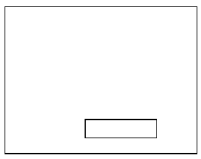
Maten voor gemeenten
2013

Prestaties en uitgaven
van de lokale overheid
in de periode 2006-2011



2027483 03867

Inhoud

VOORWOORD

SAMENVATTING

1 DOELSTELLING EN AANPAK
1.1 Doelstelling
1.2 De gevolgde aanpak
1.3 Opzet van de sectorale hoofdstukken

2 ONTWIKKELING VAN UITGAVEN EN PRESTATIES
2.1 Inkomsten en uitgaven
2.2 Uitgaven en prestaties
2.3 De effecten van bedrijfsmatige activiteiten
2.4 De effecten van taakmutaties
2.5 De effecten van taakgebonden inkomsten
2.6 Ontwikkelingen in de kwaliteit van dienstverlening
2.7 Tot slot

3 BURGER, BESTUUR EN VEILIGHEID
3.1 Bestuursorganen en algemene ondersteuning
3.2 Burgerzaken
3.3 Openbare orde en brandveiligheid
3.4 Samenvatting en slotbeschouwing

4 ONDERWIJS EN CULTUUR
4.1 Openbaar onderwijs
4.2 Onderwijshuisvesting
4.3 Cultuur
4.4 Samenvatting en slotbeschouwing

5 SPORT EN GROEN
5.1 Sportvoorzieningen
5.2 Groenvoorzieningen
5.4 Samenvatting en slotbeschouwing

6 WERK EN INKOMEN
6.1 Werk
6.2 Inkomen
6.3 Samenvatting en slotbeschouwing

7 DIENSTVERLENING EN ZORG
7.1 Maatschappelijke dienstverlening
7.2 Maatschappelijke ondersteuning
7.3 Openbare gezondheidszorg
7.4 Samenvatting en slotbeschouwing

8 INFRASTRUCTUUR EN ECONOMIE
8.1 Wegen en water
8.2 Openbaar vervoer
8.3 Economische zaken

2027483 03867

8.4 Samenvatting en slotbeschouwing

9 MILIEU EN LEEFOMGEVING
9.1 Milieu
9.2 Ruimte en wonen
9.4 Samenvatting en slotbeschouwing

10 BURGEROORDELEN

Summary

Bijlagen (bijlagen A t/m B zijn te vinden bij deze publicatie op internet via www.scp.nl/publicaties)
Bijlage A Methodiek
Bijlage B Taakvelden en productindicatoren

Literatuur

Lijst van afkortingen

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

2027483 03867

Voorwoord

PM

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 2013* vormt de elfde editie in de jaarlijkse rapportage vanaf 2003. De analyses in dit rapport hebben primair betrekking op de periode 2006-2011. Daarnaast wordt ingegaan op de ontwikkeling van enkele kerncijfers voor de periode 2001-2011. Vanaf de rapportage 2012 worden ook grondbedrijven, havenbedrijven en nutsbedrijven in de analyse betrokken. Puur financiële gemeentelijke transacties blijven echter buiten beschouwing.

Signaleringsinstrument
De in dit rapport ontwikkelde aanpak moet vooral worden gezien als een signaleringsinstrument. 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 bij de berekening van relatieve kostprijzen. Als deze zeer sterk toenemen, kan dat duiden op inefficiënties, maar ook op toegenomen kwaliteit, 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 en kwalitatieve overwegingen worden betrokken.

Totale uitgaven
De totale uitgaven van gemeenten voor de in de analyses betrokken taakvelden namen in de periode 2006-2011 nominaal met 2,8% per jaar toe, van €46 miljard in 2006 naar €53 miljard in 2011. Gecorrigeerd voor inflatie is echter nog maar sprake van een reële stijging van 0,9% per jaar. Tot 2009 namen de reële uitgaven toe, in 2009 zelfs sterk (5,2%). 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. In 2010 is de sterke groei van de uitgaven tot staan gebracht en in 2011 zien we zelfs een forse daling (–3,7%).

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. Na een stijging in de beginjaren en een daling in de latere jaren blijft de productie in de periode 2006-2011 per saldo nagenoeg op peil (0,2% per jaar). Daarmee blijft de gemeentelijke productie iets achter op de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven (0,9% per jaar), bij de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (0,9% per jaar) en bij de groei van de bevolking (met gemiddeld 0,4% per jaar). Deze ontwikkelingen impliceren een kostprijsstijging van gemeentelijke activiteiten van gemiddeld 0,7% per jaar.

Bedrijfsmatige activiteiten
Gemeenten voeren niet alleen op burgers gerichte maar ook bedrijfsmatige activiteiten uit. Het gaat hier om exploitatie van of deelnemingen in grondbedrijven, havenbedrijven en nutsbedrijven. In totaal werd er in 2011 aan deze activiteiten circa 8,2 miljard euro uitgegeven, waarvan 7,9 miljard euro aan grondexploitatie. De reële uitgaven van gemeenten zijn tussen 2006 en 2011 gestegen met 0,1% per jaar als we deze activiteiten buiten beschouwing laten en de productie met gemiddeld 0,6% per jaar. Dit betekent dat de bedrijfsmatige activiteiten per saldo de kostprijsstijging van de gemeentelijke activiteiten behoorlijk beïnvloeden. Met deze activiteiten komen we uit op een

2027483 03867

gemiddelde kostprijsstijging van 0,7% per jaar, zonder deze activiteiten op een kostprijsdaling van 0,5% per jaar. De bedrijfsmatige activiteiten dragen dus negatief bij aan de kostprijsontwikkeling.

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 2006-2011 zijn de financiële effecten van de taakmutaties betrekkelijk klein, doordat de toevoeging van nieuwe taken op het gebied van de huishoudelijke hulp (2007) en de sociale werkvoorziening (2008) en de jeugdgezondheidszorg (2009) vrijwel opweegt tegen het (meer geleidelijk) afstoten van taken bij het onderwijs, de kinderopvang, de woningexploitatie en het openbaar vervoer. Het al dan niet meenemen van de taakmutaties in de kostprijsberekening heeft geen invloed op de uitkomsten. Wanneer we de taakmutaties buiten beschouwing laten stijgen de uitgaven met gemiddeld 0,4% per jaar en daalt de productie met –0,3% per jaar, hetgeen net als voor de totale productie een kostprijsstijging van 0,7% impliceert.

Stijging relatieve kostprijs
De ontwikkeling van de reële uitgaven per product geeft aan in welke mate een product duurder of goedkoper wordt ten opzichte van het gemiddelde binnenlandse product. Daarom wordt in dit verband ook gesproken van de *relatieve kostprijs* van het betreffende product. In de periode 2006-2011 blijkt de kostprijs van gemeentelijke diensten jaarlijks gemiddeld 0,7% sneller toe te nemen dan die van het gemiddelde binnenlandse product. De vraag is hoe deze kostprijsontwikkeling moet worden beoordeeld. 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 andere overheidsterreinen als zorg en onderwijs (zie Kuhry et al. 2012). Deze stijging kan onder meer worden verklaard doordat de arbeidsproductiviteit van publieke diensten doorgaans achterblijft op die bij de marktsector, terwijl de loonkostenontwikkeling doorgaans wel marktconform verloopt (Baumol effect). Voor een deel heeft dit te maken met de aard van de geleverde diensten, die zich vaak minder makkelijk lenen voor mechanisering en automatisering, voor een ander deel met het onvolledig verdisconteren van de kwaliteit van dienstverlening in de meting van de productie. De beschikbare gegevens duiden er op, dat er in veel gevallen sprake lijkt te zijn van een verbetering van de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening.

Kwaliteit en prestaties
Uit de hier uitgevoerde analyses is gebleken dat bij de meeste voorzieningen waar sterke kostprijsstijgingen zijn opgetreden ook sprake is geweest van kwaliteitsverbetering. Van de vijf voorzieningen waarin relatief sterke relatieve kostprijsstijgingen zijn opgetreden zijn in vier gevallen ook positieve ontwikkelingen in de kwaliteit van dienstverlening vast te stellen. Dit betreft de politie, de brandweer en de openbare gezondheidszorg. Bij cultuur is zowel sprake van een lichte kwaliteitsverbetering (musea, openbare bibliotheken) als vraaguitval bij nagenoeg gelijkblijvende kosten (podiumkunsten, openbare bibliotheken). Alleen bij onderwijshuisvesting gaat de hogere kostprijs samen met een lagere kwaliteit van dienstverlening.

Opmerkelijke bevindingen voor de periode 2006-2011

PM: bullets per hoofdstuk

Burgeroordelen

PM

2027483 03867

1 DOELSTELLING EN AANPAK

Gemeenten spelen een steeds grotere rol bij de 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 ook de jeugdzorg, de extramurale verzorging en de arbeidsparticipatie naar de gemeenten overgaan. Zo ontstaat een omvangrijk sociaal domein, dat een groot deel van de gemeentelijke taken omvat. Om inzicht te houden in de totale gemeentelijke prestaties en de daarmee gemoeide uitgaven is deze monitor in het leven geroepen. Het 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. Het onderhavige rapport gaat hoofdzakelijk in op de periode 2006-2011. Op enkele plaatsen wordt ingegaan op de ontwikkelingen die een wat langere termijn beslaan: 2001-2011.

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. Elk jaar wordt ingegaan op een speciaal thema, hetgeen dit jaar betrekking heeft op oordelen van burgers over de gemeentelijke dienstverlening (hoofdstuk 10).

In dit meerjarige project *Maten voor Gemeenten* zijn achtereenvolgens een voorstudie (2001) en tien opeenvolgende jaarlijkse rapporten (2003 t/m 2012) 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 op 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.

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

[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'.

2027483 03867

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 kort 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 gebruik gemaakt 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 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 en de ambulances 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 twee internetbijlagen gevoegd die ingaan op de gebruikte methodiek (bijlage A) en de productindicatoren (bijlage B).

2027483 03867

1.3 Opzet van de sectorale hoofdstukken

In de sectorale hoofdstukken (3 tot en met 9) 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) presentatie van de kengetallen over ontwikkelingen in uitgaven en productie;
5) ontwikkelingen in de kwaliteit van de dienstverlening.

Tussen de taakvelden kan een verschil optreden in de diepgang van de behandeling van bovenstaande 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).

2027483 03867

2 ONTWIKKELING VAN UITGAVEN EN PRESTATIES

2.1 Inkomsten en uitgaven

Ongeveer 18% van de totale overheidsuitgaven in Nederland komen voor rekening van de gemeenten. Dit rapport geeft inzicht in deze gemeentelijke uitgaven en de prestaties die die hiervoor worden geleverd. Deze uitgaven en prestaties worden per sector in de verschillende hoofdstukken gerapporteerd en hier in hoofdlijnen samengevat. Daarbij zal niet alleen aandacht worden besteed aan de hoeveelheid geleverde diensten, maar ook aan de effectiviteit en kwaliteit van de geleverde diensten. Hoeveel diensten worden geleverd (productie), hoe ze worden geleverd (kwaliteit) en wat ze voor de burgers betekenen (effectiviteit) bepalen immers samen de prestaties die gemeenten uiteindelijk leveren. De uitkomsten in deze rapportage hebben betrekking op de periode 2006-2011. Enkele globale uitkomsten worden echter ook gepresenteerd voor een wat langere periode: 2001-2011.

Gemeenten vervullen een groot aantal publieke taken, die hier zijn teruggebracht naar circa 60 taakvelden. Deze taakvelden zijn vervolgens gegroepeerd in 18 sectoren en worden gerapporteerd in 7 hoofdstukken. Deze hoofdstukken vallen globaal samen met de ministeries, waarmee inhoudelijk de grootste affiniteit bestaat. Idealiter wordt de productie van gemeentelijke diensten gemeten met fysieke indicatoren (het aantal geholpen cliënten, de hoeveelheid verzameld afval), maar dat is niet altijd mogelijk, waardoor moet worden teruggevallen op waarde-indicatoren (door deflatie met een geschikte prijsindicator) of normeringsindicatoren. Bij circa 55% van de uitgaven is gebruik gemaakt van fysieke indicatoren voor de productie van diensten en bij circa 45% van waarde- of normeringsindicatoren.

Zoals gebruikelijk, wordt in dit rapport rekening gehouden met enkele bijzondere omstandigheden die de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven kenmerken. Dit betreft met name de rol van bedrijfsmatige activiteiten, veranderingen in de taken van gemeenten en de binding van middelen aan wettelijke taken. Daarom worden de volgende 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 inkomsten op de uitkomsten (§2.5).

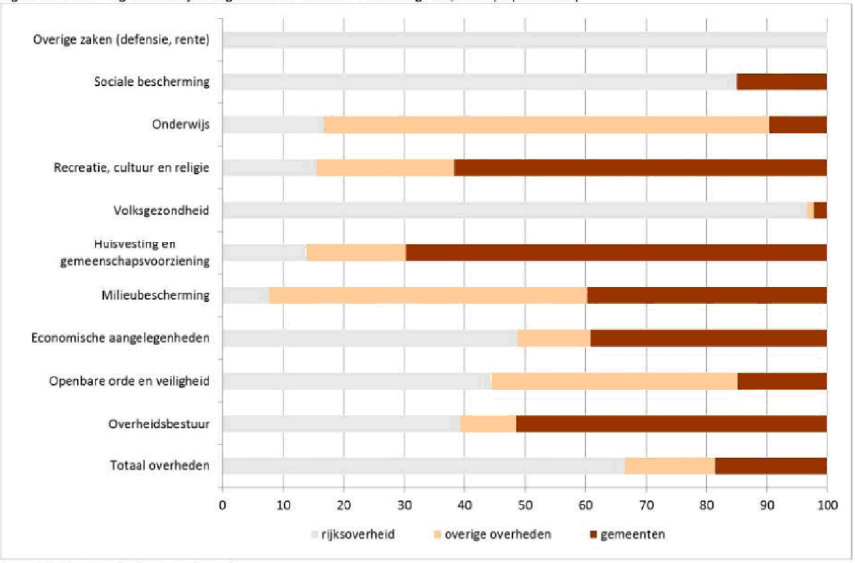
De variant die betrekking heeft op specifiek bedrijfsmatige activiteiten wordt ook gepresenteerd om de vergelijkbaarheid met voorgaande edities van dit rapport te bewaren, waarin deze niet waren opgenomen. Taakmutaties treden op omdat sommige gemeentelijke taken door andere overheden worden overgenomen of nieuwe taken op de gemeenten afkomen. Taakgebonden inkomsten zijn specifiek bedoeld voor bepaalde gemeentelijke voorzieningen en mogen niet aan andere doelen worden besteed. De invloed van deze taakgebonden inkomsten is van belang omdat de opdrachtgever van dit rapport inzicht wil hebben in de relatie tussen gemeentelijke prestaties en de algemene middelen waarover gemeenten beschikken. Deze algemene middelen zijn afkomstig van het Gemeentefonds, de gemeentelijke belastingen (met name de onroerende zaakbelasting) en de inkomsten uit vermogen.

In dit rapport speelt de informatie die het 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 wij in dit rapport gebruiken.

2027483 03867

De gemeentelijke uitgaven bedragen een kleine 18% van de totale overheidsuitgaven, die in 2011 uitkwamen op €300 miljard (CBS, Statline). De verschillen per sector zijn echter aanzienlijk. Figuur 2.1 brengt dit in beeld op basis van de internationaal gangbare cofog classificatie (Classification of Functions of Government[2]). 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), economische zaken en overheidsbestuur speelt de gemeente een belangrijke rol.

Figuur 2.1 Aandeel gemeentelijke uitgaven in de totale overheidsuitgaven, 2011 (in procenten)



Bron: CBS, Statline (cofog classificatie)

De kerncijfers over gemeentelijke uitgaven en inkomsten zijn weergegeven in tabel 21.1. De uitgaven zijn weergegeven in nominale termen, en de inkomsten als percentage van de totale uitgaven.

[2] Zie http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Lg=1.

Tabel 2.1 Gemeentelijke uitgaven en inkomsten, 2006-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Uitgaven (mln. euro)						
1 uitgaven taakvelden	46.060	48.151	50.845	54.254	54.086	52.977
2 overige uitgaven	2.084	1.890	1.951	2.092	2.087	1.974
3 totale uitgaven (in prijzen van 2006)	48.144	50.041	52.796	56.346	56.173	54.951
idem, in prijzen van 2011	52.888	53.422	54.935	57.820	57.128	54.951
Inkomsten (% van totale uitgaven)						
4 netto-inkomsten uit gemeentefonds (%)	27,9	30,2	30,7	31,5	32,9	33,6
5 taakgebonden inkomsten specifieke uitkeringen (%)	28,3	27,4	24,7	23,1	21,6	19,8
6 taakgebonden inkomsten van derden (%)	33,8	33,4	35,2	41,8	30,6	33,2
7 netto-opbrengst gemeentelijke belastingen (%)	6,2	6,2	6,2	5,9	6,1	6,6
8 overige netto-inkomsten (%)	8,7	6,7	5,9	5,3	5,2	5,3
9 totaal (netto-)inkomsten	104,9	103,9	102,7	107,5	96,4	98,5
Saldo						
10 inkomsten minus uitgaven	4,9	3,9	2,7	7,5	-3,6	-1,5

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

Met opmerkingen : Wat zijn dit voor uitgaven? Ook geen toelichting onder de tabel.

