Rotterdam: Ecorys-NEI.
- Ecorys (2004). *Rapportage ID-monitor. Jaarrapportage 2003*. Rotterdam: Ecorys-NEI.
- Ecorys (2005). *Rapportage ID-monitor. Jaarrapportage 2004*. Rotterdam: Ecorys-NEI.
- Ecorys (2006). *Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004 (ISV-1)*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Ecorys (2010). *Benchmark Gemeentelijk Ondernemingsklimaat 2010. Thematische rapportage eindmeting*. Rotterdam: Ecorys.

- EIM/SGBO (2004). *Wiw-monitor. Jaarrapport 2003*. Zoetermeer: EIM Onderzoek voor Bedrijf & Beleid.
- EIM/SGBO (2005). *Wiw-monitor. Jaarrapport 2004*. Zoetermeer: EIM Onderzoek voor Bedrijf & Beleid.
- Erfgoedinspectie (2007). *Erfgoedinspectieverslag 2006*. Den Haag: Erfgoedinspectie.
- Erfgoedinspectie (2009). *Verslag van het toezicht 2008*. Den Haag: Erfgoedinspectie.
- Erfgoedinspectie (2011). *Jaarverslag erfgoedinspectie. Verslag van toezicht in 2010*. Den Haag: Erfgoedinspectie.
- EZ (2009). *(startende) Ondernemers krijgen makkelijker lening*. Geraadpleegd april 2011 via <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2009/02/28/startende-ondernemers-krijgen-makkelijker-lening.html>
- Financiën (2012). *Voorjaarsnota 2012*. Den Haag: ministerie van Financiën.
- Fuite, D. (2003a). *Proeftuin voor het meten en vergelijken van prestaties in het a m w. 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.
- Groenewoud, Maikel (2009). *Tevredenheid gemeenten*. In: *maandblad re-integratie*, nr. 5, p. 20-23.
- Groot, H. de en R. Goudriaan (1991). *De productiviteit van de overheid. Over prestaties, personeel en uitgaven in de publieke sector*. Schoonhoven: Academic Service (bedrijfskundige signalen).
- Groot, I., M. de Graaf-Zijl, J.P. Hop, L.M. Kok, B. Fermin, D. Ooms en W. Zwinkels (2007). *Effect re-integratietrajecten op de uitgaven aan sociale zekerheid*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Haring, H.M.M., J. Leenders, A.E. van Noort, J.A.M. Stevens en A.G.J. van der Torre (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).
- Haselbekke, A., H. Klaassen, A. Ros en R. in't Veld (1990). *Prestaties tellen. Kengetallen als instrumentarium voor een bedrijfsmatig(er) bestuur en beheer van decentrale overheden*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Helden, G.J. van (1998). *BB1 in de praktijk. Een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten*. Maastricht: Shaker Publishing.
- Herweijer, L. (2008). *Gestruikel voor de start*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2008/10).
- Herweijer, M. en M.J. Fraanje (2011). *Samen werken aan bestuurskracht. Intergemeentelijke samenwerking onderzocht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Heylen, Vicky en Joost Bollens (2009). *Activerend arbeidsmarktbeleid. Wat werkt in het buitenland?* Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie.
- Hoekman, R., F. Knol en H. van der Poel (2010). *Ruimte en accommodaties voor sport*. In: A. Tiessen-Raaphorst, D. Verbeek, J. de Haan en K. Breedveld (red.) *Sport: een leven lang. Rapportage sport 2010*. Den Haag en 's Hertogenbosch: Sociaal en Cultureel Planbureau en W.J.H. Mulier Instituut (SCP-publicatie 2010-29)
- Hoekman, R., D. Collard en A. Cevaai (2011). *Sportinfrastructuur in Nederland. Quickscan sportaccommodaties en sportorganisaties*. 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.
- Houwaart, D. (1995). *Van Beleids- en Beheersinstrumentarium naar Bestuurlijke vernieuwing, Bedrijfsvoering en Informatie. Slotpublicatie BB1*. Leusden: Stichting BB1.
- Ichino, Andrea, Fabrizia Mealli en Tommaso Nannicini (2006). *From temporary help jobs to permanent employment: what can we learn from matching estimators and their sensitivity?* In: *Journal of Applied Econometrics*, jg. 23, nr. 3, p. 305-327.
- IGZ (2009). *De jeugdgezondheidszorg in beweging*. Den Haag: Inspectie voor de Gezondheidszorg.