Met opmerkingen : Waarom telt het totaal van percentages niet op tot 100%? Ook geen toelichting hierover onder te tabel.

De totale uitgaven van gemeenten voor de betrokken taakvelden lopen op van €46,1 miljard in 2006 tot €53,0 miljard in 2011. Over de gehele periode 2006-2011 komt dit neer op een gemiddelde groei van 2,8% per jaar. Tellen wij daar een kleine post "overige uitgaven" (voornamelijk kapitaalslasten) bij op, dan komen we uit op een jaarlijkse groei van 2,7%. Gecorrigeerd voor de algemene toename van het prijspeil van het bbp met gemiddeld 1,9% per jaar resteert een gemiddelde reële stijging van 0,8% per jaar. Opmerkelijk is dat de gemeentelijke uitgaven in 2010 tot staan zijn gebracht en in 2011 zelfs reëel met 3,8% zijn gedaald.

Met opmerkingen : Deze bedragen zijn exclusief regel 2. Waarom?

Met opmerkingen : In de samenvatting staat 0,8%.

De gemeentelijke uitgaven worden globaal gefinancierd uit vier bronnen: algemene uitkeringen uit het Gemeentefonds, specifieke uitkeringen voor de uitvoering van wettelijke taken, inkomsten van derden, en gemeentelijke belastingen. De middelen die gemeenten uit het Gemeentefonds ontvangen moeten hen in staat stellen om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket te leveren. Gemeenten zijn autonoom in het realiseren van deze doelstelling. De begroting van het gemeentefonds bevat daarom geen verantwoording in termen van te leveren prestaties. Deze prestaties moeten de gemeenten zelf verantwoorden. Specifieke uitkeringen zijn bedoeld om bepaalde activiteiten van rijkswege te bekostigen.[3] Het aantal specifieke uitkeringen is gedaald van 136 in 2006 naar 75 in 2011, hetgeen gepaard is gegaan met nominale daling van 12% van de betrokken uitkeringen (BZK, Onderhoudsrapport specifieke uitkeringen). Dit hangt samen met het beleid gericht op een grotere autonomie voor gemeenten. Door de beperking van het aantal specifieke uitkeringen is hun aandeel in de financiering van gemeentelijke uitgaven gedaald van 28,6% in 2006 naar 19,8% in 2011. De beperking van specifieke uitkeringen wordt deels gecompenseerd door overheveling van de betrokken gelden naar het Gemeentefonds (BZK 2009a). Het aandeel van de uitkeringen uit het Gemeentefonds in de bekostiging van de gemeentelijke uitgaven is dan ook gestegen van 27,9% in 2006 naar 33,6% in 2011. Taakgebonden inkomsten van derden vormen de derde belangrijke financieringsbron. Deze vloeien voort uit eigen bijdragen van gebruikers van gemeentelijke voorzieningen, specifieke heffingen (zoals leges en reinigingsrecht) en de verkoop van goederen en diensten aan burgers en bedrijven. Het aandeel fluctueert tussen de 30 en 35%, met uitzondering van een uitschieter van 41,8% in 2009. Deze uitschieter wordt veroorzaakt door de eenmalige verkoop van gemeentelijke deelnemingen in de energiebedrijven Nuon en Essent. Naast het Gemeentefonds voorzien de gemeentelijke belastingen (waaronder de onroerende

[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.

zaakbelasting) in niet-taakgebonden middelen voor de bekostiging van gemeentelijke uitgaven. Dit aandeel schommelt de laatste jaren rond de 6%. 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 en 2011, was sprake van een positief saldo van enkele procenten. In 2010 slaat het doorgaans positieve resultaat om in een tekort van −3,6%. Dit is mede toe te schrijven aan de verliezen op de grondexploitatie, waarop de gemeenten in 2010 een voorziening hebben getroffen (Deloitte 2010). In 2011 worden wederom rode cijfers geschreven, zij het met −1,5% minder groot. Dit minder slechte resultaat is vooral te wijten aan een daling van de reële uitgaven met −3,8%. De reële inkomsten zijn met −1,8% minder sterk gedaald.

2.2 Uitgaven en prestaties

De uitkomsten over gemeentelijke prestaties kunnen op verschillende niveaus worden gepresenteerd. Naast het totaal van gemeentelijke uitgaven onderscheiden we zeven sectoren, die zijn opgebouwd uit 20 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, 2006-2011, miljarden euro's en procenten

sectoren	totale uitgaven in 2011	taakgebonden inkomsten in 2011	inkomsten als % van uitgaven	groei uitgaven 2006-2011 (%)	groei inkomsten 2006-2011 (%)	groei prestaties 2006-2011 (%)
burger, bestuur en veiligheid	5,1	0,8	16,2	7,7	-5,2	3,2
onderwijs en cultuur	5,2	1,1	21,3	-27,1	-67,8	-32,5
sport en groen	3,5	0,8	22,0	8,9	-0,5	2,3
werk en inkomen	11,5	9,0	78,0	18,2	14,6	19,4
dienstverlening en zorg	6,8	1,5	21,4	56,2	11,0	47,7
infrastructuur en economie	14,0	10,4	74,7	-3,5	-19,7	-8,5
milieu en leefomgeving	7,0	5,6	80,1	-0,7	-1,2	-0,6
totaal	53,0	29,1	55,0	4,7	-11,3	0,9

Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen); SCP-bewerking

Infrastructuur en economie vormen in financiële termen met 26% in 2011 de grootste gemeentelijke sector en sport en groen met 7% van de uitgaven de kleinste sector. Het aandeel van taakgebonden inkomsten is groot bij milieu en leefomgeving (80%), werk en inkomen (78%) en infrastructuur en economie (75%). Bij milieu en leefomgeving betreft het overwegend heffingen voor de afvoer van afval en afvalwater. Bij werk en inkomen hangt dit grotendeels samen met de wettelijke taken die hier worden uitgevoerd en de specifieke uitkeringen die hieraan zijn verbonden. Bij infrastructuur en economie gaat het zowel om eigen bijdragen (openbaar vervoer, parkeren), inkomsten uit bedrijfsvoering (grondexploitatie, nutsbedrijven) als specifieke wettelijke taken (wegen). Bij de overige sectoren schommelen de taakgebonden inkomsten rond de 20%.

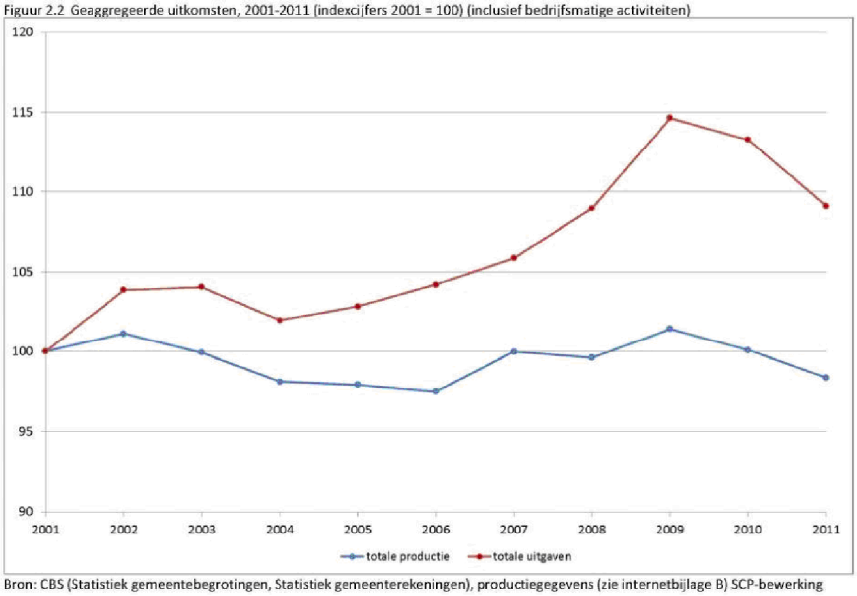
De groeicijfers over de uitgaven en inkomsten vertonen enkele grote schommelingen, die te maken hebben met verandering in gemeentelijke taken. Bij het onderwijs worden de middelen voor openbaar onderwijs in toenemende mate direct aan de scholen beschikbaar gesteld en beperkt de taak van gemeenten zich steeds meer tot onderwijshuisvesting. Omdat de inkomsten nominaal navenant dalen, en de taakgebonden inkomsten maar een deel vormen van de uitgaven, dalen deze inkomsten in verhouding sneller dan de uitgaven. Bij dienstverlening en zorg is in 2007 de huishoudelijke hulp er als nieuwe gemeentelijke taak bijgekomen, hetgeen de totale uitgaven in deze sector met ruim een derde heeft doen stijgen.

Met opmerkingen Deze percentages staan niet in de tabel toch? Dan heel raar om er hier over te beginnen. Misschien een nieuwe derde kolom toevoegen "uitgaven als % van uitgaven"? Daarnaast begrijp ik de kolom "inkomsten als % van de uitgaven" niet. Waarom telt dat niet op tot 100%? Misschien kan deze kolom worden geschrapt, want het werkt verwarrend.
Bij de kolom 'groei inkomsten' valt mij op dat deze blijkbaar met 11,3% gedaald zijn. Hoe komt dat?

De tabel geeft een eerste inzicht in de relatie tussen gemeentelijke uitgaven en gemeentelijke prestaties. In de meeste sectoren blijven de prestaties achter op de uitgaven. Het verschil is het grootst bij dienstverlening en zorg (-8%-punt), gevolgd door sport en groen (-7%-punt), onderwijs en cultuur en infrastructuur en economie (beide -5%-punt). Bij milieu en leefomgeving (-0%-punt) en bij werk en inkomen (+1%-punt) lopen de prestaties nagenoeg in de pas met de uitgaven.

De reële gemeentelijke uitgaven stijgen in de periode 2001-2011 sneller dan de gemeentelijke prestaties (figuur 2.2). De gemeentelijke uitgaven zijn, gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling van het bbp, tussen 2001 en 2011 per saldo gestegen met gemiddeld 0,9% per jaar bij nagenoeg gelijkblijvende prestaties (-0,1% per jaar). De uitgavenstijging is bepaald niet gelijkmatig geweest. Een relatief sterke stijging treffen we aan in de periode 2007-2009, die werd gevolg door een relatief sterke daling in de periode 2009-2011. De kostenstijging in 2007 heeft onder meer te maken met de overheveling van de huishoudelijke hulp naar de gemeenten en de uitgavenstijging in 2008 met de gehele overheveling van de sociale werkvoorziening naar gemeenten. In 2009 is sprake van een forse stijging van de uitgaven, die voor een belangrijk deel op conto komen van burgerzaken (GBA mutaties, vreemdelingenadministratie, burgerlijke stand), de jeugdgezondheidszorg (opzetten van centra voor jeugd en gezin en het elektronisch kinddossier) en economische activiteiten (ontwikkeling bedrijfsterreinen vanwege een opkomende crisis). Daarnaast is de stijging voor ongeveer een kwart te wijten aan een exogene stijging van de gekozen deflator, het prijsindexcijfer van het bbp, als gevolg van sterke prijsdalingen van uitvoerproducten.

Figuur 2.2 Geaggregeerde uitkomsten, 2001-2011 (indexcijfers 2001 = 100) (inclusief bedrijfsmatige activiteiten)



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

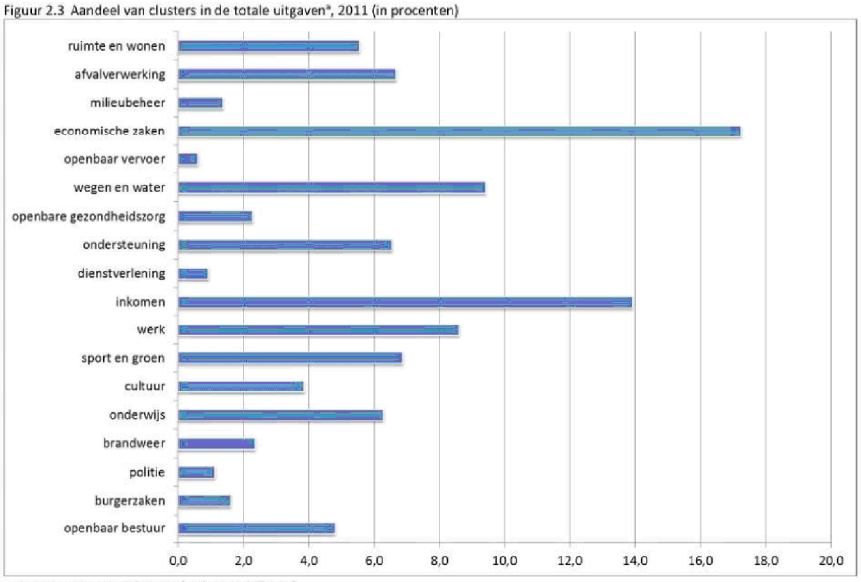
De ontwikkeling van de productie volgt die van de uitgaven, maar blijft daar wel in toenemende mate bij achter, met name in de periode 2007-2009. Gemiddeld blijft de productie in de periode 2001-2011 nagenoeg gelijk (-0,1% per jaar). Bij een kostenstijging van gemiddeld 0,9% per jaar betekent dit dat de productie in deze periode gemiddeld 1,0% per jaar is achtergebleven bij die van de corresponderende uitgaven. Anders gezegd: de gemiddelde kostprijs van gemeentelijke diensten

2027483 03867

neemt gemiddeld 1,0% sneller toe dan de gemiddelde prijs van alle in Nederland geproduceerde goederen en diensten. Kostprijsstijgingen hebben zich voornamelijk in 2002 (2,7%), 2008 (3,3%) en 2009 (3,3%) voorgedaan. In 2011 zien we een daling van de gemiddelde kostprijs (-2,0%).

Het cluster 'economische zaken' heeft met 18% het grootste aandeel in de gemeentelijke uitgaven (figuur 2.3). De gemeentelijke grondexploitatie levert hier met 15% van de gemeentelijke uitgaven verreweg de belangrijkste bijdrage aan het belang van deze sector en toont hiermee de grote kwetsbaarheid van dit taakveld aan voor het financieel resultaat van de gemeenten in Nederland. Inkomen is met een gemeentelijk aandeel van 14% een goede tweede, gevolgd door wegen en water met ruim 9% en werk met bijna 9%. Onder "werk" vallen de activiteiten van gemeenten die betrekking hebben op re-integratie, gesubsidieerde arbeid en sociale werkvoorziening. Openbaar vervoer verdwijnt met een aandeel van 0,6% steeds meer uit beeld bij de gemeenten. Milieubeheer en burgerzaken en politie (openbare orde) vergen met ieder minder dan 2% ook weinig van het gemeentelijke budget.

Figuur 2.3 Aandeel van clusters in de totale uitgaven[a], 2011 (in procenten)



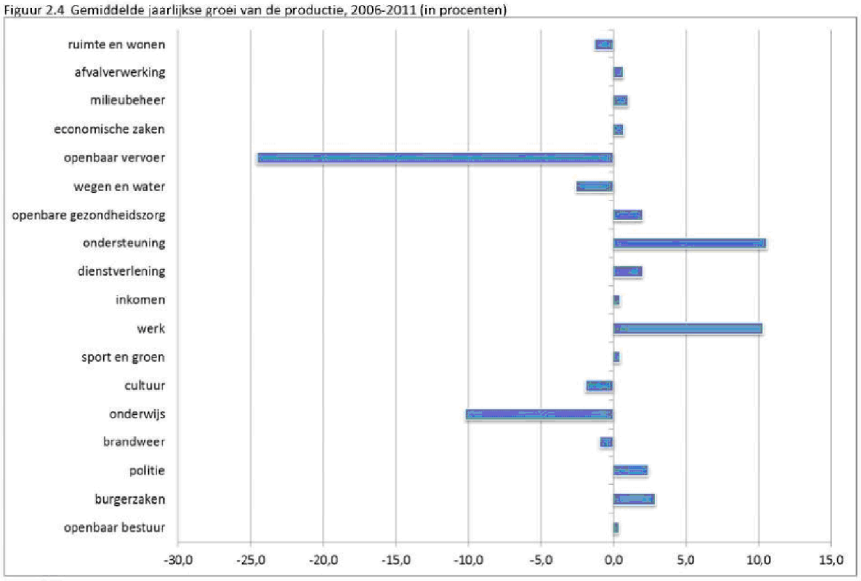
a zie voor een overzicht van de clusters bijlage B
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen), SCP-bewerking

Wanneer we de groei van de gemeentelijke prestaties op het niveau van clusters in beeld brengen zien we een aantal uitschieters, die te maken hebben met veranderingen in gemeentelijke taken(figuur 2.4). De snelste groeier in de periode 2006-2011 is met bijna 11% 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 overheveling van de huishoudelijke hulp naar de gemeenten in 2007. 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 -10% per jaar. Dit wordt niet veroorzaakt door een daling van het aantal reizigerskilometers respectievelijk het aantal leerlingen, maar door een verminderde betrokkenheid

2027483 03867

van de gemeenten bij deze publieke taken. Bij het openbaar vervoer zet de privatisering verder door en bij het openbaar onderwijs gaan de middelen steeds meer rechtstreeks naar de scholen.