- IM (2010). € 100 miljoen voor derde tranche stimuleringsregeling woningbouw. Nieuwsbericht 26 maart 2010, geraadpleegd mei 2011 via <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/03/19/100-miljoen-voor-derde-tranche-stimuleringsregeling-woningbouw.html>
- IM (2011). *Ranglijsten aansluiten gemeenten*. Geraadpleegd mei 2011 via http://bag.vrom.nl/over_bag/ranglijsten_aansluiten_gemeenten
- IM (2012). *Structuurvisie infrastructuur en ruimte. Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*. Den Haag: ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (2008). *Vertrouwen en verantwoorden. Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht*. Geraadpleegd april 2011 via <http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Bestuur/inrlombokbestTaakgroeprapportZo.pdf>
- IOOV (2012). *Ter plaatse! Onderzoek naar de opkomsttijden en dekkingsplannen van de brandweer*. Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.
- IWI (2008). *Handhaving: Preventie boven repressie. Opvattingen van uitvoerders en uitkeringsgerechtigden over handhaving in het stelsel voor werk en inkomen*. Den Haag: Inspectie Werk en Inkomen.
- IWI (2010). *Arbeidsontwikkeling Wsw in beeld*. Den Haag: Inspectie Werk en Inkomen.
- IWI (2011). *Ondersteuning gericht op werk. Klantenenquête Participatie 2011*. Den Haag: Inspectie Werk en Inkomen.
- JenG (2007). *Programma voor Jeugd en Gezin*. Brief van de minister voor Jeugd en Gezin 16 november 2007. Tweede Kamer vergaderjaar 2007/2008, 31001, nr. 36.
- Jong, M. de, D. Collard en K. Breedveld (2011). *Monitor sportbeleid 2006-2010. Annex 1 bij Beleidsdoorlichting sport*. 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.
- Jorissen, Patricia, Gonca Akyar en Dirk Kloosterboer (2010). *Lokale Monitor Werk, Inkomen en Zorg 2009. Het sociaal beleid van tweehonderd gemeenten*. Federatie Nederlandse Vakbeweging.
- Justitie (2009). *Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche. Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 32211, nr. 3.
- Kabinet-Balkenende IV (2007). *Samen leven, samen werken. Beleidsprogramma Kabinet-Balkenende-IV 2007-2011*. Den Haag: ministerie van Algemene Zaken.
- Kabinet-Rutte (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA*. Den Haag: ministerie van Algemene Zaken.
- Kasperkovitz, J.M. (2011). *Gemeentelijke bezuinigingen op openbaar bibliotheekwerk. Ontwikkeling van het bibliotheeklandschap in de periode 2010-2014*. Amersfoort: Kasperkovitz beleidsonderzoek en advies.
- Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing (2009). *Nieuw Stedenbeleid: minder geld, meer verantwoordelijkheid voor gemeenten*. Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing, 29 juli 2009.
- Klaauw, Bas van der en Jan C. van Ours (2010). *Carrot and Stick: How Reemployment Bonuses and Benefit Sanctions Affect Job Finding Rates*. Bonn: IZA Discussion Paper No. 5055.
- Klerk, Mirjam de, Anna Maria Marangos, Martha Dijkgraaf en Alice de Boer (2009). *De ondersteuning van Wmo-aanvragers. Een onderzoek onder aanvragers en hun mantelzorgers. Derde tussenrapportage Wmo-evaluatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Klerk, Mirjam de, Rob Gilsing en Joost Timmermans (red.) (2010). *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (publicatie 2010/2).
- Kostalova, B. (2005). Reistijd vanaf dichtstbijzijnde ambulancstandplaats 2005. In: RIVM, *Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationale Atlas Volksgezondheid*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

- Kostalova, B. (2008). Reistijd vanaf dichtstbijzijnde ambulancestandplaats 2008. In: *Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationale Atlas Volksgezondheid*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Kp v v (2006). *Onderzoek Klantenbarometer. Resultaten 2004-2005*. Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
- Kp v v (2007a). *Wat betekent de Nota Mobiliteit voor gemeenten? De essentiële onderdelen lokaal vertaald*. Rotterdam: Kennisplatform Verkeer en Vervoer, augustus 2007.
- Kp v v (2007b). *Onderzoek Klantenbarometer. Resultaten 2005-2006*. Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
- Kp v v (2010a). *Handreiking voor veiligheidsarrangementen in het openbaar vervoer*. Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
- Kp v v (2010b). *ov-klantenbarometer 2009. Onderzoek klanttevredenheid in het regionale openbaar vervoer*. Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
- Kp v v (2012). *Algemene cijfers ov-klantenbarometer 2011*. Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
- Kruijf, R.E.L. de, J.M.A. Riksen-Walraven, M.J.J.M Gevers Deynoot-Schaub, K.O.W. Helmerhorst, L.W.C. Tavecchio en R.G. Fukkink (2009). *Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2008*. Amsterdam: Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek.
- Kuhry, B. (2006). Is kwaliteit kwantificeerbaar? In: *Altijd een antwoord*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (sc p-nieuwjaarsuitgave 2006).
- Kuhry, B. en A.G.J. van der Torre (2001). *Maten voor gemeenten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (Werkdocument 74).
- Kuhry, B. en A.G.J. van der Torre (2002). *De vierde sector. Achtergrondstudie quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (sc p-onderzoeksrapport 2002/15).
- Kuhry, B. en J.J.J. Jonker (2006). *Maten voor gemeenten 2006*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (sc p-publicatie 2006/20).
- Kuhry, B., F. de Kam, A. van der Torre, F. van Tulder, E. Eggink, E. Pommer, J. Blank en L. Herweijer (2012). *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (sc p-publicatie 2012/2).
- Lodder, A., E. Vermeulen, J. van Gastel, B. Anker en H. de Beurs (2006). *Benchmark best practices in de GGD sector*. Utrecht: GGD Nederland.
- Lubberman, H.J.H., S.A. van der Kemp en A.S. Klein (2001). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting po/vo. Meting onder gemeenten*. Leiden: Research voor Beleid.
- Lubberman, H.J.H., C. Bos en A.S. Klein (2003). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting po/vo. Vierde meting onder gemeenten. Eindrapport*. Leiden: Research voor Beleid.
- Maas, Marjolein en Michel Planije (2010). *Monitor plan van aanpak maatschappelijke opvang. Rapportage 2009*. Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Mark, R. van der, A. Oostdijk, R. Beerepoot en H. Heins (2011). *Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers. Eindrapport*. Den Haag: Berenschot.
- Marlet, G. en C. van Woerkens (2010). *Atlas voor Gemeenten 2010*. Nijmegen: voc Uitgevers.
- Marlet, G. en C. van Woerkens (2011). *Atlas voor Gemeenten 2011*. Nijmegen: voc Uitgevers.
- NO C * NSF (2011). *Procedure handboek Kwaliteit Sportaccommodaties. Versie 1.0*. Arnhem: NO C * NSF
- NO SW (2004). *Brancheverslag 2003*. Utrecht: Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening.
- OC W (2007a). *Factsheet voortijdig schoolverlaten*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

- OCW (2007b). *Koersbrief over brede scholen, sport en cultuur*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OCW (2008a). *Bestuurlijke afspraken voor- en vroegschoolse educatie (vve)*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- OCW (2008b). *Onderwijsverslag 2006/2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- OCW (2009a). *Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- OCW (2010a). *Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- OCW (2010b). *Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 12 april 2010. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 31874, nr. 70.
- OCW (2011). *Meer dan kwaliteit: een nieuwe visie op cultuurbeleid*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OCW (2012). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2010/2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- OCW/Arcadis (2011). *Evaluatie BRIM 2011*. Den Haag: Arcadis.
- Optimisd (2010). *Tevredenheid wvb-klanten 2009*. Den Haag: SGBO.
- PBL (2010a). *Balans van de Leefomgeving 2010*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2010b). *De staat van de ruimte 2010. Deerschikking van stedelijk Nederland*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pommer, E.J., H.M.A. van Kempen en E. Eggink (2008). *De staat van de publieke dienst*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2008/22).
- Pommer E.J. en E. Eggink (2010). *Publieke dienstverlening in perspectief. SCP-memorandum voor de kabinetsformatie 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2010/16).
- Ranshuysen, L. (2003). *Museummonitor 2003, 1e halfjaar*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- Ranshuysen, L. (2004). *Museummonitor 2004, 1e halfjaar*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- Ranshuysen, L. (2006). *Museummonitor 2006*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- Ranshuysen, L. (2008). *Museummonitor 2007*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- Ranshuysen, L. (2009a). *Museummonitor 2008*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- Ranshuysen, L. (2009a). *Museummonitor 2008*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- Ranshuysen, L. (2009b). *Museummonitor 2009. 11 zeren wetten en trends*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- Ranshuysen, L. (2010). *Museummonitor 2009*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- Regioplan (2007) *Wet werk en bijstand: cliënten aan het woord*. Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek.
- Regioplan (2010). *De CIG-vorming begin 2010. Een doorkijk bij tien gemeenten*. Amsterdam: Regioplan.
- Rens, Carolien van en Frederik Smit (2011). *Wachttijden en wachttijden kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang – 6e meting*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit.
- RIGO (2010). *Buurtleefbaarheid beschreven*. Amsterdam: RIGO Research en Advies bv.
- Rijkswaterstaat (2007). *Monitor Stedelijke Bereikbaarheid 2006*. Den Haag: Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer en Scheepvaart.
- Rijkswaterstaat (2011). *Bereikbaarheidsmonitor hoofdwegen 2010*. Den Haag: Rijkswaterstaat.
- Rioned (2005a). *Rioleringsatlas van Nederland*. Ede: Stichting Rioned.
- Rioned (2005b). *Riool in cijfers 2005-2006*. Ede: Stichting Rioned.
- Rioned (2010). *Rioleringsatlas in beeld. Benchmark rioleringszorg 2010*. Ede: Stichting Rioned.
- RIVM (2008a). *Sexually transmitted infections in the Netherlands 2008*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

- RIVM (2008b). *Staat van de infectieziekten in Nederland 2008*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Roosendaal (2008). *Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan 2008-2015* (p. 24). Vastgesteld door de gemeenteraad van Roosendaal op 28 september 2008.
- RWI (2009). *Re-integratiemarktanalyse 2008*. Den Haag: Raad voor werk en inkomen.
- RWI (2011). *Re-integratiemarktanalyse 2011*. Den Haag: Raad voor werk en inkomen.
- Santen, Piet van, Marcia van Oploo en Mirjam Engelen (2008). *Wws-statistiek 2007. Eindrapport*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Santen, Piet van, Marcia van Oploo en Mirjam Engelen (2009). *Wsw-statistiek 2008. Jaarrapport*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Santen, Piet van, Marcia van Oploo en Mirjam Engelen (2010). *Wsw-statistiek 2009. Jaarrapport*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Santen, Piet van, Marcia van Oploo en Mirjam Engelen (2011). *Wsw-statistiek 2010. Jaarrapport*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Schiedam (2011). *Schiedam duurzaam bereikbaar. Gemeentelijk verkeer- en vervoerplan 2011-2010*. Vastgesteld door de gemeenteraad van Schiedam in december 2011.
- Severijn (2010). *Onderzoek prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties*. Denekamp: Bureau Severijn BV.
- SGBO (2007). *Kerncijfers Wet voorzieningen gehandicapten 2006*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- SGBO (2009a). *Tevredenheid wwB-klanten 2008*. Den Haag: SGBO, juli 2009.
- SGBO (2009b). *Resultaten tevredenheidsonderzoeken Wmo over 2008*. Den Haag: SGBO.
- SGBO (2010). *Hoe klanten en burgers de Wmo ervaren*. Den Haag: SGBO.
- SGBO (2011a). *Meer werk aan mensen zonder werk. Ontwikkelingen in de wwB 2010*. Den Haag: SGBO en Stimulansz.
- SGBO (2011b). *Benchmark wwB 2011*. Den Haag: SGBO.
- SGBO (2011c). *Wmo-voorzieningen in beeld. Resultaten tevredenheidsonderzoek en benchmark Wmo 2011*. Den Haag: SGBO.
- SGBO (nog te verschijnen). *Wmo-voorzieningen in beeld. Resultaten tevredenheidsonderzoek en benchmark Wmo 2012*. Den Haag: SGBO.
- Significant (2005a). *De inburgering van oudkomers in 2004*. Barneveld: Significant B.V.
- Significant (2005b). *De inburgering van nieuwkomers in 2004*. Barneveld: Significant B.V.
- Significant (2006a). *De inburgering van nieuwkomers in 2005*. Barneveld: Significant B.V.
- Significant (2006b). *De inburgering van oudkomers in 2005*. Barneveld: Significant B.V.
- Significant (2010). *Evaluatierapport inburgering in Nederland*. Barneveld: Significant B.V.
- Significant (2012). *Monitor inburgeringsexamen buitenland*. Barneveld: Significant B.V.
- Staatsblad (2006a). *Wet van 30 november 2006, houdende regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering)*. Staatsblad nr. 625.
- Staatsblad (2006b). *Wet van 20 oktober 2006, houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)*. Staatsblad nr. 566.
- Staatsblad (2008). *Besluit van 29 december 2008, houdende regels ter uitvoering van de Wet participatiebudget (Besluit participatiebudget)*. Staatsblad nr. 589.
- Staatsblad (2009). *Wet van 1 juli 2009, houdende bevordering duurzame arbeidsinschakeling jongeren tot 27 jaar (Wet investeren in jongeren)*. Staatsblad nr. 282.