Figuur 2.4 Gemiddelde jaarlijkse groei van de productie, 2006-2011 (in procenten)

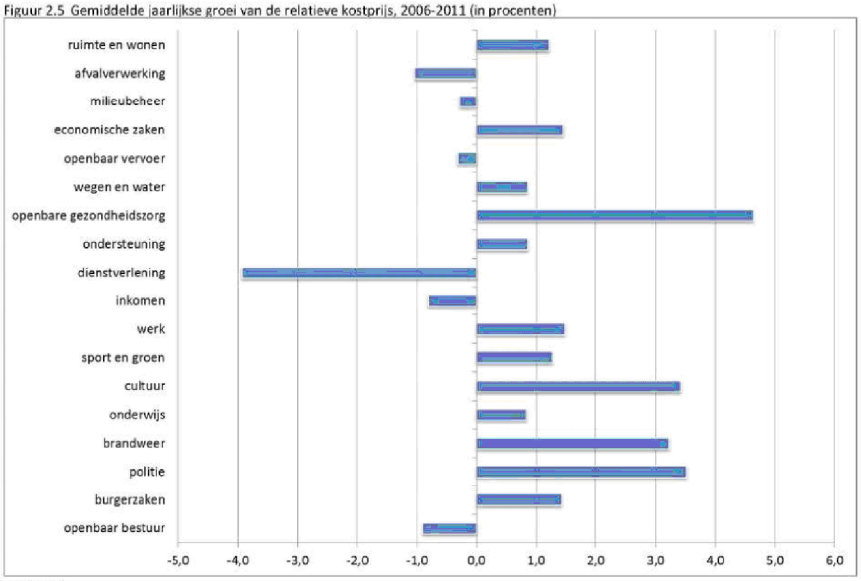


Bron: SCP

Figuur 2.5 geeft een beeld van de ontwikkeling van de reële uitgaven per product. Dit verhoudingsgetal kan geïnterpreteerd worden als de relatieve kostprijs van gemeentelijke diensten ten opzichte van het gemiddelde productie in de Nederlandse economie.
In de meeste gevallen stijgt de gemiddelde relatieve kostprijs. De grootste stijgingen treffen we aan bij openbare gezondheidszorg (4,6% per jaar), cultuur (3,6%) en de brandweer (3,2%). Bij de openbare gezondheidszorg is vanaf 2009 fors geïnvesteerd in centra voor jeugd en gezin, maar hier zijn in de waargenomen periode nog geen grote bezoekersaantallen waargenomen. Dit betekent dat de hoeveelheid geproduceerde diensten sterk is achtergebleven bij de gerealiseerde uitgaven. Bij cultuur spelen de achterblijvende bezoekersaantallen bij culturele voorstellingen en achterblijvende uitleningen bij bibliotheken een belangrijke rol. Bij de brandweer zien we dat het aantal brandmeldingen geleidelijk daalt maar de uitgaven zijn tot en met 2010 blijven stijgen. Een substantiële daling van de gemiddelde kostprijs nemen we waar bij de dienstverlening (met -3,9% per jaar). Dit komt vooral omdat de uitgaven voor inburgering en voorzieningen voor gehandicapten duidelijk zijn achtergebleven op de productie: de deelname aan inburgeringscursussen en de vestrekking van woon- en vervoersvoorzieningen aan mensen met beperkingen. Dat laatste houdt verband met de versterking van (goedkopere) collectieve vervoerarrangementen.

2027483 03867

Figuur 2.5 Gemiddelde jaarlijkse groei van de relatieve kostprijs, 2006-2011 (in procenten)



Bron: SCP

Een substantiële daling van de relatieve kostprijs is ook te vinden bij het openbaar bestuur, de afvalverwerking en de inkomensvoorziening.

2.3 De effecten van bedrijfsmatige activiteiten

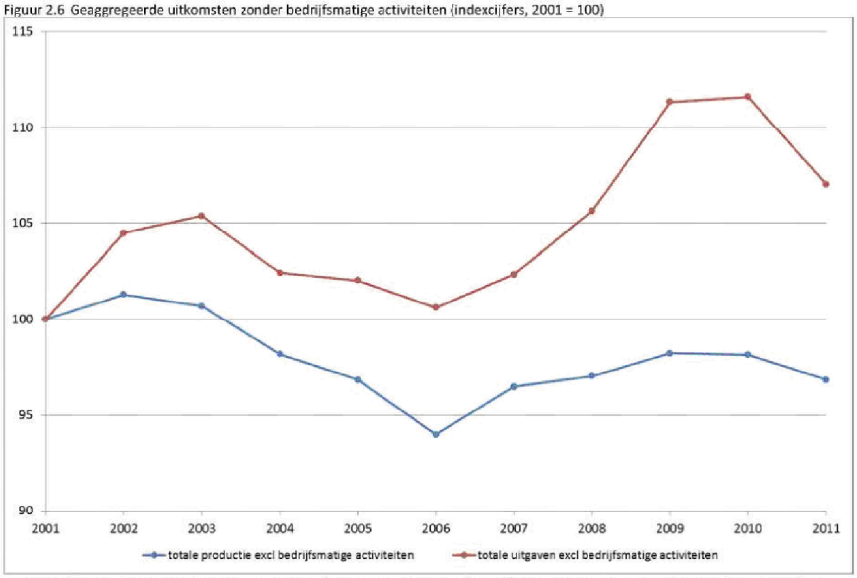
In 2010 zijn de bedrijfsmatige activiteiten van gemeenten voor het eerst in de rapportages meegenomen. In de daaraan voorafgaande edities van "Maten voor gemeenten" zijn deze activiteiten geheel buiten beschouwing gelaten. Het betreft de volgende bedrijfsmatige activiteiten (tussen haakjes: bedrag in 2011): grondexploitatie (€7.895 miljoen), havenbedrijven (€110 miljoen) en nutsbedrijven (€180 miljoen). Deze uitgaven zijn in de centrale variant van dit rapport sinds vorig jaar in beschouwing genomen. Deze uitgaven beïnvloeden de uitkomsten in sterke mate omdat zij circa ~~20~~15% uitmaken van de totale gemeentelijke uitgaven.

Met opmerkingen : 8,2 mld. van 53 mld. in 2011

De bedrijfsmatige activiteiten van gemeenten zijn in vroegere 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 er voor gekozen om de totale productie van gemeenten in beeld te krijgen 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.

2027483 03867

Figuur 2.6 Geaggregeerde uitkomsten zonder bedrijfsmatige activiteiten (indexcijfers, 2001 = 100)



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

Het al dan niet meenemen van bedrijfsmatige activiteiten verandert weinig aan het algemene beeld (figuur 2.6). In het begin van de waargenomen periode zijn de verschillen tussen productie en uitgaven in vergelijking met figuur 2.2 wat groter, maar aan het einde van de waargenomen periode zijn deze verschillen niet verder toe- of afgenomen. In 2011 levert de variant met bedrijfsmatige activiteiten een verschil tussen productie en uitgaven op van 10,7% punt en zonder bedrijfsmatige activiteiten van 10,2%-punt. Toevoeging van bedrijfsmatige activiteiten leidt dus tot een iets gunstiger beeld van de relatie tussen gemeentelijke productie en gemeentelijke uitgaven.

Tabel 2.3 Ontwikkeling uitgaven en productie 2006-2011, met en zonder correctie voor bedrijfsmatige activiteiten (indexcijfers 2006 = 100)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	groeivoet [a] 2006-2011
totaal, inclusief bedrijfsmatige activiteiten							
ontwikkeling totale reële uitgaven, index	100,0	101,6	104,6	110,0	108,7	104,7	0,9
ontwikkeling productie, index	100,0	102,5	102,1	104,0	102,6	100,9	0,2
ontwikkeling reële uitgaven per product, index	100,0	99,1	102,4	105,8	105,9	103,8	0,7
totaal, exclusief bedrijfsmatige activiteiten							
ontwikkeling totale reële uitgaven, index	100,0	104,5	105,4	102,4	102,0	100,6	0,1
ontwikkeling productie, index	100,0	102,6	103,2	104,5	104,4	103,0	0,6
ontwikkeling reële uitgaven per product, index	100,0	101,8	102,1	98,0	97,7	97,7	-0,5

a Gemiddelde jaarlijkse procentuele groei.

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

Tabel 2.3 geeft de kengetallen die betrekking hebben op de ontwikkelingen in de periode 2006-2011. Daaruit blijkt wederom dat het weglaten van de bedrijfsmatige activiteiten in de beschouwde periode invloed heeft op de relatie tussen gemeentelijke productie en uitgaven (zie de regels "ontwikkeling reële uitgaven per product"). De relatieve kostprijs stijgt voor de totale uitgaven met

2027483 03867

gemiddeld 0,7% per jaar, terwijl we zonder de bedrijfsmatige activiteiten een daling van 0,5% per jaar waarnemen.

2.4 De effecten van taakmutaties

De gemeentelijke taken zijn voortdurend aan verandering onderhevig. Zo zullen de gemeenten in 2015 geheel verantwoordelijk worden voor de jeugdzorg, de extramurale zorg en de participatie van personen met een arbeidsbeperking. Dergelijke taakmutaties hebben zich ook in het verleden voorgedaan en deze mutaties beïnvloeden de uitkomsten van de hier uitgevoerde analyses. Zo is de rol van gemeenten op het gebied van openbaar vervoer en openbaar onderwijs door de jaren heen sterk beperkt en zijn de huishoudelijke hulp en de centra voor jeugd en gezin er als gemeentelijke taak bijgekomen. 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 en betrokken bedragen in miljoenen):

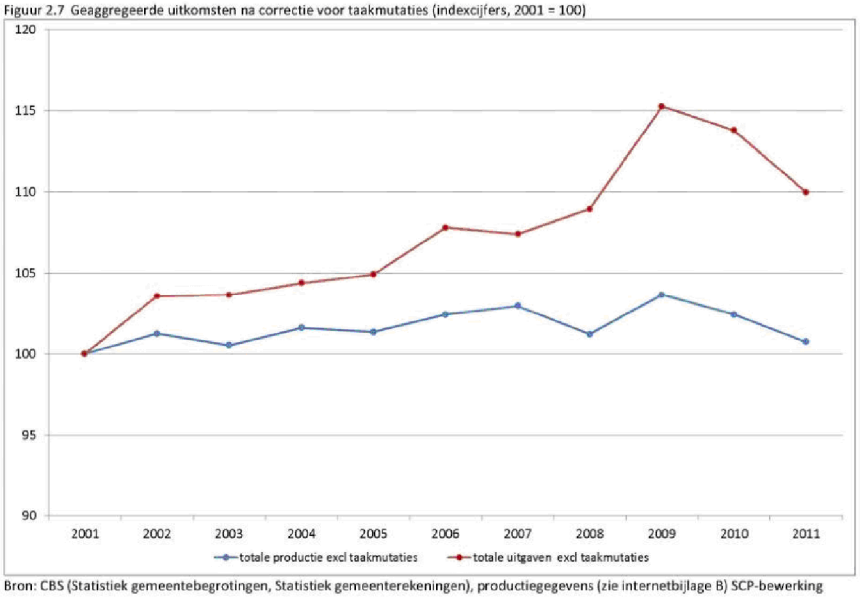
• Openbaar basisonderwijs	(–)	vanaf 2005 steeds meer naar scholen	(€590)
• schoolbegeleiding	(–)	2007-2009 verminderd	(€40)
• sociale werkvoorziening	(+)	in 2008 rest overgeheveld	(€3030)
• huishoudelijk hulp	(+)	in 2007 alles overgeheveld	(€1810)
• jeugdgezondheidszorg	(+)	vanaf 2008 centra voor J&G	(€1160)
• openbaar vervoer	(–)	2007-2008 sterk verminderd	(€310)

Ten opzichte van de analyses in de vorige Maten voor Gemeenten (Pommer et. al. 2012) zijn onderwijsachterstand en woningexploitatie uit deze lijst verdwenen, omdat deze taakmutaties voor 2006 hebben plaatsgevonden. Met deze taakmutaties was in 2011 een uitgavenbedrag gemoeid van €6.930 miljoen, wat overeenkomt met 13% van de gemeentelijke uitgaven. In drie gevallen hebben gemeenten er in de periode 2006-2011 taken bij gekregen: dit betreft de sociale werkvoorziening, de huishoudelijke hulp en de jeugdgezondheidszorg. Terugtrekkende bewegingen van de gemeentelijke overheden treffen we aan bij het openbaar onderwijs (naar scholen) en het openbaar vervoer (openbaar aanbesteed). Bij de schoolbegeleiding zijn de uitgaven in 2007 sterk verminderd, maar vanaf 2010 weer enigszins bijgetrokken.

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 taakmutaties (figuur 2.7). Zowel de uitgaven als de productie zijn bij de voorzieningen met taakmutaties buiten beeld gelaten.

2027483 03867

Figuur 2.7 Geaggregeerde uitkomsten na correctie voor taakmutaties (indexcijfers, 2001 = 100)



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

Na correctie voor taakmutaties ziet de resulterende figuur (2.6) 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. Daarna loopt het verschil op tot 10,7%-punt zonder taakmutaties en 9,3%-punt met taakmutaties.

Tabel 2.4 geeft enkele kengetallen die betrekking hebben op de ontwikkelingen in de periode 2006-2011.

Tabel 2.4 Ontwikkeling uitgaven en productie 2006-2011, met en zonder correctie voor taakmutaties (indexcijfers 2006 = 100)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	groeivoet [a] 2006-2011
totaal, inclusief taakmutaties							
ontwikkeling totale reële uitgaven, index	100,0	101,6	104,6	110,0	108,7	104,7	0,9
ontwikkeling productie, index	100,0	102,5	102,1	104,0	102,6	100,9	0,2
ontwikkeling reële uitgaven per product, index	100,0	99,1	102,4	105,8	105,9	103,8	0,7
totaal, exclusief taakmutaties [b]							
reële ontwikkeling gecorrigeerde totale uitgaven, index	100,0	99,6	101,1	106,9	105,5	102,0	0,4
ontwikkeling gecorrigeerde productie, index	100,0	100,5	96,8	101,2	100,0	98,4	-0,3
ontwikkeling gecorrigeerde reële uitgaven per product, index	100,0	99,1	102,2	105,6	105,5	103,7	0,7

a Gemiddelde jaarlijkse procentuele groei.
b Taakvelden exclusief openbaar onderwijs, onderwijsbegeleiding, jeugdgezondheidszorg, huishoudelijke hulp, Wsw en openbaar vervoer.
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen), productiegegevens (zie internetbijlage B) SCP-bewerking

Zonder correctie voor taakmutaties stijgen de reële uitgaven in de periode 2006-2011 met gemiddeld 0,5% per jaar meer, evenals de productie, waardoor de gemiddelde relatieve kostprijs evenveel stijgt als met taakmutaties. Dit betekent dat het voor de ontwikkeling van de kostprijs niet uitmaakt of we de analyses met of zonder taakmutaties uitvoeren.