- Staatsblad (2010a). *Besluit van 24 juni 2010, houdende regels over het personeel van de brandweer, functies voor de bedrijfsbrandweer, functies binnen de GHOOR en functies binnen de organisatie van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing en het overleg over het personeel van de brandweer (Besluit personeel veiligheidsregio's)*. Staatsblad nr. 253.
- Staatsblad (2010b). *Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid*. Staatsblad nr. 296.
- Staatsblad (2012). *Wet van 26 april 2012, houdende tijdelijke bepalingen over de ambulancezorg (Tijdelijke wet ambulancezorg)*. Staatsblad nr. 208.
- Stichting Recreatie (2008). *Recreatiegroen Stedelijke Netwerken*. Den Haag: Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum.
- Suijker, F.W. (2007). *Verdubbeling van de instroom in de Wajong: oorzaken en beleidsopties*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- szw (2007a). *Wet werk en bijstand: de feiten op een rij*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- szw (2008a). *Beleidsdoorlichting re-integratie*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- szw (2008b). *Kerncijfers Wet werk en bijstand. Resultaten na de evaluatie*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Tiessen-Raaphorst, A. (2010). *Factsheet; sportdeelname in Nederland, gemeten volgens de methode Richtlijn Sportdeelname Onderzoek (RSO)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- TK (2005/2006). *Rijksjaarsverslag van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 30550 XV, nr. 1.
- TK (2007/2008). *Preventiebeleid voor de volksgezondheid*. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 24 september 2007. Tweede Kamer vergaderjaar 2007/2008, 22894, nr. 134.
- TK (2008/2009a). *Cultuursubsidies 2009-2012*. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 16 september 2008. Tweede Kamer vergaderjaar 2008/2009, 31482, nr. 16.
- TK (2008/2009b). *Beleidsprogramma 2007-2011*. Brief van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken en de Vice-Minister-Presidenten 25 maart 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008/2009, 31070, nr. 24.
- TK (2009/2010a). *Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten in verband met de vereenvoudiging van en de invoering van een elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand (Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 32444.
- TK (2009/2010d). *Zorg en maatschappelijke ondersteuning*. Brief van de staatssecretarissen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 12 oktober 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 29538, nr. 108.
- TK (2010/2011a). *Wijziging van de Wet veiligheidsregio's in verband met de oprichting van het Instituut Fysieke Veiligheid en in verband met de volledige regionalisering van de brandweer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 32841.
- TK (2010/2011b). *Openbaar vervoer*. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu 6 juni 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 23645, nr. 452.
- TK (2010/2011c). *Aanpak wijken*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 12 april 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 30995, nr. 89.
- TK (2011/2012a). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2012*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 14 mei 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33000-B, nr. 13.

- TK (2011/2012b). *Bestuur en bestuurlijke inrichting*. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 10 oktober 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33047, nr. 1.
- TK (2011/2012c). *Primair Onderwijs*. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 1 juni 2012. Tweede Kamer vergaderjaar 2011/2012, 31293, nr. 143.
- TK (2011/2012d). *Voortgezet Onderwijs*. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 16 maart 2012. Tweede Kamer vergaderjaar 2011/2012, 31289, nr. 118.
- TK (2011/2012e). *Toekomstig sportbeleid*. Brief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 14 november 2011. Tweede Kamer vergaderjaar 2011/2012, 30234, nr. 54.
- TK (2011/2012f). *Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies*. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 13 maart 2012. Tweede Kamer vergaderjaar 2011/2012, 17050, nr. 416.
- TK (2011/2012g). *Kinderopvang*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 16 maart 2012. Tweede Kamer vergaderjaar 2011/2012, 31322, nr. 175.
- TK (2011/2012h). *Kinderopvang*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 4 juni 2012. Tweede Kamer vergaderjaar 2011/2012, 31322, nr. 189.
- Torre, Ab van der, Saskia Jansen en Evert Pommer (2011). *Advies over het wmo-budget huishoudelijke hulp 2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (digitaal beschikbaar via www.scp.nl).
- Tuynman, M. (2010). *Twee jaar Wmo: presteren met beleid Gemeentelijke Wmo-beleidsprestaties individuele voorzieningen 2007-2008*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- VenW (2004). *Nota Mobiliteit. Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid*. Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat, 30 september 2004.
- VenW (2007). *Varen voor een vitale economie: Een veilige en duurzame binnenvaart*. Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- VenW (2008). *MobiliteitsAanpak: Vlot en veilig van deur tot deur*. Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Vereniging van Griffiers (2011). *De griffier gewaardeerd 2011. Een klantenonderzoek onder staten- en gemeenteraadsleden*. Den Haag: Vereniging van Griffiers.
- Versantvoort, M. en P. van Echteld (2012). *Belemmerd aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname personen met gezondheidsbeperkingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2012-17).
- Vexpan/Trendbox (2010). *Parkeeronderzoek 2010*. Naarden: Vexpan.
- VNG (2006). *Visienota over de rol van gemeenten ten aanzien van preventieve openbare gezondheidszorg*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2009). *Wegwijzer voor Gemeenten: Mobiliteitsbeleid op lokaal niveau*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2010a). *Monitor impuls nationaal actieplan sport en bewegen, rapportage 1-meting*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2011). *Veelgestelde vragen schoolbegeleidingsdiensten (SBD)*. Geraadpleegd april 2011 via <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=36219&ch=DEF#invoering>
- VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet (2007). *De eerste overheid*. Geraadpleegd april 2011 via <http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Gemeenterecht/Rapport%20Van%20Aartsen.pdf>
- VROM (2007a). *Verpakkingsbeleid*. Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 15 augustus 2007. Tweede Kamer vergaderjaar 2006/2007, 28694, nr. 42.

- VROM (2009). *Landelijk afvalbeheerplan 2008-2021 (Naar een materiaalketenbeleid)*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (2010). *Verpakkingsbeleid*. Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 19 maart 2010. Tweede Kamer vergaderjaar 2009/2010, 28694, nr. 85.
- VSCD (2010). *Podia 2009*. Amsterdam: Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties.
- VWS (2005). *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer vergaderjaar 2004/2005, 30131, nr. 3.
- VWS (2006). *Speerpunten en actieprogramma: kiezen voor gezond leven*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (2007). *Gezond zijn, gezond blijven; een visie op gezondheid en preventie*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (2009a). *Wijziging van de Wet publieke gezondheid onder meer in verband met de Wet veiligheidsregio's*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer vergaderjaar 2009/2010, 32195, nr. 3.
- VWS (2009b). *Kabinet akkoord met voortgangsrapportage 'Impuls brede scholen sport en cultuur'*. Geraadpleegd mei 2011 via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/sport/nieuws/2009/10/30/kabinet-akkoord-met-voortgangsrapportage-impuls-brede-scholen-sport-en-cultuur.html>
- VWS (2011). *Gezondheid dichtbij. Landelijke nota gezondheidsbeleid*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- 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.
- Zwinkels, W.S. (2011). *Verwachte effecten overheveling Wajong naar gemeenten*. Leiden: epsilon research.

Lijst van afkortingen

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
ANW	Algemene Nabestaanden Wet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
bbp	bruto binnenlands product
BBV	Besluit begroting en verantwoording
Bbz	Besluit bijstandsregeling zelfstandigen
BDU	Brede Doel Uitkering
BOS	Buurt, Onderwijs en Sport
BSN	BurgerServiceNummer
BZK	(ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIB	Centrum Infectieziektebestrijding
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
COB	Continu Onderzoek Burgerperspectieven
Coelo	Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
Cofog	Classification of Functions of Government
CWI	Centrum Werk en Inkomen
DKD	Digitaal Klant Dossier
EKD	Elektronisch Kind Dossier
EZ	(ministerie van) Economische Zaken
FES	Fonds Economische Structuurversterking
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
GFT	Groente-, Fruit- en Tuin-(afval)
GGD	Gemeentelijke GezondheidsDienst
GSB	Grote Steden Beleid
GSD	Gemeentelijke Sociale Dienst
ID(-banen)	In- en Doorstroombanen
IGZ	Inspectie GezondheidsZorg
IM	(ministerie) van Infrastructuur en Milieu
IOAW	Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werk- loze werknemers
IOAZ	Inkomensvoorziening voor Oudere en gedeeltelijk Arbeids- ongeschikte (gewezen) Zelfstandigen
IPO	InterProvinciaal Overleg
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
KING	KwaliteitsInstituut Nederlandse Gemeenten
KPVV	KennisPlatform Verkeer en Vervoer
QQS	Kwaliteitsenquête Quartaire Sector

LRKP	Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen
MKA	meldkamer ambulancezorg
MKB	Midden- en KleinBedrijf
NASB	Nationaal Actieplan Sport en Bewegen
NCKO	Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek
NOC*NSF	Nederlands Olympische Comité * Nederlandse Sport Federatie
OCW	(ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OZB	Onroerend Zaak Belasting
PBL	PlanBureau voor de Leefomgeving
RDW	Rijksdienst voor het Wegverkeer
RMC	Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (onderwijs)
RUD	Regionale UitvoeringsDiensten
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
STIP	Stroomlijning IndicatieProcessen
SVIR	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
SZW	(ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TK	Tweede Kamer
UWV	Uitvoeringsinstituut WerknemersVerzekeringen
VenW	(ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VIR	verwijsindex risicojongeren
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	(ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VWS	(ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
WCPV	Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid
WEB	Wet Educatie en Beroepsonderwijs
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
WI	Wet Inburgeringsbehoeftigen
WIJ	Wet Investeren in Jongeren
Wiw	Wet inschakeling werkzoekenden
Wm	Wet milieubeheer
Wmo	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
Wro	Wet Ruimtelijke Ordening
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
Wvg	Wet voorzieningen Gehandicapten
WW	WerkloosheidsWet
Wwb	Wet Werk en Bijstand
WWNV	Wet Werken naar Vermogen

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

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

scp-publicaties

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

Sociaal en Cultureel Rapporten

Investeren in vermogen. Sociaal en Cultureel Rapport 2006. ISBN 90-377-0285-6

Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008.