2.5 De effecten van taakgebonden inkomsten

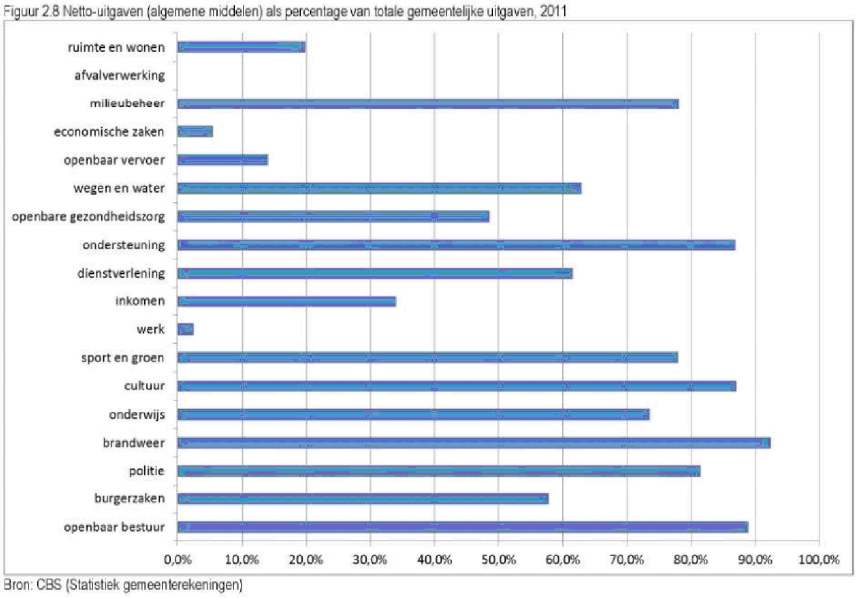
Bij de financiering van gemeentelijke uitgaven kan een onderscheid worden gemaakt tussen taakgebonden middelen en algemene middelen (zie tabel 2.1). Taakgebonden middelen bestaan uit specifieke uitkeringen van het Rijk, eigen bijdragen van gebruikers en heffingen voor geleverde diensten. Deze middelen dekken gemiddeld circa 53% van de gemeentelijke uitgaven. De overige uitgaven worden gefinancierd uit de middelen die gemeenten uit het Gemeentefonds ontvangen, gemeentelijke belastingen (waaronder de onroerende zaakbelasting) en overige inkomsten (overwegend uit vermogen). De verhouding tussen taakgebonden en algemene middelen verschilt sterk per voorziening. Sommige voorzieningen worden nagenoeg geheel uit taakgebonden middelen gefinancierd, andere voorzieningen overwegend uit de algemene middelen. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de zogenaamde netto analyse, waarbij wordt gekeken naar de besteding van niet-taakgebonden middelen. Daarbij 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, waarmee niet-taakgebonden middelen zijn gemoeid. Dit betreft dus middelen uit het Gemeentefonds, eigen belastingopbrengsten en eigen inkomsten.

Met opmerkingen [redacted] In tabel 55%. Deze toelichting hoort eigenlijk bij tabel 2.2, zie ook mijn vraag daar.

Figuur 2.8 geeft een overzicht van de relatie tussen de totale en de netto-uitgaven van gemeenten voor de onderscheiden clusters. Het aandeel netto-uitgaven is relatief groot (meer dan 80%) bij openbaar bestuur, politiediensten, de brandweer, culturele voorzieningen, maatschappelijke dienstverlening en maatschappelijke ondersteuning. Het aandeel netto-uitgaven is relatief klein (minder dan 20%) bij werk, openbaar vervoer, economische zaken en afvalverwerking. De overige voorzieningen nemen een tussenpositie in.

2027483 03867

Figuur 2.8 Netto-uitgaven (algemene middelen) als percentage van totale gemeentelijke uitgaven, 2011



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen)

Bij de analyse van netto-uitgaven hebben we naast de complicatie van taakmutaties ook te maken met de afname van specifieke uitkeringen ten gunste van algemene middelen in het Gemeentefonds. Het Rijk streeft naar een vermindering van het aantal specifieke uitkeringen, waardoor het aandeel van de specifieke uitkeringen in de bekostiging van gemeentelijke uitgaven is gedaald van 29% in 2006 naar 20% in 2011. Dit heeft tot gevolg dat het aandeel van niet-taakgebonden (netto) middelen in de loop der tijd is gestegen van 43% in 2006 naar 46% in 2011.

In de netto-benadering 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 onroerende zaakbelasting 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 netto analyse duidelijk anders uitpakken dan die van de analyse op basis van de totale gemeentelijke uitgaven.

In tabel 2.5 wordt een overzicht gegeven van enkele kernuitkomsten voor de netto-benadering. In de periode 2006-2011 stegen de reële netto uitgaven in de netto-benadering gemiddeld met 4,7% en de nettoproductie met 3,9% per jaar. Vergelijken we deze uitkomsten met het bruto beeld in tabel 2.3, waarbij de uitgaven gemiddeld met 0,9% per jaar stegen en de productie met 0,2% per jaar, dan blijkt de netto-benadering een vergelijkbaar beeld op te leveren als de bruto benadering.

Ook bij de netto uitgaven worden de uitkomsten beïnvloed door taakmutaties. Na deze correctie voor deze taakmutaties resteert een iets lagere groei van de netto uitgaven en van de netto productie. De ontwikkeling van de reële kostprijs ligt op een vergelijkbaar niveau als in de situatie waarbij geen rekening wordt gehouden met taakmutaties.

2027483 03867

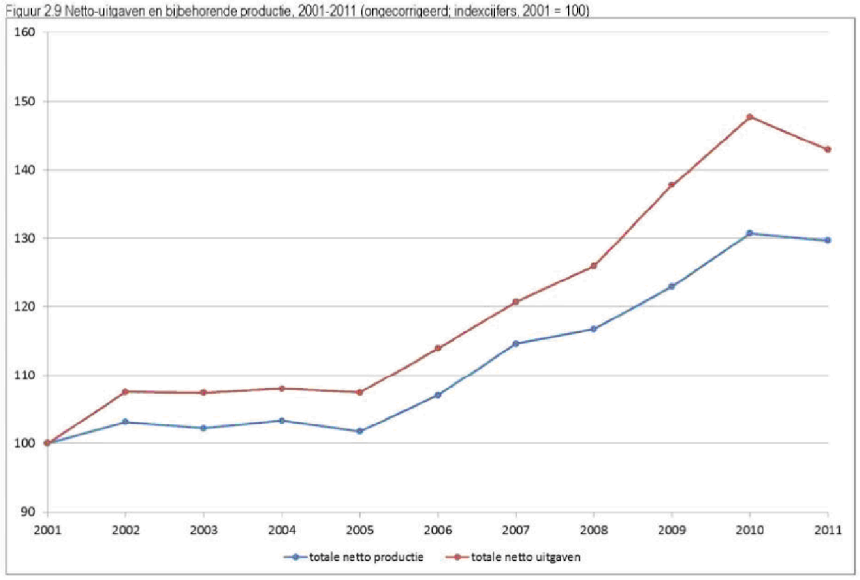
Tabel 2.5 Analyse netto-uitgaven, 2005-2010

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	groeivoet[a]
niet gecorrigeerd voor taakmutaties							
ontwikkeling netto-uitgaven (mln. euro)	19.600	20.700	21.600	23.700	25.400	24.600	
ontwikkeling netto-uitgaven (index)	100,0	106,0	110,6	120,9	129,7	125,5	4,7
ontwikkeling nettoproductie (index)	100,0	107,1	109,1	114,9	122,2	121,2	3,9
ontwikkeling reële uitgaven per product (index)	100,0	98,9	101,4	105,3	106,2	103,6	0,7
gecorrigeerd voor taakmutaties[b]							
ontwikkeling netto-uitgaven (mln. euro)	19.400	19.300	19.900	21.100	22.400	22.500	
ontwikkeling netto-uitgaven (index)	100,0	99,6	102,8	108,5	115,7	116,0	3,0
ontwikkeling nettoproductie (index)	100,0	98,8	104,6	114,5	122,6	119,9	3,7
ontwikkeling reële uitgaven per product (index)	100,0	100,8	98,3	94,7	94,4	96,8	-0,7

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

Figuur 2.9 toont dat de reële netto uitgaven in de periode 2001-2011 sterk zijn toegenomen (met gemiddeld 3,6% per jaar) en de productie op enige afstand volgt (met gemiddeld 2,6% per jaar). Dit verloop van de reële kostprijs met 1,0% per jaar in de netto-benadering spoort met die in de bruto-benadering.

Figuur 2.9 Netto-uitgaven en bijbehorende productie, 2001-2011 (ongecorrigeerd; indexcijfers, 2001 = 100)



2.6 Ontwikkelingen in de kwaliteit van dienstverlening

De groei van de gemeentelijke productie is achtergebleven bij de groei van de uitgaven. Dit betekent echter niet dat de prestaties zijn achtergebleven. Het kan ook zijn dat de kwaliteit of effectiviteit van de dienstverlening is toegenomen. Kwaliteit is een moeilijk te meten begrip. In *De staat van de publieke dienst* (Pommer et al. 2008) wordt uitvoerig ingegaan op het begrip kwaliteit en op de wijze waarop dit zou kunnen worden gemeten. 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 ook de kwaliteit van het productieproces relevant zijn en de kwaliteit van de productieomgeving. Zo is het belangrijk of het onderwijzend personeel de lesstof beheerst en goed aan leerlingen kan overbrengen (proceskwaliteit) en is het belangrijk dat er schone toiletten op school zijn, de gebouwen goed zijn onderhouden en voldoen aan de eisen voor brandveiligheid (contextkwaliteit). De laatst genoemde aspecten van kwaliteit 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 de kwaliteit van een product zijn echter moeilijk meetbaar. Daarom wordt vaak teruggevallen op oordelen van gebruikers op de kwaliteit van de geleverde diensten, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen productkwaliteit, proceskwaliteit en contextkwaliteit.

De kwaliteit van een product of dienst 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 kwaliteitsverbeteringen, zoals beter gekwalificeerde leraren 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 ook effectiviteit onderscheiden. Effectiviteit geeft de mate aan waarin een dienst bijdraagt aan het gestelde doel. Zo kunnen we mensen wel via re-integratie aan het werk helpen, maar of de baan ook beklijft, is maar zeer de vraag. Hoe langer iemand een baan behoud, hoe effectiever is de re-integratie. De effectiviteit wordt hier gezien als een aspect van productkwaliteit. Voor zover beschikbaar is de informatie over de kwaliteit van dienstverlening samengevat in de betreffende paragrafen bij de bespreking van de afzonderlijke taakvelden in de sectorhoofdstukken.

In tabel 2.7 wordt een samenvattend overzicht gegeven van de belangrijkste uitkomsten van kwaliteit en effectiviteit van gemeentelijke dienstverlening in de verschillende sector hoofdstukken. De tabel geeft aan of er sprake is van een trendmatige verbetering of verslechtering van de kwaliteit en effectiviteit van gemeentelijke dienstverlening of dat er weinig is veranderd. De ontwikkeling van de kwaliteit en effectiviteit kan vervolgens worden vergeleken met de ontwikkeling van de relatieve kostprijs. De vraag is dan of de kostprijsontwikkeling in verband kan worden gebracht met veranderingen in de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening. Uiteraard moet deze vergelijking vanwege de genoemde onzekerheden als indicatief worden beschouwd.

2027483 03867

Tabel 2.7 Samenvattende uitkomsten over de ontwikkeling van kostprijzen en kwaliteit van dienstverlening (2006-2011)

cluster	relatieve kostprijs gemiddeld per jaar	objectieve kwaliteit	waardering gebruikers
openbaar bestuur	-0,9	.	+
burgerzaken	1,4	+	+
politie	3,5	+	0
brandweer	3,2	+	.
onderwijs	0,2	0/+	0
onderwijshuisvesting	2,7	–	–
cultuur	3,4	0/+	0/+
sport	0,9	+	+
groen	1,5	0/+	0
werk	1,5	0/+	+
inkomen	–0,8	0/+	0
dienstverlening	–3,9	0/–	0
ondersteuning	0,9	.	+
openbare gezondheidszorg	4,6	+	+
wegen en water	0,9	0/–	+
openbaar vervoer	–0,3	.	+
economische zaken	1,2	.	+
milieubeheer	–0,3	0/+	.
afvalverwerking	–1,0	+	+
ruimte en wonen	1,2	+	0

+: 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 kwaliteit van dienstverlening een verklaring vormen voor de ontwikkeling van de relatieve kostprijs van de gemeentelijke dienstverlening. Van de vijf clusters waarin sterke relatieve kostprijsstijgingen zijn opgetreden zijn in vier gevallen ook positieve ontwikkelingen in de kwaliteit van dienstverlening vast te stellen. Dit betreft de politie, de brandweer, cultuur en openbare gezondheidszorg. Alleen bij onderwijshuisvesting gaat de hogere kostprijs samen met een lagere kwaliteit van dienstverlening.

Wanneer we de clusters kort doorlopen ontstaat het volgende beeld. Bij openbaar bestuur nemen we een lichte daling van de kostprijs waar, hetgeen niet ten koste lijkt te zijn gegaan van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Hier wordt gesproken van 'lijkt', omdat we uitsluitend over oordelen van burgers beschikken, die in de waargenomen periode steeds meer vertrouwen hebben gekregen in het functioneren van de gemeenteraad en het gemeentebestuur. Bij burgerzaken is de kostprijs in de loop der tijd iets toegenomen, maar daar staat ook verbetering van de kwaliteit van dienstverlening tegenover. De digitale toegankelijkheid van de loketdiensten is sterk verbeterd en gebruikers zijn steeds beter te spreken over de toegankelijkheid en professionaliteit van de publieksbalie.

Een belangrijke indicator voor de kwaliteit van politiediensten is de mate waarin de politie erin slaagt om misdrijven op te lossen. Op het gebied van openbare orde lijkt de politie daar steeds beter in te slagen. De veiligheidsgevoelens van burgers zijn echter niet toegenomen en de tevredenheid van burgers met blauw op straat en het politie optreden verandert weinig in de tijd. Ook de prestaties van de brandweer zijn iets verbeterd. Brandweerlieden weten brandhaarden iets sneller te bereiken. Of de verbeterde prestaties van politie en brandweer opwegen tegen de betrekkelijk grote kostprijsstijgingen is op deze plek lastig te bepalen. Hierbij moet wel worden aangemerkt dat de preventie activiteiten van politie en brandweer niet tot uiting komt in onze productiemaat.

2027483 03867

In het onderwijs is het kwaliteitsbeeld wisselend. Bij het basisonderwijs oordelen zowel de inspectie als de ouders dat op sommige punten verbetering optreedt (passend onderwijsaanbod, individuele aandacht) maar ook verslechtering (stofuitleg, lesuitval). Bij het voortgezet onderwijs is wel sprake van kwaliteitsverbetering door de afname van het aantal vroegtijdig schoolverlaters en de toename van het aantal voor de arbeidsmarkt gekwalificeerde leerlingen. De huisvesting van leerlingen in het funderend onderwijs laat echter steeds meer te wensen over. Hoewel de kostprijzen sterk zijn gestegen slagen gemeenten er steeds minder in de gebouwen voor leerlingen op orde te houden. Bij cultuur is het lastig om de kwaliteit in beeld te brengen, zeker de objectieve kwaliteit. Bezoekers van musea oordelen vrij positief over de verschillende aspecten van kwaliteit, maar dit oordeel verandert weinig in de tijd, zij het dat dit wel iets positiever is geworden. Hetzelfde geldt voor de openbare bibliotheek. Op het gebied van oudheden en podiumkunsten is nauwelijks kwaliteitsinformatie voorhanden. De sterke stijging van de kostprijzen van culturele voorzieningen is vooral gelokaliseerd in de openbare bibliotheken en de podiumkunsten. Hieraan liggen voornamelijk dalende bezoekersaantallen ten grondslag, deels door afnemende voorkeuren, deels door concurrerende vrijetijdsvoorzieningen en deels door de economische crisis. Kwaliteitsaspecten lijken hier nauwelijks een rol te spelen.

Op sportief gebied presteren de gemeenten goed. Het gevoerde sportbeleid is volgens onderzoek gunstig voor de gezondheid en de participatie van de bevolking, hoewel de programma's versnippert en weinig structureel lijken. Burgers zijn wel positiever gaan oordelen over de sportverenigingen in hun gemeenten en het aanbod van sportvoorzieningen. Op het gebied van het openbaar groen wordt volgens burgers echter weinig vooruitgang geboekt. Er komt weliswaar meer groen, maar de aanleg van nieuwe recreatiegebieden verloopt traag.

De gemeentelijke prestaties bij werk en inkomen bieden een wisselend beeld. Op sommige punten is de kwaliteit van dienstverlening verbeterd, op andere punten niet. De staatssecretaris die over werk en inkomen gaat is van mening dat de effectiviteit van re-integratie is gestegen. Ook blijken de nog schaars toegepaste persoonsgebonden re-integratietrajecten betere resultaten te geven. Daar staat tegenover dat de uitstroom uit de bijstand naar regulier werk op een vrij stabiel niveau ligt. In zekere zin kan dit als een goede prestatie worden gezien, omdat gemeenten hierbij moeten opboksen tegen de economische crisis. De klanten van de re-integratie zelf zijn wel steeds positiever geworden over de re-integratie. Bij inkomen zetten de gemeenten vooral in op preventie en bestrijding van misbruik. Echte vorderingen worden daarbij in de waargenomen periode echter niet gehaald. Er worden in de praktijk nog weinig effecten van preventief beleid gevonden en het aantal fraudegevallen beweegt zich op een betrekkelijk constant niveau. Dat geldt eveneens voor het aantal ingediende bezwaarschriften. Klanten zelf zijn best tevreden, en hierin is in de loop der tijd weinig verandering gekomen.