ISBN 978 90 377 0368-9

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

SCP-publicaties 2011

- 2011-1 *KLEUR. SCP-nieuwjaarsuitgave 2011* (2011). ISBN 978 90 377 0537 9
- 2011-2 *Stemming onbestemd. Tweede verdiepingstudie Continu Onderzoek Burgerperspectieven* (2011). Paul Dekker en Josje den Ridder (red.). ISBN 978 90 377 0528 7
- 2011-3 *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten* (2011). Jaco Dagevos en Edith Dourleijn (red.). ISBN 978 90 377 0526 3
- 2011-4 *Emancipatiemonitor 2010* (2011). Ans Merens, Marion van den Brakel-Hofmans, Marijke Hartgers en Brigitte Hermans (red.). ISBN 978 90 377 0503 4
- 2011-5 *Moelijk werken. Gezondheid en de arbeidsdeelname van migrantenvrouwen* (2011). Myra Keizer en Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0524 9
- 2011-6 *Informele groepen. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie* (2011). E. van den Berg, P. van Houwelingen en J. de Hart (red.). ISBN 978 90 377 0527 0
- 2011-7 *Gezinsrapport 2011* (2011). Freek Bucx (red.). ISBN 978 90 377 0538 6
- 2011-8 *Hoe cultureel is de digitale generatie? Het internetgebruik voor culturele doeleinden onder schoolgaande tieners* (2011). Marjon Schols, Marion Duimel en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0457 0
- 2011-10 *Kwetsbare ouderen* (2011). Cretien van Campen (red.). ISBN 978 90 377 0542 3
- 2011-11 *Minder voor het midden. Profijt van de overheid in 2007* (2011). Evert Pommer (red.), Jedid-Jah Jonker, Ab van der Torre, Hetty van Kampen. ISBN 978 90 377 0437 2
- 2011-12 *Wonen, wijken en interventies. Krachtwijkenbeleid in perspectief* (2011). Karin Wittebrood, Matthieu Permentier, m.m.v. Fenne Pinkster. ISBN 978 90 377 0065 7
- 2011-13 *Armoedegrens op basis van de budgetbenadering – revisie 2010* (2011). Arjan Soede. ISBN 978 90 377 0551 5
- 2011-14 *Werkgevers over de crisis* (2011). Edith Josten. ISBN 978 90 377 0543 0
- 2011-15 *Op weg naar een inclusieve arbeidsmarkt. Bijdragen van de sprekers op het symposium 15 oktober 2010, Den Haag* (2011). Gerda Jehoel-Gijsbers (red.). ISBN 978 90 377 0546 1

- 2011-16 *Eropuit! Nederlanders in hun vrije tijd buitenshuis* (2011). Desirée Verbeek en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0547 8
- 2011-17 *De opmars van het pgb. De ontwikkeling van het persoonsgebonden budget in nationaal en internationaal perspectief* (2011). K. Sadiraj, D. Oudijk, H. van Kempen, J. Stevens. ISBN 978 90 377 0557 7
- 2011-19 *Kwetsbare ouderen in de praktijk. Een journalistieke samenvatting* (2011). Malou van Hintum. ISBN 978 90 377 0555 3
- 2011-20 *Dimensies van sociale uitsluiting. Naar een verbeterd meetinstrument* (2011). Stella Hoff en Cok Vrooman. ISBN 978 90 377 0532 4
- 2011-21 *Chinese Nederlanders. Van horeca naar hogeschool* (2011). Mérove Gijsberts, Willem Huijnk, Ria Vogels (red.). ISBN 978 90 377 0529 4
- 2011-22 *Gemengd leren. Etnische diversiteit en leerprestaties* (2011). Lex Herweijer. ISBN 978 90 377 0575 1
- 2011-23 *Voorbestemd tot achterstand? Armoede en sociale uitsluiting in de kindertijd en 25 jaar later* (2011). Maurice Guiaux m.m.v. Annette Roest en Jurjen Idema. ISBN 978 90 377 0577 5
- 2011-24 *Kinderen en internetrisico's. EU Kids Online onderzoek onder 9-16-jarige internetgebruikers in Nederland* (2011). Nathalie Sonck en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0576 8
- 2011-25 *De basis meester. Onderwijskwaliteit en basisvaardigheden* (2011). Monique Turkenburg. ISBN 978 90 377 0574 4
- 2011-26 *Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland 2011. Internationale vergelijking, ontwikkelingen en actuele situatie* (2011). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0579 9
- 2011-27 *Poolse migranten. De positie van Polen die vanaf 2004 in Nederland zijn komen wonen* (2011). Jaco Dagevos (red.). ISBN 978 90 377 0530 0
- 2011-28 *Gewoon aan de slag? De sociale veiligheid van de werkplek voor homoseksuele mannen en vrouwen* (2011). Saskia Keuzenkamp en Ans Oudejans. ISBN 978 90 377 0581 2
- 2011-29 *Acceptance of homosexuality in the Netherlands 2011. International comparison, trends and current situation* (2011). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0580 5
- 2011-30 *Nederland in een dag. Tijdsbesteding in Nederland vergeleken met die in vijftien andere Europese landen* (2011). Mariëlle Cloin, Carlijn Kamphuis, Marjon Schols, Annet Tiessen-Raaphorst en Desirée Verbeek. ISBN 978 90 377 0405 1
- 2011-31 *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)* (2011). Ria Bronneman-Helmerts. ISBN 978 90 377 0567 6
- 2011-32 *Frail older persons in the Netherlands* (2011). Cretien van Campen (ed.). ISBN 978 90 377 0553 9
- 2011-33 *Maten voor gemeenten. Een analyse van de prestaties van de lokale overheid* (2011). Evert Pommer en Ingrid Ooms, m.m.v. Saskia Jansen, Jedid-Jah Jonker, Hetty van Kempen en Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0585 0
- 2011-34 *Maak het nieuw! Over religieuze ontwikkelingen en de positie van de kerken: een persoonlijke geschiedenis* (2011). Joep de Hart. ISBN 978 90 377 0592 8
- 2011-35 *Oudere migranten. Kennis en kennislacunes* (2011, elektronische publicatie). Maaïke den Draak en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0597 3
- 2011-36 *Zorg in de laatste jaren. Gezondheid en hulpgebruik in verzorgings- en verpleeghuizen 2000-2008* (2011). Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0586 7
- 2011-37 *Jeugdzorg in groeifase. Ontwikkelingen in gebruik en kosten van de jeugdzorg* (2011). Evert Pommer, Hetty van Kempen en Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0587 4
- 2011-38 *Verlofvragen. De behoefte aan en het gebruik van verlofregelingen* (2011). Edith de Meester en Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0589 8