Ook bij openbare gezondheidszorg, maatschappelijke ondersteuning en dienstverlening is het beeld wisselend. De kwaliteit van de openbare gezondheidszorg is volgens het RIVM sterk verbeterd. Ook ambulances slagen er steeds beter in op tijd spoedeisende hulp te verlenen. Ook burgers oordelen steeds positiever over de gezondheidsvoorzieningen in de gemeente. Dat geld grosso modo ook voor de maatschappelijke ondersteuning. Op de meeste kwaliteitsaspecten is volgens burgers en gebruikers vooruitgang geboekt en op geen enkel aspect is de kwaliteit verminderd. Vooral de wachttijden bij aanvraag en gebruik van voorzieningen is verbeterd, maar ook de bereikbaarheid en vervanging bij ziekte bij gebruik van huishoudelijke hulp. Minder gunstig is het beeld bij de maatschappelijke dienstverlening, waar de kwaliteit van de kinderopvang is gedaald en het slagingspercentage voor inburgering niet verbeterd. Het oordeel van gebruikers over de kwaliteit van de kinderopvang verandert weinig.

De ontwikkeling van de kwaliteit van de infrastructuur en de economische dienstverlening is als positief aan te merken. Burgers zijn steeds positiever gaan oordelen over het onderhoud van wegen en de verkeersveiligheid. Ook de bereikbaarheid van hun eigen buurt vinden zij beter worden, maar het reistijdverlies als gevolg van congestie op de wegen is eerder af- dan toegenomen. Ook de verkeersveiligheid is afgenomen: het aantal verkeersslachtoffers stijgt gestaag. De parkeervoorzieningen in de gemeenten zijn wel beter geworden, hoewel hiervoor een flinke prijs moet worden betaald. Over het openbaar vervoer oordelen gebruikers steeds positiever, vooral wat betreft reistijd en rijcomfort. Ook hier klagen gebruikers echter over de hogere tarieven. De economische activiteiten van gemeenten vallen ook steeds gunstiger bij de ondernemers, mede door de afname van de administratieve lastendruk en de positieve bijdrage aan het ondernemingsklimaat. Ook de communicatie is verbeterd, hoewel dit nog wel een zorgenkindje is.

De kwaliteit van het milieu en de leefomgeving is verbeterd. De luchtkwaliteit is verbeterd maar de kwaliteit van het oppervlaktewater is gelijk gebleven. De inzameling van afval is in de ogen van de burgers verbeterd. Ook het hergebruik van gescheiden ingezameld afval neemt licht toe. Ook bij de riolering zijn positieve ontwikkelingen waar te nemen. Zo nam het aantal klachten over het functioneren van de riolering af. Ook de kwaliteit van de leefomgeving neemt toe, met name door de vermindering van overlast, hoewel dit niet blijkt uit het oordeel van de bewoners zelf.

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 van dienstverlening. In het algemeen lopen gemeentelijke uitgaven redelijk in de pas met gemeentelijke prestaties. De gemeentelijke uitgaven zijn in de periode 2006-2011 gemiddeld 0,7% per jaar meer gestegen dan de gemeten productie. Hiervoor zijn goede redenen aan te voeren, zoals investeringen in de opzet van centra voor jeugd en gezin, terugvallende bezoekersaantallen bij de podiumkunsten en de openbare bibliotheek door concurrerende vrijetijdsbestedingen 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 kwaliteit van dienstverlening: meer misdrijven opgelost (politie), spoedeisende hulp eerder ter plaatse (brandweer, ambulance), een betere uitrusting bij de musea en een betere openbare gezondheidszorg. Alleen bij onderwijshuisvesting gaan hogere kosten samen met een verslechtering van de kwaliteit. Dit alles rechtvaardigt de conclusie dat gemeenten in de beschouwde periode in het algemeen waar hebben geboden voor ons belastinggeld.

2027483 03867

3 BURGER, BESTUUR EN VEILIGHEID

- Aan de gemeentelijke taken voor bestuurszaken, burgerzaken en veiligheid werd in 2011 €5,1 miljoen uitgegeven, 9,5% van de totale gemeentelijke uitgaven.
- Tussen 2006 en 2011 stegen de uitgaven met gemiddeld 1,5% per jaar en daalde de productie met 0,6% per jaar.
- De relatieve kostprijs voor burger, bestuur en veiligheid steeg daardoor met 0,9% per jaar.
- Hier staat tegenover dat in het algemeen de kwaliteit van de dienstverlening is verbeterd en burgers gelijk of positiever oordelen.

De gemeentelijke taken op het gebied van bestuurszaken, burgerzaken en veiligheid vergden in 2011 een bedrag van €5.060 miljoen, wat overeenkomt met 10% van de totale gemeentelijke uitgaven (tabel 3.1). De €820 miljoen aan sectorspecifieke inkomsten dekten in 2011 circa 16% van de uitgaven. De overige uitgaven werden gefinancierd uit algemene middelen van de gemeenten. Vooral bij burgerzaken zijn de sectorspecifieke inkomsten hoog (gemiddeld 44%) omdat dit voor een belangrijk deel concrete diensten voor burgers zijn waarvoor leges betaald moeten worden, zoals het aanvragen of verlengen van rijbewijzen, paspoorten, identiteitsbewijzen en verblijfsvergunningen. Bij meer collectieve diensten als bestuurszaken, de handhaving van de openbare orde en de brandweer 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. € en prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Jaarlijkse groei (%)
lasten							
bestuursorganen	800	790	790	830	890	800	0,0
algemene ondersteuning	1.720	1.720	1.740	1.880	1.770	1.650	-0,8
burgerzaken	660	690	720	790	870	820	4,3
politie (openbare orde)	430	440	510	580	620	580	6,0
brandweer	1.080	1.120	1.160	1.220	1.270	1.200	2,3
totaal	4.700	4.760	4.930	5.300	5.410	5.060	1,5
baten							
bestuursorganen	50	60	60	60	60	40	-1,2
algemene ondersteuning	260	280	260	310	280	230	-2,9
burgerzaken	290	340	340	350	350	350	3,7
politie (openbare orde)	130	110	120	150	120	110	-4,1
brandweer	130	110	100	100	120	90	-6,8
totaal	860	910	890	970	930	820	-1,1

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

De reële uitgaven voor ordehandhaving zijn in de beschouwde periode met gemiddeld 6,0% per jaar het sterkst gestegen, gevolgd door de uitgaven voor burgerzaken (4,3%). De uitgaven voor algemene ondersteuning van het gemeentebestuur zijn daarentegen met 0,8% per jaar gedaald en de uitgaven voor de bestuursorganen zelfs zijn constant gebleven. De uitgaven voor de brandweer zijn met 2,3% per jaar toegenomen. Opmerkelijk is dat de reële sectorspecifieke inkomsten in deze sector per saldo zijn gedaald (-1,1% per jaar) terwijl de uitgaven wel zijn gestegen (1,5% per jaar). Dit betekent dat er meer geld uit de algemene middelen naar deze sector is gegaan.

3.1 Bestuursorganen en algemene ondersteuning

Wat doet het gemeentebestuur?

2027483 03867

Het taakveld bestuursorganen, dat de burgemeester, de wethouders en de gemeenteraad omvat, maakt onderdeel uit van het openbaar bestuur in de strikte zin van het woord. Met het gemeentelijk bestuur was in 2011 een bedrag gemoeid van bijna €2,5 miljard, waarvan ⅓-deel voor de bestuursorganen (B&W en de gemeenteraad) en ⅔-deel voor de ambtelijke ondersteuning (gemeentesecretarie).
Omdat deze organen uitsluitend het gemeentelijk apparaat aansturen, zijn er geen objectieve maten voor de productie van diensten aan burgers beschikbaar (Kuhry en Jonker, 2006). Ook voor het taakveld algemene ondersteuning, waaronder centrale en facilitaire diensten vallen, kunnen geen objectieve maten voor de productie van diensten aan burgers worden vastgesteld. Met de bestuursorganen was in 2011 €800 miljoen euro aan uitgaven gemoeid, met de algemene ondersteuning €1.650 miljoen. Dit komt neer op 1,5% respectievelijk 3,1% van de totale geanalyseerde gemeentelijke uitgaven.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Volgens de *Staat van de dualisering* (B&A Consulting 2008) functioneert het in 2002 bij gemeenten ingevoerde dualistisch systeem in grote lijnen als beoogd. Als grootste winst beschouwt hij het gestegen zelfbewustzijn van de gemeenteraden. Volgens Elzinga, de geestelijke vader van dit dualisme, is de positie van de raad als stadsparlement versterkt, maar lijkt het wethouderschap daarentegen enigszins verzwakt en kwetsbaar te zijn geworden. Wethouders moesten er aan wennen om niet meer onbetwist de baas te zijn (BB van 2-3-2012). 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 teveel beperkt blijft tot de onderwerpen die door de rekenkamers zijn onderzocht en de opgedane inzichten te weinig 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 aandachtpunt 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 het regeerakkoord Rutte2 wordt vanwege de decentralisatie van belangrijke taken naar de gemeenten een schaalvergroting van het openbaar bestuur aangekondigd.
Voor de lange termijn staat het kabinet Rutte vijf landsdelen voor ogen met gemeenten van tenminste honderdduizend inwoners. Het door het kabinet Rutte 1 ingediende wetsvoorstel tot vermindering van politieke ambtsdragers met 25 procent zal door het kabinet Rutte 2 worden aangepast. Het streven is om het aantal gemeenteraadsleden terug te brengen tot het aantal dat bestond voor de dualisering van het gemeentebestuur, maar de vermindering van het aantal provinciale politieke ambtsdragers wordt gehandhaafd op 25 procent. Dit voorstel is echter medio 2013 door de Eerste Kamer afgewezen, omdat de gemeenten steeds meer taken van het Rijk krijgen overgedragen.

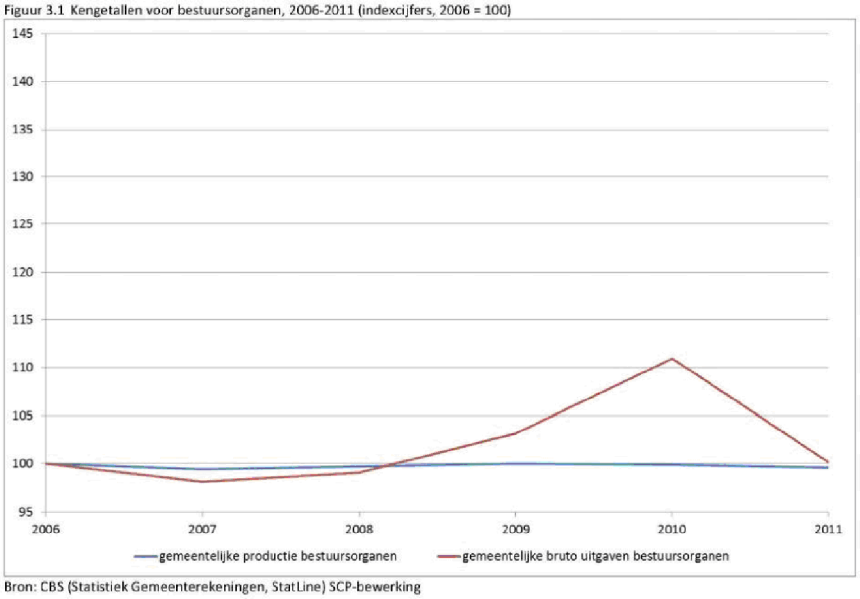
Productie en uitgoven

2027483 03867

Bij bestuursorganen wordt de productie benaderd door het gebruik van normeringsindicatoren. Aangenomen is dat de omvang van de bestuurlijke activiteiten in een gemeente evenredig is aan het aantal inwoners, maar dat dit pas het geval is vanaf een bepaald basisbedrag. 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 minimum aantal raadsleden aanwezig moeten zijn. 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 (2006). Bij algemene ondersteuning is bij gebrek aan een geschikte indicator voor de productie uitgegaan van gedefleerde uitgaven.

De normatieve productie van de bestuursorganen blijkt vrij constant (figuur 3.1). De ontwikkeling van de normatieve productie vormt het saldo van het gestaag teruglopen van het aantal gemeenten en het gestaag toenemen van de omvang van de bevolking. De uitgaven aan bestuursorganen blijken in 2010 met een groei van 7% ten opzichte van 2009 vrij sterk te pieken, maar deze groei is in 2011 meer dan ongedaan gemaakt. Daardoor komen zowel de normatieve productie als de reële uitgaven in 2011 weer uit op het niveau van 2006. Nogmaals zij benadrukt dat door de normatieve meting van de productie eventuele verbeteringen of verslechteringen van het bestuur en het administratief management van gemeenten per definitie buiten beeld blijven.

Figuur 3.1 Kengetallen voor bestuursorganen, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



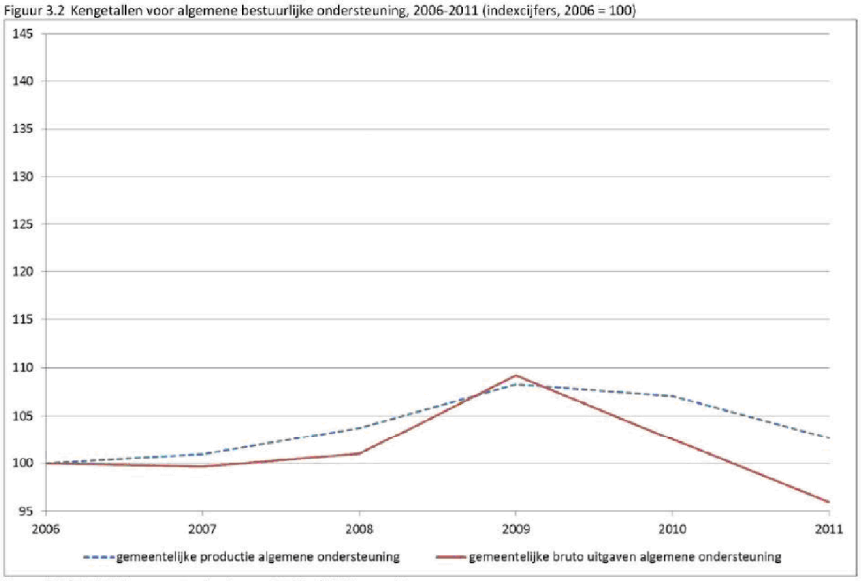
Bron: CBS (Statistiek Gemeenterekeningen, StatLine) SCP-bewerking

De productie van algemene ondersteuning van het gemeentelijk bestuur vertoont tot 2009 een geleidelijke groei tot een niveau van 108% ten opzichte van het basisjaar, waarna de productie in 2011 weer terugvalt tot een niveau van 103% ten opzichte van 2006 (figuur 3.2). De reële uitgaven voor algemene ondersteuning volgen dit patroon globaal, maar komen in 2011 toch bijna 7%-punt lager uit dan de betreffende productie. Blijkbaar is er vanaf 2009 bezuinigd op de ondersteunende

2027483 03867

uitgaven, na de extra uitgaven in 2009. Uiteindelijk komen de reële uitgaven voor algemene ondersteuning in 2011 circa 4% lager uit ten opzichte van het basisjaar 2006.

Figuur 3.2 Kengetallen voor algemene bestuurlijke ondersteuning, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 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 (tabel 3.2). Het vertrouwen in B&W is toegenomen en ook het oordeel over de gemeenteraad heeft zich in positieve zin ontwikkeld. Dat geldt ook voor het oordeel over het bestuur in de eigen gemeente (goed gemeentebestuur). Daarbij moet wel gezegd worden dat het oordeel in het begin van de gerapporteerde periode nogal laag uitviel, met rapportcijfers die het bestuurlijk functioneren van de gemeente als onvoldoende kwalificeerden. Voorts heeft de toename in het vertrouwen vooral in 2008 en 2009 plaatsgevonden, waarna het vertrouwen nog maar licht is toegenomen.

Tabel 3.2: Kwaliteit van bestuurlijke diensten

	dimensie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	trend
Vertrouwen in B&W	rapportcijfer	.	5,2	5,7	6,1	6,3	6,3	+
Oordeel over gemeenteraad	rapportcijfer	.	4,6	4,9	5,4	5,5	5,5	+
Goed gemeentebestuur	rapportcijfer	.	4,9	5,6	6,0	6,1	6,2	+

Bron: King, Waar staat je gemeente.nl

Uit de SCP-enquête *Kwaliteit van Publieke Dienstverlening 2010*[4] 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

[4] Opvolger van de enquête *Kwaliteit publieke voorzieningen 2006*

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. 2012/1) blijkt dat de bevolking het eigen gemeentebestuur gemiddeld waardeert met het rapportcijfer 6,0, hetgeen een betere score is dan het cijfer 5,2 dat de burgers voor de politiek in Den Haag over hebben. Dit oordeel is in de periode 2008-2011 nagenoeg constant, voor zowel de gemeentebesturen als de Haagse politiek.