- 2011-39 *De sociale staat van Nederland 2011* (2011). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Mariëlle Cloïn, Evert Pommer et al. ISBN 978 90 377 0558 4
- 2011-40 *Kunnen meer kinderen meedoen? Verandering in de maatschappelijke deelname van kinderen, 2008-2010* (2011). Annette Roest. ISBN 978 90 377 0570 6
- 2011-41 *Samenvatting Overheid en onderwijsbestel*. Ria Bronneman-Helmers. ISBN 978 90 377 0590 4

SCP-publicaties 2012

- 2012-1 *Niet alle dagen feest. Nieuwjaarsuitgave 2012* (2012). Paul Schnabel (red.). ISBN 978 90 377 0598 0
- 2012-2 *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten* (2012). Bob Kuhry en Flip de Kam (red.). ISBN 978 90 377 0596 6
- 2012-3 *Jaarrapport integratie 2011* (2012). Mérove Gijsberts, Willem Huijnk en Jaco Dagevos (red.). ISBN 978 90 377 0565 2
- 2012-4 *Bijzondere mantelzorg. Ervaringen van mantelzorgers van mensen met een verstandelijke beperking of psychiatrische problematiek* (2012). Y. Wittenberg, M.H. Kwekkeboom en A.H. de Boer. ISBN 978 90 377 0566 9
- 2012-5 *VeVeRa-iv. Actualisatie en aanpassing ramingsmodel verpleging en verzorging 2009-2030* (2012). Evelien Eggink, Debbie Oudijk en Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0594 2
- 2012-6 *Van Anciaux tot Zijlstra. Cultuurparticipatie en cultuurbeleid in Nederland en Vlaanderen* (2012). Quirine van der Hoeven. ISBN 978 90 377 0583 6
- 2012-7 *Vraag naar arbeid 2011* (2012). Edith Josten, Jan Dirk Vlasblom, Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0601 7
- 2012-8 *Measuring and monitoring immigrant integration in Europe* (2012). Rob Bijl en Arjen Verweij (red.) ISBN 978 90 377 0569 0
- 2012-9 *IQ met beperkingen. De mate van versandelijke handicap van zorgvragers in kaart gebracht* (2012). Isolde Woittiez, Michiel Ras en Debbie Oudijk. ISBN 978 90 377 0602 4
- 2012-10 *Niet te ver uit de kast. Ervaringen van homo- en biseksuelen in Nederland* (2012). Saskia Keuzenkamp (red.), Niels Kooiman, Jantine van Lisdonk. ISBN 978 90 377 0603 1
- 2012-11 *The Social State of the Netherlands 2011. Summary* (2012). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Mariëlle Cloïn en Evert Pommer (red.) ISBN 978 90 377 0605 5
- 2012-13 *Sturen op geluk. Geluksbevordering door nationale overheden, gemeenten en publieke instellingen* (2012). Cretien van Campen, Ad Bergsma, Jeroen Boelhouwer, Jacqueline Boerefijn, Linda Bolier. ISBN 978 90 377 0608 6
- 2012-14 *Countries compared on public performance. A study of public sector performance in 28 countries* (2012). Jedid-Jah Jonker (red.). ISBN 978 90 377 0584 3
- 2012-15 *Versterking data-infrastructuur sport* (2012). Annet Tiessen-Raaphorst en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0613 0
- 2012-16 *De sociale staat van de gemeente. Lokaal gebruik van de scp-leefsituatie-index* (2012). Jeroen Boelhouwer (SCP), Rob Gilsing (Verwey-Jonker Instituut). ISBN 978 90 377 0612 3
- 2012-17 *Belemmerd aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname personen met gezondheidsbeperkingen* (2012). Maroesjka Versantvoort en Patricia van Echtelt (red.). ISBN 978 90 377 0616 1
- 2012-18 *Monitor Talent naar de Top 2011* (2012). Ans Merens (red.) en Commissie Monitoring Talent naar de Top. ISBN 978 90 377 0610 9
- 2012-20 *Verzorgd uit de bijstand. De rol van gedrag, uiterlijk en taal bij de re-integratie van bijstandsvangers* (2012). Patricia van Echtelt en Maurice Guiaux. ISBN 978 90 377 0614 7

- 2012-21 *De virtuele kunstkar. Cultuurdeelname via oude en nieuwe media* (2012). Nathalie Sonck en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0619 2
- 2012-22 *Op zoek naar bewijs. Evaluatieontwerpen onderwijsmaatregelen* (2012). Lex Herweijer en Monique Turkenburg. ISBN 978 90 377 0618 5
- 2012-23 *Startklaar voor vier jaar. Een verkenning van publieke prestaties voor de kabinetsformatie 2012* (2012). ISBN 978 90 377 0640 6
- 2012-25 *Moslim in Nederland 2012* (2012). Mieke Maliepaard en Mérove Gijsberts. ISBN 978 90 377 0621 5
- 2012-27 *Maten voor gemeenten 2012. Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2005-2010* (2012). Evert Pommer, Ingrid Ooms, Ab van der Torre, Saskia Jansen. ISBN 978 90 377 0624 6