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 publieksgerichte '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 2011 circa €0,8 miljard aan uitgaven gemoeid. De inkomsten in verband met de verstrekking van reisdocumenten, uittreksels uit bevolkings- en geboorteregister en de voltrekking van huwelijken bedroegen ruim 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 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. Voor de weging van de productie wordt gebruik gemaakt van gemiddelde landelijke tariefcijfers.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Burgerzaken krijgt een steeds belangrijkere 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 in 2010 reeds aangesloten op het GBA. Dit is mogelijk gemaakt door de ingebruikname van het burgerservicenummer (BSN) op 26 november 2007. Het GBA wordt samengevoegd met het RNI (Registratie Niet Ingezetenen) en omgedoopt in de Basisregistratie Personen (BRP). De wet is op 2 juli 2013 door de Eerste Kamer aangenomen en zal in werking treden op een datum die bij Koninklijk Besluit zal worden bepaald. Het 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 het GBA moeten betrekken uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen.

In de ontwikkelingen rond dienstverlening neemt het Antwoord© 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+

2027483 03867

netnummer het unieke portaal waar burgers, bedrijven en instellingen terechtkunnen 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.

De overheid wil ook het digitaal aangifte doen bij de burgerlijke stand wettelijk mogelijk maken. Hiervoor is een wetsvoorstel "elektronische dienstverlening burgerlijke stand" ontwikkeld, dat medio 2011 door de Tweede Kamer is aangenomen maar medio 2013 nog wacht op goedkeuring door de Eerste Kamer. In het kader van administratieve lastenverlichting is het straks voor burgers ook niet langer nodig bewijsstukken aan te leveren. De informatie die nodig is om diensten te verlenen kunnen dan door de ambtenaar van de burgerlijke stand geautomatiseerd worden opgevraagd in de systemen van de gemeente zelf of bij andere gemeenten of overheidsorganisaties.

Ook op productniveau blijft het veld van Burgerzaken in beweging. Nadat het nieuwe model rijbewijs op 1 oktober 2006 is 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 een speciaal jeugdtarief. Dit is in lijn met het 'één persoon per paspoort'-principe dat vanaf 26 juni 2012 geldt. Vanaf 21 september 2009 zijn vingerafdrukken als het gevolg van Europese regelgeving verplicht in het paspoort opgenomen. In het kader van de verlichting van de administratieve lastendruk is voorts de verplichting voor het tonen van een uittreksel uit het bevolkingsregister voor een aantal voorzieningen komen te vervallen (hoger onderwijs, rijbewijs).

Voorlopig lijkt het er echter niet op dat de veranderingen bij Burgerzaken, in het bijzonder digitalisering van producten, op korte termijn zullen leiden tot grote kostenbesparingen. Digitale dienstverlening is weliswaar aanzienlijk goedkoper dan baliegerichte dienstverlening, maar de loketgerichte dienstverlening speelt nog een belangrijke rol in het documentenverkeer en aan de digitalisering is nog volop bezig. Op termijn kan wel een aanzienlijke kostendoelmatigheid worden bereikt. Uit een onderzoek van IPSE blijkt dat er een positief effect van digitale dienstverlening uitgaat op de kostendoelmatigheid (IPSE reeks 2013-5). In de praktijk blijkt het gebruik van digitale dienstenechter beperkt te zijn en kan nog een aanzienlijke doelmatigheidswinst worden geboekt door stimulering van het gebruik.

Om het digitaal gebruik van overheidskanalen te bevorderen is in het regeerakkoord van Rutte 2 de doelstelling opgenomen om burgers en bedrijven, waar mogelijk, uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen digitaal te laten afhandelen. Het uitgangspunt wordt: 'digitaal waar het kan, persoonlijk waar het moet'. Uit een onderzoek van de TU Twente blijkt dat digitale overheidsdiensten in 2010 gemiddeld door 20% van de burgers daadwerkelijk worden gebruikt, dat eveneens 20% van de burgers deze diensten niet wil gebruiken en dat de overigen deze diensten wel zou willen gebruiken als men deze nodig heeft (Lidwien van de Wijngaert et al, 2011). De onderzoekers concluderen ook dat het gebruik van specifieke gemeentelijke diensten in 2010 niet hoger uitkomt dan 20% van de internetgebruikers. Daarmee blijft dit informatiekanaal nog duidelijk achter op de email voorziening, waarvan in 2010 nog 38% van de burgers gebruik maakte. Ook telefonisch contact is nog een populair kanaal voor het ophalen van informatie en het regelen van een dienst.

Productie en uitgaven

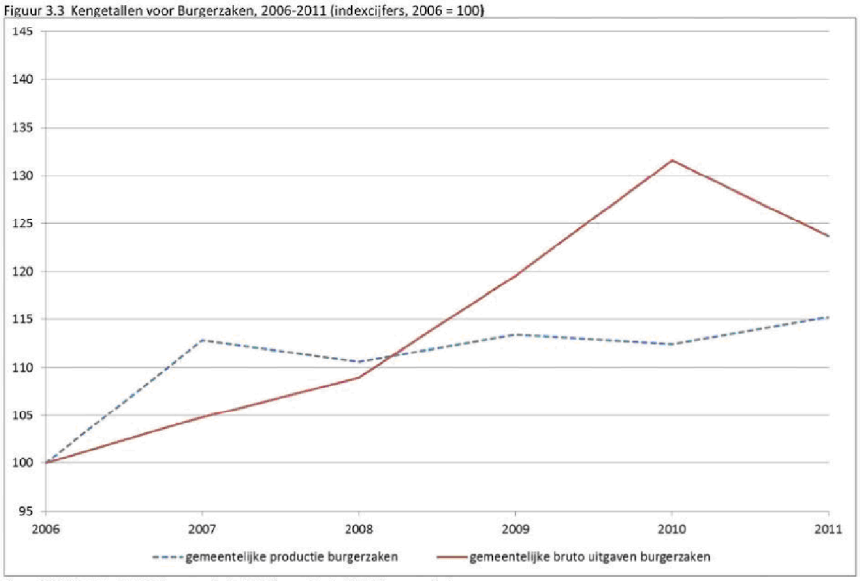
Er worden bij burgerzaken vijf deelproducten onderscheiden, te weten:

- burgerlijke stand, met als indicatoren de aantallen geboorten, huwelijken en sterfgevallen;

- vreemdelingenzaken, met als indicatoren de aanvragen voor naturalisatie en de toegekende verblijfsvergunningen;[5]
- reisdocumenten, met als indicatoren verstrekte paspoorten, identiteitskaarten, rijbewijzen;
- uittreksels uit registers, met als indicatoren uittreksels uit het geboorteregister en uittreksels uit het bevolkingsregister;
- verblijfsregistraties, met als indicatoren binnengemeentelijke verhuizingen en verhuizingen tussen gemeenten.

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 gebruik gemaakt 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 gebruik gemaakt van gegevens van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en voor het aanvragen van documenten voor vreemdelingen is gebruik gemaakt van gegevens van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).[6]

Figuur 3.3 Kengetallen voor Burgerzaken, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



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

[5] 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.
[6] Voor huwelijken waren geen centrale gegevens beschikbaar, Hier is een random steekproef van 30 gemeenten getrokken en het gemiddeld tarief in rekening gebracht.

De gemeten productie van burgerzaken vertoont in 2007 een sterke stijging, waarna de ontwikkeling nagenoeg stabiliseert (figuur 3.3). Deze stijging in 2007 is vooral het gevolg van een sterke toename van het aantal afgegeven rijbewijzen. Dit komt omdat de afgifte van rijbewijzen, na de verlenging van de geldigheidsduur van 5 naar 10 jaar voor 18-64 jarigen in 1986, in cycli van jaren met veel en weinig aanvragen voor verleningen terecht is gekomen. Het jaar 2007 is het beginjaar van een cyclus met veel aanvragen, het jaar 2011 van een cyclus met weinig aanvragen. Per saldo stijgt de samengestelde productie in de periode 2006-2011 met gemiddeld 2,9% per jaar bij een gemiddelde groei van de reële uitgaven van 4,3% per jaar. Vooral in de periode 2008-2010 zijn de uitgaven voor burgerzaken sterk gestegen, maar in 2011 dalen de uitgaven voor burgerzaken weer. Per saldo liggen de uitgaven in 2011 ruim 8%-punt hoger dan de productie, gemeten vanaf 2006.

Kwaliteit van dienstverlening

De website van de gemeente is een belangrijk kanaal geworden voor de gemeentelijke dienstverlening. Burgerzaken speelt hierin een belangrijke rol. Volgens onderzoek van Advies Overheid.nl is de kwaliteit van de gemeentelijke website echter nog niet voldoende. Uit de Accessibility Monitor 2011 blijkt dat slechts weinig gemeenten voldoen aan de Webrichtlijnen en dat slechts een kleine 10% van de gemeentelijke websites voldoet aan de minimale eisen voor toegankelijkheid voor mensen met een audiovisuele handicap (Accessibility 2011). Gemiddeld voldeed in 2011 een gemeente aan 77% van de automatisch meetbare eisen van de Webrichtlijnen[7], 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 2011 van € 21 tot € 66, met een gemiddelde van € 40 (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).

Tabel 3.3: Kwaliteit van diensten van burgerzaken volgens bezoekers

	dimensie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	trend
Publieksbalie algemeen	rapportcijfer	.	7,5	7,6	7,6	7,5	7,8	+
Publieksbalie wachttijd	rapportcijfer	.	7,8	7,9	7,9	7,8	8,2	+
Publieksbalie doorlooptijd	rapportcijfer		7,3	7,9	7,9	7,8	8,1	+
Publieksbalie openingstijden	rapportcijfer	.	6,8	7,2	7,4	7,4	7,1	+
Publieksbalie informatievoorziening	rapportcijfer	.	7,7	8,1	8,1	8,1	8,4	+
Publieksbalie vriendelijkheid personeel	rapportcijfer	.	8,1	8,3	8,3	8,3	8,6	+
Publieksbalie deskundigheid personeel	rapportcijfer	.	7,8	8,1	8,1	8,2	8,4	+

Bron: King, Waar staat je gemeente.nl

Het initiatief Benchmarking Publiekszaken biedt in potentie interessante informatie over het functioneren van de afdeling Burgerzaken (tabel 3.3). 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. In 2007 hebben 80 gemeenten zich bij dit initiatief aangesloten en dit aantal blijft betrekkelijk stabiel. Uit de benchmark blijkt dat cliënten van Publiekszaken de dienstverlening aan de balie in 2007 in algemene zin met een 7,5 waardeerden. Deze waardering is in 2011 opgelopen tot een 7,8. Ook op andere onderdelen krijgt de gemeentelijke publieksbalie een goed rapportcijfer, en dit rapportcijfer is bij alle in de tabel vermelde onderdelen alleen maar hoger geworden. Met name

[7] Dit betreft 47 van de 125 Webrichtlijnen die automatisch getoetst kunnen worden.

2027483 03867

op de doorlooptijd van aanvragen en de informatievoorziening heeft de publieksbalie de gunst van zijn bezoekers gewonnen. Hier zijn blijkbaar goede vorderingen gemaakt.

Een belangrijk onderdeel van de kwaliteit van burgerzaken is de toegang die burgers tot de dienstverlening hebben. Naast de traditionele balie en telefoon hebben ook email en internet hun intrede gedaan. De digitale toegankelijkheid van burgerzaken is in de beschouwde periode sterk verbeterd (tabel 3.4).

Tabel 3.4: Digitale toegankelijkheid van diensten van burgerzaken bij gemeenten (% gemeenten met die voorziening)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	trend
Digitaal loket	21	34	53	79	92	97	+
Maken van een afspraak via de website	12	17	21	35	51	58	+
Identificatie met DigiD	8	23	44	74	92	98	+
Betalen met iDeal of creditcard	13	26	48	70	86	92	+
Mijn loket functionaliteit	1	2	8	16	21	29	+
Digitaal uittreksel burgerlijke stand	16	30	48	74	85	90	+
Digitale aangifte verhuizing van buiten	12	23	41	57	69	76	+
Digitale aangifte huwelijk/partnerschap	6	8	12	17	23	26	+

Bron: IPSE (2013-5)

In 2011 kunnen bijna alle burgers zich bij het digitale loket van de gemeente melden en identificeren met DigiD, kunnen burgers bij 90% van de gemeenten via internet een uittreksel uit de burgerlijke stand aanvragen en betalen met iDeal, kunnen burgers bij 60% van de gemeenten een afspraak via de website maken en heeft 30% van de gemeenten een 'mijn loket' functionaliteit via bijvoorbeeld een berichtenbox (IPSE 2013-5). In 2006 betrof dit nog slechts 5%-20% van de gemeenten.

3.3 Openbare orde en brandveiligheid

Hoe zorgt de gemeente voor orde en veiligheid?

Openbare orde en brandveiligheid omvat bij de gemeenten vier activiteiten: het bestrijden van branden, het voorkomen van rampen, het inzetten van politie voor het handhaven van de openbare orde en overige lokale veiligheidsactiviteiten. Van de €1,8 miljard die gemeenten in 2011 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 tussen 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. 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 recente incidenten. Door de toegenomen aandacht van gemeenten voor rampenpreventie zijn de bijbehorende uitgaven sterk toegenomen.

De politie was in de waargenomen periode regionaal georganiseerd. De gemeentelijke uitgaven hebben vooral betrekking op het inhuren van politiediensten voor ordebewaring en toezicht. Het overig lokaal veiligheidsbeleid betreft een groot aantal uiteenlopende taken, 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

2027483 03867

Bij de brandweer spelen kwaliteitseisen een belangrijke rol. In 2010 is een nieuw Besluit kwaliteit brandweerpersoneel 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 zijn tevens landelijke functiegerelateerde basiseisen voor brandweerpersoneel en een uniform opleidings- en oefentraject gespecificeerd. Op 1 oktober 2010 is de Brandweerwet vervangen door de Wet veiligheidsregio's (Wvr). In de 25 veiligheidsregio werken gemeenten samen aan brandweerzorg, rampenbeheersing, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en handhaving van de openbare orde en veiligheid. Dit betekent dat een deel van de gemeentelijke brandweertaken op den duur zal overgaan naar de veiligheidsregio's. Ook de organisatie van de politie is grondig gewijzigd. Per 1 januari 2013 zijn de 25 regionale korpsen en het Korps Landelijke Politiediensten opgegaan in de nationale politie. De burgemeester blijft echter verantwoordelijk voor de brandweer en de lokale openbare orde en veiligheid.

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 gepaard aan een meldingsplicht. Omdat het een verandering van de Gemeentewet betreft, kunnen ook voor andere orde verstorende zaken dan voetbalvandalisme gebieds-, groepsverboden en /of meldingsplichten worden opgelegd. Hierdoor is deze wetswijziging niet alleen interessant voor gemeenten met een club in het betaalde voetbal.

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. Ook de bestrijding van mensenhandel vormt een belangrijk onderdeel van het prostitutiebeleid. De wet is in maart 2011 door de Tweede Kamer aangenomen.

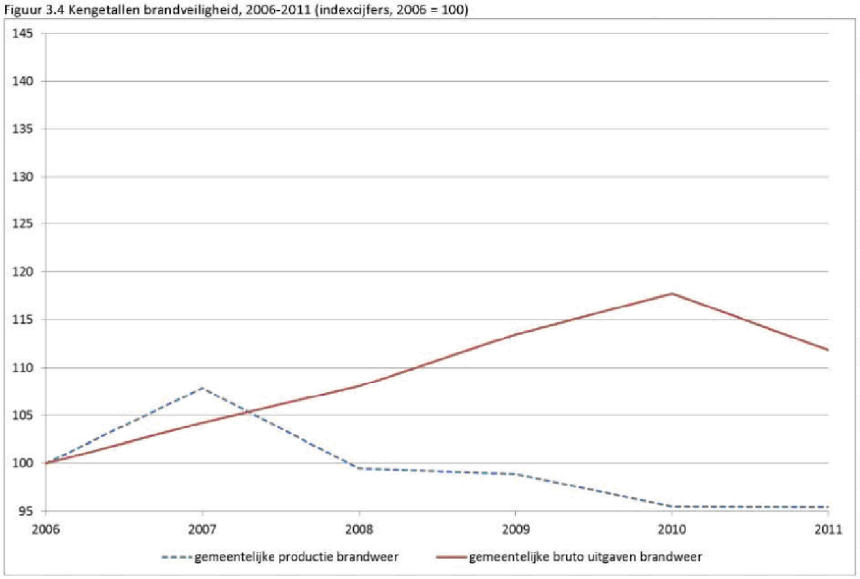
Productie en uitgaven

In de analyses wordt een tweedeling gehanteerd tussen brandveiligheid en openbare orde. 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 verschillen. Bij de hiervoor genoemde keuze van indicatoren blijft de preventieve taak van de brandweer buiten beeld omdat hierover geen informatie beschikbaar is. Dit levert de bekende veiligheidsparadox op: naarmate preventie beter werkt neemt het aantal branden af en daarmee de inzet van de brandweer. Meer veiligheid correspondeert dan met minder productie van de brandweer.
Voor openbare orde en veiligheid wordt in deze rapportage de productie gemeten door geregistreerde misdrijven tegen de openbare orde en het openbaar gezag. Hiertoe behoren onder meer opruiing, huisvredebreuk en openbare geweldpleging. De meer preventieve taken van de gemeenten om de openbare orde te waarborgen, zoals de inzet van politie bij voetbalwedstrijden en grootschalige evenementen, komen niet in deze indicator voor de productie tot uitdrukking. Deze kosten de gemeenten veel geld, maar hierover zijn weinig gegevens beschikbaar. Dat is evenmin het geval over de toe- of afname van dit soort evenementen. Volgens een opgave van het ministerie van BZK is de politie jaarlijks meer dan een miljoen manuren kwijt aan inzet van personeel bij publieksevenementen, waaronder een derde voor voetbalwedstrijden (TK 33.000 VI, nr. 15). Bij een bruto uurloon van €40 komen we uit op een minimaal bedrag van €40 miljoen voor openbare handhavingskosten. Ook hier speelt overigens de veiligheidsparadox een rol, omdat de doelstelling van het beleid juist is om criminaliteit en overlast terug te dringen.

2027483 03867

De reële gemeentelijke uitgaven voor de brandweer zijn tot 2010 met gemiddeld 4% per jaar toegenomen, maar zijn in 2011 weer met 5% gedaald (figuur 3.4). Per saldo is in de periode 2006-2011 een uitgavenstijging van 12% gerealiseerd. De productie van de brandweer is in 2007 fors toegenomen, maar daarna geleidelijk gedaald tot 5% onder het niveau van 2006. De fluctuaties in zowel branden als hulpverleningen zijn echter groot. Het aantal branden was in de waargenomen periode het laagst in 2011 (40.800) en het hoogst in 2006 (49.800). Bij de hulpverleningen gaat het hierbij om de jaren 2006 (40.000) en 2007 (49.400). Loos alarm maakt ruim 40% uit van het totaal aantal meldingen en verandert weinig in de tijd. De stijgende uitgaven en dalende productie bij de brandweer impliceert een stijging van de relatieve kostprijs bij de hier gekozen meting van de productie met circa 3% per jaar. Zoals gezegd gaat het hier uitsluitend om daadwerkelijk verleende hulp en niet om de preventieve taken van de brandweer. Deze laatste blijven buiten beeld.

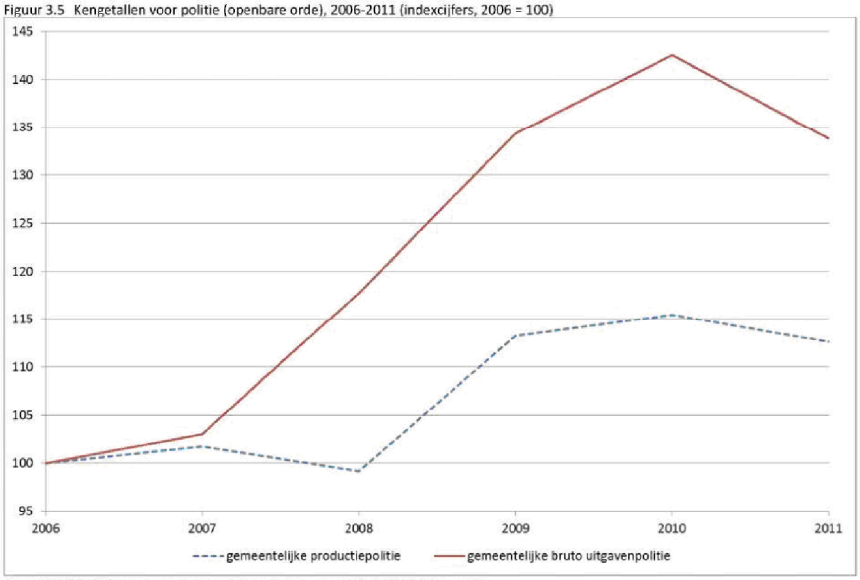
Figuur 3.4 Kengetallen brandveiligheid, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



Bron: CBS (Brandweerstatistiek; StatLine)

De gemeentelijke uitgaven voor openbare orde zijn in de periode 2007-2010 met 11% per jaar fors gestegen. In 2007 was deze groei bescheiden en in 2011 zijn deze uitgaven weer met 6% gedaald. De productie, gemeten in het aantal misdrijven tegen de openbare orde en openbaar gezag, volgt op afstand globaal het patroon van de uitgaven, zij het dat de productie in 2008 licht is gedaald en de uitgaven sterk zijn gestegen. Per saldo zijn de uitgaven in de waargenomen periode met 35% gestegen en de productie met 13%. Een eenduidige verklaring voor de sterke stijging van de uitgaven in de periode 2007-2010 is niet te geven, maar blijkbaar hebben gemeenten meer aandacht gekregen voor en aandacht besteed aan vraagstukken voor openbare veiligheid.

Figuur 3.5 Kengetallen voor politie (openbare orde), 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; Brandweerstatistiek) 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. 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 twee derde 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 (IOOV 2012). Over andere belangrijke kwaliteitsaspecten van de geleverde prestaties, brandpreventie en brandbestrijding, is weinig objectieve informatie voorhanden.

De tijdnormen voor de aanwezigheid bij een brand verschillen per gebruikscategorie (winkel, woning, kantoor), maar in het algemeen wordt de brandweer binnen 10 minuten bij een calamiteit verwacht. Uit registraties blijkt dat de brandweer er in 2011 in 44,6% van de gevallen langer dan 9 minuten over deed (tabel 3.5). Dit aandeel lag in 2006 nog op 49,0%, hetgeen erop duidt dat de brandweer er in het algemeen beter in slaagt om brandhaarden eerder te bereiken. Wel zien we in 2011 een lichte achteruitgang in de opkomsttijd. 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 nominaal opgelopen van €715 miljoen naar €1.007 miljoen, maar daarna weer gedaald naar €764 miljoen in 2011. Het schadebedrag lijkt dus sterk in de tijd te variëren.

Voor het overig lokaal veiligheidsbeleid kunnen diverse kwaliteit- en effectiviteitsmaten worden gehanteerd. Hierbij valt te denken aan het vertrouwen van de bevolking in de politie, gevoelens van onveiligheid bij de bevolking en het aantal opgehelderde misdrijven.
Het aantal door de politie opgehelderde misdrijven tegen openbare orde en openbaar gezag heeft een gunstige ontwikkeling doorgemaakt in de beschouwde periode (tabel 3.5). Het percentage

2027483 03867

opgehelderde misdrijven tegen de openbare orde is gestegen van rond de 60% naar rond de 70% en het percentage opgehelderde misdrijven tegen het openbaar gezag is gestegen van 78% in 2006 naar 86% in 2011. Deze stijging is vooral in 2010 gerealiseerd. De politie slaagt er blijkbaar steeds beter in om deze misdrijven op te helderen.

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, vrijwel gelijk aan het percentages van 32% in 2006. Het percentage dat vindt dat de politie te weinig aanwezig is op straat ligt in 2010 op 65%. In 2006 was dit met 62% weinig anders.

Tabel 3.4: Kwaliteit van diensten van de brandweer en de politie

	dimensie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	trend
Brandweer								
Opkomsttijd brandweer > 9 minuten	%	49,0	47,5	46,8	46,0	43,8	44,6	+
Schadebedrag branden	mln €	715	864	1.007	887	649	764	0
Openbare orde								
Opgehelderde misdrijven openbare orde	%	62,4	61,6	60,5	68,7	73,2	70,4	+
Opgehelderde misdrijven openbaar gezag	%	78,1	76,9	75,7	76,9	87,7	86,1	+
Voelt zich wel eens onveilig	%	(29,5)	(27,1)	25,5	25,8	26,3	25,2	0
Voelt zich onveilig in de eigen buurt	%	.	.	15,4	17,0	16,5	17,2	0
Tevreden over politie in de buurt	%	.	.	43,9	41,4	41,5	43,5	0

Bron: CBS (Statline)

De veiligheidsgevoelens van burgers lijken betrekkelijk stabiel in de tijd. Vanwege een andere meting van deze gevoelens vanaf 2008 beschikken wij hier slechts over een korte waarnemingsperiode. Ongeveer een kwart van de burgers voelt zich wel eens onveilig, en dat was in 2008 zo en ook in 2011. Ook het aantal mensen dat zich onveilig voelt in de eigen buurt (17,2% in 2011) en tevreden is over het functioneren van de politie in de eigen buurt (43,5% in 2011) verandert de laatste jaren nauwelijks.

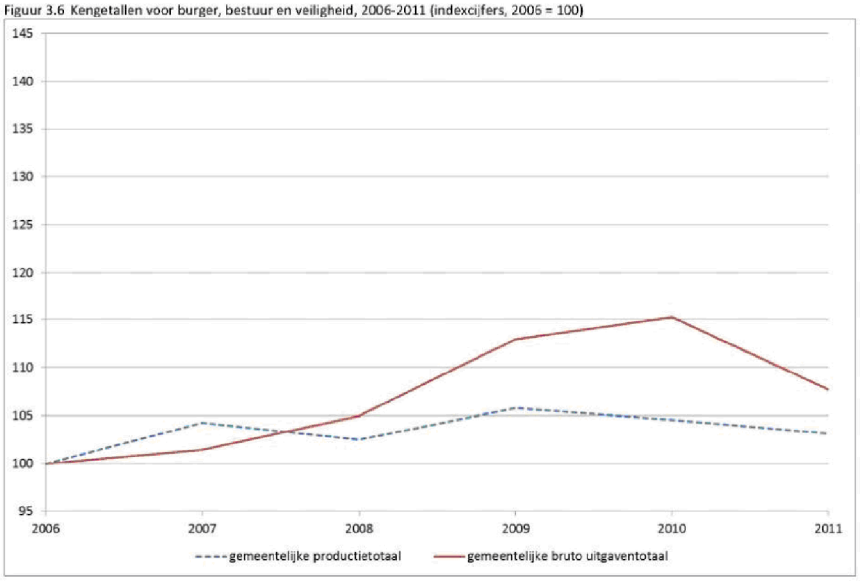
3.4 Samenvatting en slotbeschouwing

Aan bestuurszaken, burgerzaken en openbare veiligheid gaven de gemeenten in 2011 een bedrag uit van €5,1 miljard, wat overeenkomt met circa 10% van de totale gemeentelijke uitgaven. De sectorspecifieke inkomsten dekken circa 17% van de uitgaven. De uitgaven voor bestuurszaken kwamen in 2011 uit op circa €2,45 miljard, voor burgerzaken op circa €0,8 miljard en voor openbare veiligheid €2,8 miljard. De reële uitgaven voor openbare orde zijn in de periode2006-2011 met gemiddeld 6,0% per jaar het sterkst gestegen, gevolgd door burgerzaken met 4,3% per jaar en de brandweer met 2,3% per jaar. De uitgaven voor bestuursorganen zijn per saldo constant gebleven en de uitgaven voor algemene bestuurlijke ondersteuning zijn zelfs met 0,8% per jaar gedaald.

De ontwikkeling van productie en uitgaven van de totale sector "burger, bestuur en veiligheid" is samengevat in figuur 3.6. Aanvankelijk komt de ontwikkeling van de productie uit boven de ontwikkeling van de uitgaven, maar daarna stijgen de uitgaven tot 2010 door en blijft de productie nagenoeg constant. Per saldo zijn de uitgaven in de beschouwde periode met 7,7% toegenomen en is de productie met 3,2% toegenomen, hetgeen een bescheiden jaarlijkse kostprijsstijging van 0,9% impliceert.

2027483 03867

Figuur 3.6 Kengetallen voor burger, bestuur en veiligheid, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



De normatief gemeten productie van bestuursorganen (gemeentebesturen en gemeenteraden) is vrij constant, evenals de betrokken uitgaven. De omvang van de bestuurlijke ondersteuning, het ambtelijk apparaat voor bestuur en raad, neemt met gemiddeld 0,5% per jaar toe, terwijl de betrokken uitgaven met 0,8% per jaar zijn gedaald. Dit zou erop kunnen wijzen dat we meer ambtelijke waar voor ons gemeentelijk geld krijgen. Bij burgerzaken, waar documenten en vergunningen worden verstrekt, stijgt de productie in de beschouwde periode met gemiddeld 2,9% per jaar bij een gemiddelde uitgavengroei van 4,3% per jaar. Op het gebied van de openbare veiligheid lopen uitgaven en productie echter verder uiteen. Bij openbare veiligheid blijft de productie met 2,4% per jaar duidelijk achter op de uitgavengroei met 6,0% per jaar en bij de brandweer blijft de productie met -0,9% per jaar ook duidelijk achter op de uitgavengroei met 2,3% per jaar. Hierbij dient echter de kanttekening gemaakt te worden dat de preventieve taken van politie en brandweer niet zijn opgenomen in de meting van de productie. Het is niet bekend welke preventieve taken zijn uitgevoerd en welke kosten hiermee zijn gemoeid.

De kostprijsontwikkeling vertoont in de sector burger en bestuur een gedifferentieerd beeld. De gemiddelde kostprijsstijging van 0,9% per jaar is opgebouwd uit een lichte kostprijsdaling bij bestuurszaken (-0,9%), een lichte kostprijsstijging bij burgerzaken (1,4%) en een sterke kostprijsstijging bij openbare veiligheid (3,3%). Zijn deze kostprijsontwikkelingen vanuit het oogpunt van kwaliteit van dienstverlening nader te duiden?

Burgers zijn matig in hun oordeel over het gemeentelijke bestuur, maar het vertrouwen in het bestuur van gemeenten is in de waarnemingsperiode wel duidelijk toegenomen. Het gemeentelijk bestuur wordt in 2011 gewaardeerd met een schamele 6,2, maar het rapportcijfer was in 2006 met een 4,9 aanzienlijk lager. Voor het functioneren van B&W hadden burgers een 6,3 over in 2011 en de gemeenteraad kon met 5,5 net geen voldoende halen. Maar ook voor B&W en de gemeenteraad geldt dat zij in voorgaande jaren nog negatiever werden beoordeeld. Vooral in het begin van de waarnemingsperiode nemen we een groeiend vertrouwen waar, dat vanaf 2008 vrij constant blijft.

We mogen dus concluderen dat het goedkoper worden van gemeentelijke bestuurszaken niet ten koste is gegaan van de kwaliteit van het bestuur.

Ook bij burgerzaken slaan de kwaliteitsindicatoren groen aan. Zowel de burgeroordelen hebben zich gunstig ontwikkeld als het aanbod van digitale diensten. Burgers kunnen zich momenteel van een veelheid van kanalen bedienen om hun burgerzaken te regelen. Bezoekers geven goede rapportcijfers voor de prestaties van burgerzaken, en deze rapportcijfers zijn in de waargenomen periode alleen maar gunstiger geworden. Met name voor de doorlooptijd van aanvragen en de informatievoorziening aan de balie heeft de publieksbalie de gunst van zijn bezoekers gewonnen. Ook op andere onderdelen krijgt de gemeentelijke publieksbalie een goed en steeds beter rapportcijfer: de wachttijd voor het loket is verminderd, de openingstijden zijn gunstiger geworden en de bejegening door het baliepersoneel wordt ook meer gewaardeerd. De licht gestegen kostprijs lijkt dus gerechtvaardigd te worden door een betere kwaliteit van dienstverlening door burgerzaken.

De openbare veiligheid in gemeenten kent enkele positieve en enkele minder positieve ontwikkelingen. Bij openbare orde zien we dat de politie erin slaagt steeds meer misdrijven tegen openbare orde en openbaar gezag tot een oplossing te brengen. Bij de veiligheidsgevoelens van burgers zien we dit echter niet terug. Het aantal burgers dat zich in het algemeen of in de eigen buurt onveilig voelt blijft nagenoeg constant, evenals het aantal burgers dat tevreden is over het functioneren van de politie in de eigen buurt. Bij de brandweer zien we dat zij er iets beter in slagen om op tijd bij brandhaarden te arriveren. Het totale schadebedrag vertoont grote schommelingen in de tijd, maar is in de waargenomen periode per saldo per saldo nagenoeg gelijk gebleven. Al met al wordt de handhaving van de openbare orde en de bestrijding van branden steeds duurder, maar is niet goed te duiden of de toegenomen effectiviteit en kwaliteit van politie en brandweer deze kostenontwikkeling kan rechtvaardigen.

4 ONDERWIJS EN CULTUUR

- Aan onderwijs en cultuur werd in 2011 €5,2 miljoen uitgegeven, 9,8% van de totale gemeentelijke uitgaven.
- Tussen 2006 en 2011 daalden de uitgaven met gemiddeld 7,6% per jaar en daalde de productie met 6,1% per jaar. Deze daling is veroorzaakt door ~~de~~ het steeds kleinere ~~bemoeienis~~ takenpakket van gemeenten met het onderwijs.
- De relatieve kostprijs van gemeentelijke activiteiten voor onderwijs en cultuur steeg gemiddeld met 1,5% per jaar.
- Deze kostprijsstijging komt slechts in beperkte mate tot uitdrukking in een toename van de kwaliteit van de dienstverlening.