SCP-essays

- 1 *Voorbeelden en nabeelden* (2005). Joep de Hart. ISBN 90 377 0248-1
- 2 *De stem des volks* (2006). Arjan van Dixhoorn. ISBN 90 377 0265-1
- 3 *De tekentafel neemt de wijk* (2006). Jeanet Kullberg. ISBN 90 377 0261 9
- 4 *Leven zonder drukte* (2006). Tjirk van der Ziel met een naschrift van Anja Steenbekkers en Carola Simon. ISBN 90 377 0262 7
- 5 *Otto Neurath en de maakbaarheid van de betere samenleving* (2007). Ferdinand Mertens. ISBN 978 90 5260 260 8

Overige publicaties

- Hoe het ons verging... Traditionele nieuwjaarsuitgave van het SCP* (2010). Paul Schnabel (red.). ISBN 978 90 377 0465 5
- Wmo Evaluatie. Vierde tussenrapportage. Ondersteuning en participatie van mensen met een lichamelijke beperking; twee jaar na de invoering van de Wmo* (2010). A. Marangos, M. Cardol, M. Dijkgraaf, M. de Klerk. ISBN 978 90 377 0470 9
- Op weg met de Wmo. Journalistieke samenvatting door Karolien Bais. Mirjam de Klerk, Rob Gilsing en Joost Timmermans. Samenvatting door Karolien Bais* (2010). ISBN 978 90 377 0469 3
- NL Kids online. Risico's en kansen van internetgebruik onder jongeren* (2010). Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0430 3
- Kortdurende thuiszorg in de AWBZ. Een verkenning van omvang, profiel en afbakening* (2010). Maaïke den Draak. ISBN 978 90 377 0471 6
- De publieke opinie over kernenergie* (2010). Paul Dekker, Irene de Goede, Joop van der Pligt. ISBN 978 90 377 0488 4
- Op maat gemaakt? Een evaluatie van enkele responsverbeterende maatregelen onder Nederlanders van niet-westerse afkomst* (2010). Joost Kappelhof. ISBN 978 90 377 0495 2
- Oudere tehuisbewoners. Landelijk overzicht van de leefsituatie van ouderen in instellingen 2008-2009* (2010). Maaïke den Draak. ISBN 978 90 377 0499 0
- Kopers in de knel? Een scenariostudie naar de gevolgen van de crisis voor huiseigenaren met een hypotheek* (2010). Michiel Ras, Ingrid Ooms, Evelien Eggink. ISBN 978 90 377 0498 3
- Gewoon anders. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland* (2010). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0502 7
- De aard, de daad en het Woord. Een halve eeuw opinie- en besluitvorming over homoseksualiteit in protestants Nederland, 1959-2009* (2010). David Bos. ISBN 978 90 377 0506 5
- Werkloosheid in goede banen. Bijdragen aan de SCP-studiemiddag 2010* (2010). Patricia van Echtelt (red.). ISBN 978 90 377 0516 4

- Europa's welvaart. De Lissabon Agenda in een breder welvaartspectief en de publieke opinie over de Europese Unie* (2010). Harold Creusen (CPB), Paul Dekker (SCP), Irene de Goede (SCP), Henk Kox (CPB), Peggy Schijns (SCP) en Herman Stolwijk (CPB). ISBN 978 90 377 0492 1
- Maakt de buurt verschil?* (2010). Merové Gijsberts, Miranda Vervoort, Esther Havekes en Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0227 9
- Mantelzorg uit de doeken* (2010). Debbie Oudijk, Alica de Boer, Isolde Woittiez, Joost Timmermans, Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0486 0
- Monitoring acceptance of homosexuality in the Netherlands* (2010). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0484 6
- Registers over wijken* (2010). Matthieu Permentier en Karin Wittebrood (SCP), Marjolijn Das en Gelske van Daalen (CBS). ISBN 978 90 377 0499 0
- Data voor scenario's en ramingen van de GGZ* (2010). Cretien van Campen. ISBN 978 90 377 0494 5
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 1* (2010). Paul Dekker, Josje den Ridder en Irene de Goede. ISBN 978 90 377 0490 7
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 2* (2010). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0507 2
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 3* (2010). Josje den Ridder, Lonneke van Noije en Eefje Steenvoorden. ISBN 978 90 377 0508
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 4* (2010). Josje den Ridder, Paul Dekker en Eefje Steenvoorden. ISBN 978 90 377 0531 7
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2011. Deel 1* (2011). Eefje Steenvoorden, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0549 2
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2011. Deel 2* (2011). Josje de Ridder, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0564 5
- Burgerperspectieven 2011 | 3* (2011). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0582 9
- Advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp 2012* (2011). Ab van der Torre, Saskia Jansen en Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0573 7 (webpublicatie)
- Oudere migranten. Kennis en kennislacunes* (2011). Maaike den Draak en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0597 3 (webpublicatie)
- Armoedesignalement 2011* (2011). CBS/SCP. ISBN 978 90 357 1870 8
- Burgerperspectieven 2011 | 4* (2012). Josje den Ridder, Jeanet Kullberg en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0593 5
- Burgerperspectieven 2012 | 1* (2012). Paul Dekker, Josje den Ridder en Paul Schnabel. ISBN 978 90 377 0607 9
- Burgerperspectieven 2012 | 2* (2012). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0617 8
- Burgerperspectieven 2012 | 3* (2012). Paul Dekker, Pepijn van Houwelingen en Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0622 2