In de sectoren onderwijs en cultuur ging in 2011 een bedrag om van €5,2 miljard, wat overeenkomt met ruim 9½% 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.

Tabel 4.1: Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor onderwijs en cultuur (in mld. € en prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
Onderwijs	3990	3760	2830	2540	2000	1760
onderwijshuisvesting	1290	1310	1340	1370	1500	1460
cultuur	1840	1850	1950	2020	2050	1970
totaal	7120	6920	6120	5930	5550	5190
baten						
onderwijs	3050	2800	1830	1500	850	730
onderwijshuisvesting	110	130	100	110	130	120
cultuur	270	290	270	250	270	250
totaal	3430	3220	2190	1860	1250	1100

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.

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, afgezien van huisvesting. 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. 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

Met opmerkingen [ ]: Verderop staat miljard?

Met opmerkingen [ ]: "bemoeienis" impliceert dat er bewust minder geld naar onderwijs gaat; maar het gaat om minder onderwijstaken zoals hieronder vermeld wordt.

Met opmerkingen [ ]: Hierboven stond miljoen?

Met opmerkingen [ ]: 5190 miljard??

Met opmerkingen [ ]: Klopt deze zin wel? Er is toch best wel wat verschil: meer dan 500 mln = meer dan 25%!

Met opmerkingen [ ]: Gemeenten hebben verantwoordelijkheid met huisvesting van bijzondere scholen

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 onderwijs aan gemeenten toegerekend, dat correspondeert met het gemeentelijk aandeel in de totale exploitatiekosten van het 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 tussen 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 onderwijsachterstandenbeleid, schoolbegeleidingsdiensten en leerlingenvervoer schuilgaan.

Tabel 4.2: Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor openbaar onderwijs (in mln. € en prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lasten						
Basisonderwijs	2250	2070	1420	1230	1100	920
speciaal onderwijs	190	260	240	180	140	150
voortgezet onderwijs	910	900	730	650	360	320
overig onderwijs	650	520	440	480	400	370
totaal	3990	3760	2830	2540	2000	1760
baten						
basisonderwijs	1700	1560	890	650	420	330
speciaal onderwijs	140	190	130	80	30	20
voortgezet onderwijs	760	730	550	470	190	180
overig onderwijs	450	320	250	300	210	190
totaal	3050	2800	1830	1500	850	730

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

In 2011 was er met de gemeentelijke uitgaven aan onderwijs circa 1.760 miljoen euro gemoeid (tabel 4.2). Dit betreft circa 3% van de geanalyseerde gemeentelijke uitgaven. Ruim 40% van de bruto uitgaven worden door sectorspecifieke inkomsten gedekt. De gemeentelijke uitgaven voor de onderscheiden onderwijssoorten (basis/speciaal/voortgezet) zijn met gemiddeld 16% per jaar gedaald en de gemeentelijke inkomsten zelfs met 27%. Deze forse daling weerspiegelt ~~de afgenomen betrokkenheid~~ het veranderde takenpakket 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.

Met opmerkingen [redacted]: Betrokkenheid impliceert dat er bewust minder geld naar onderwijs gaat; maar het gaat om minder onderwijstaken zoals hieronder vermeld.

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 komen 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. Investeringen in onderwijsachterstand zijn ook belangrijk om leerlingen al in een vroege fase zoveel mogelijk gelijke startkansen op met name taal en rekenen te bieden en om een goede onderwijscarrière 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 beschikbaar 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. 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.[8] Het ministerie van OCW heeft in alle RMC-regio's convenanten afgesloten om tot en met 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. Inmiddels is het aantal verder gedaald naar 36.250 (TK2012/2013;26695 nr 89). Het doel is inmiddels bijgesteld naar 25.000 vroegtijdig schoolverlaters in 2016.

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~~ de door hen ~~gevolgde cursusjaren~~

[8] Zie www.rmcnet.nl.

2027483 03867

~~en~~ opgedane kennis en vaardigheden. Toch ~~vormt~~ geeft het aantal leerlingen, de hoeveelheid én soort lessen 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.

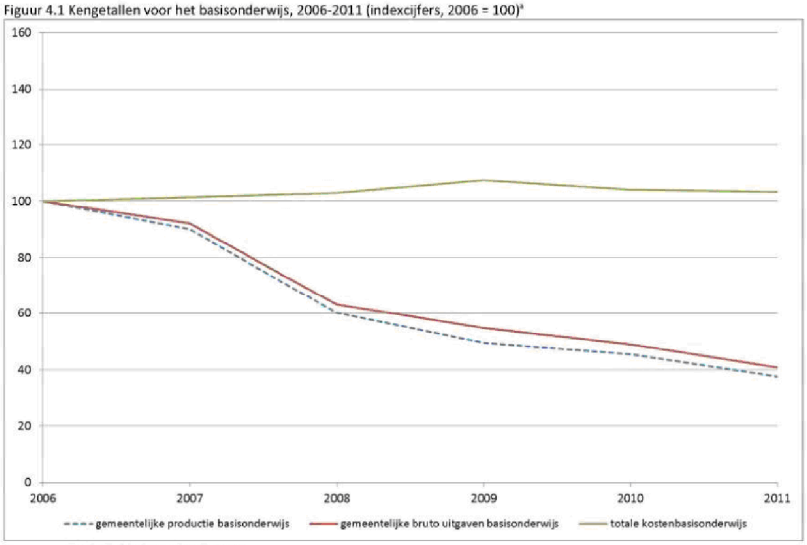
Met opmerkingen Het gaat toch juist om output (kennis en vaardigheden) en niet om input (lesuren/aantal leerlingen)

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 laagopgeleide 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 2006 stijgen de totale uitgaven voor basisonderwijs met gemiddeld bijna 1% per jaar. Het aantal gewogen leerlingen (niet in de figuur) neemt in deze periode juist af met 1% per jaar. Daarmee neemt de reële kostprijs toe (gemiddeld met 1,6% 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, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)[a]



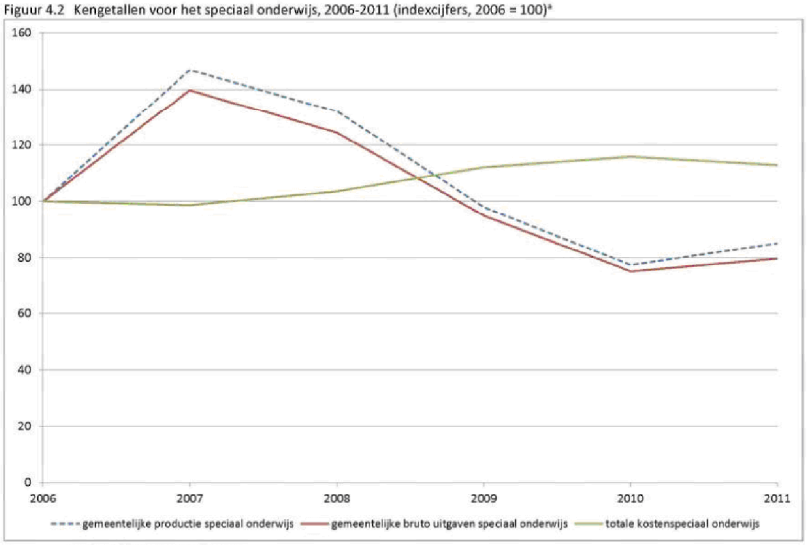
a Exclusief huisvestingskosten.
Bron: CBS (Jaarboek onderwijs 2009 en interne gegevens), OCW (2010b) SCP-bewerking

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 2,5% per jaar, die zich in deze periode goed laat verklaren uit de ontwikkeling van het gewogen aantal leerlingen met 3,8% 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 achterblijven bij de totale uitgaven voor speciaal onderwijs (daling van gemiddeld 4,4% per jaar). De gemeentelijke productie bleef hierbij op haar beurt redelijk in de pas (daling met 3,2% per jaar). Door een stijging van gemeentelijke uitgaven aan speciaal onderwijs in 2007 wijkt de ontwikkeling hier minder af van het totaal dan bij het basisonderwijs. De daling van de uitgaven en productie lijkt in 2011 tot staan gekomen te zijn.

2027483 03867

Figuur 4.2 Kengetallen voor het speciaal onderwijs, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)[a]



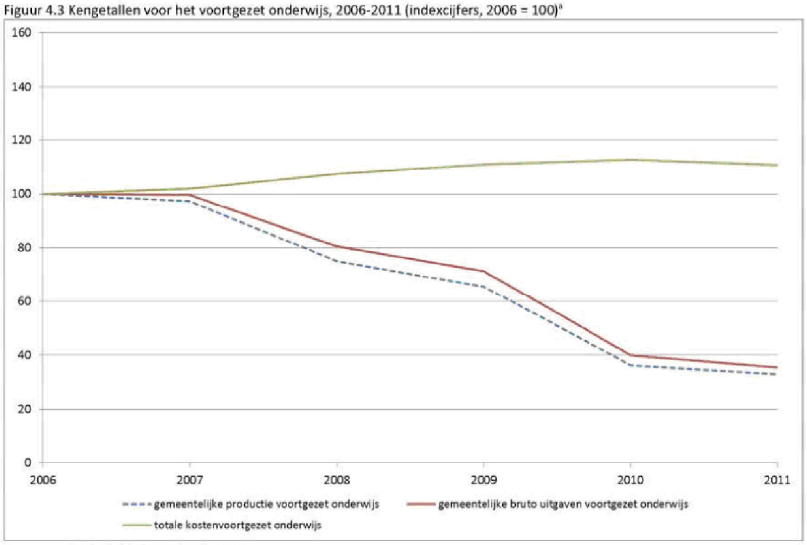
a Exclusief huisvestingskosten.
Bron: CBS (Jaarboek onderwijs 2010 en interne gegevens), OCW (2010b) SCP-bewerking

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 2,0% per jaar) iets sterker is en de totale productie juist is gestegen (met 0,6% per jaar; niet in figuur). Ook hier blijft de jaarlijkse groei van de gemeentelijke productie (-19,9%) iets achter op de jaarlijkse groei van de gemeentelijke uitgaven (-18,8%), hetgeen een gemiddelde jaarlijkse kostprijsstijging van 1,5% 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.

2027483 03867

Figuur 4.3 Kengetallen voor het voortgezet onderwijs, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)[a]



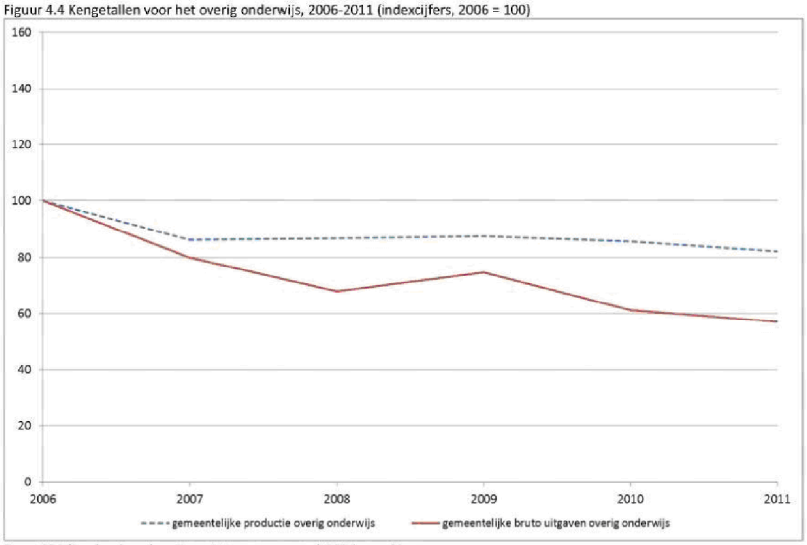
a Exclusief huisvestingskosten.
Bron: CBS (Jaarboek onderwijs 2010 en interne gegevens) SCP-bewerking

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 afname in het begin van de analyseperiode, dat mede het gevolg is van de beëindiging van de regierol van gemeenten bij het onderwijsachterstandenbeleid en de schoolbegeleiding, stegen de uitgaven in 2009 weer licht vanwege een incidentele verhoging uit FES-middelen en een structurele verhoging voor de voorschoolse educatie. Daarna zien we weer een daling van de uitgaven. Gemiddeld namen de uitgaven met ruim 10% per jaar af en nam de daarmee corresponderende productie met bijna 4% per jaar af.

2027483 03867

Figuur 4.4 Kengetallen voor het overig onderwijs, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)

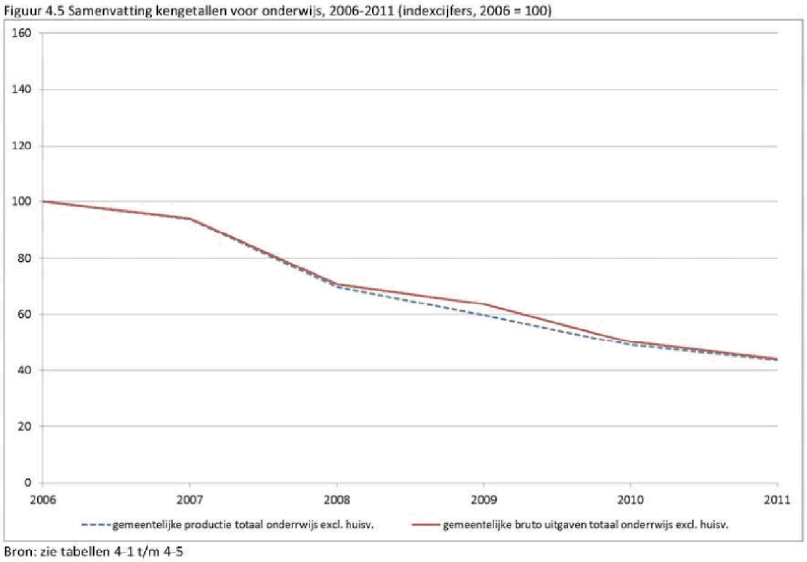


Bron: CBS (Jaarboek onderwijs en interne gegevens) SCP-bewerking

Totaal onderwijs

De samenvattende uitkomsten voor onderwijs zijn weergegeven in figuur 4.5. Deze figuur laat zien dat productie en uitgaven elkaar nauwelijks ontlopen. De gemeentelijke productie in de sector onderwijs is gedaald met 15,3% per jaar en de gemeentelijke uitgaven zijn gedaald met 15,1% per jaar, hetgeen een jaarlijkse kostprijsstijging van slechts 0,2% per jaar impliceert.

Figuur 4.5 Samenvatting kengetallen voor onderwijs, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



Bron: zie tabellen 4-1 t/m 4-5

2027483 03867

Kwaliteit van dienstverlening

Basisonderwijs

In het Onderwijsverslag rapporteert de Inspectie van het Onderwijs over de kwaliteit van het onderwijs.[9] 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 (OCW 2013 onderwijsverslag).

Tabel 4.3: Percentage scholen waar de kwaliteit van de opbrengsten en het onderwijsproces voldoende is, tussen 2007/2008 en 2011/2012 (in percentages)

	2007	2008	2009	2010	2011
opbrengsten einde basisschool	96	92	94	96	98
opbrengsten tijdens basisschool	92	93	92	95	95
aanbod dekkend voor kerndoelen	96	98	96	97	97
aanbod tot en met leerjaar 8	96	95	94	94	97
aanbod passend bij onderwijsbehoeften	94	95	96	97	98
taakgerichte werksfeer	98	99	100	96	99
duidelijke uitleg leerstof	96	93	94	92	91
actieve betrokkenheid leerlingen	97	96	98	98	97
gebruik samenhangend systeem voor volgen leerlingen	94	97	95	94	88*
planmatige zorg	73	72	77	70	57*
alle indicatoren voldoende	55	53	59	56	45

* aangescherpte indicator
Bron: inspectie onderwijs (2013 onderwijsverslag 2011-2012)

Tabel 4.3 laat een wisselvallig beeld zien. Een duidelijke verslechtering treffen we aan bij het duidelijk uitleggen van de leerstof (van 96% in 2007 naar 91% in 2011) en een duidelijke verbetering bij het passend maken van het aanbod onderwijs aan de behoeften van de leerlingen en de ouders (van 94% in 2006 naar 97% in 2011). Een duidelijke kwaliteitsstijging is bij de gekozen normindicatoren niet meer merkbaar. De onderwijsinspectie concludeert dan ook dat de kwaliteitsverbetering tot stilstand lijkt gekomen. Als alleen naar de opbrengsten wordt gekeken, is er zelfs sprake van een lichte daling. In het *Onderwijsverslag 2011/2012* (OCW 2013) meldt de Inspectie dat het aantal basisscholen dat zwak tot zeer zwak presteert in vier jaar tijd is teruggelopen van 10,6 naar 3,1%. De daling heeft zowel plaatsgevonden in de provincies waar veel zwakke scholen waren, als in de vier grote steden.

Met opmerkingen: Klopt dit wel? In welk stuk concludeert onderwijsinspectie dit? Indien het klopt, kunnen jullie voetnoot met verwijzing opnemen?

Speciaal onderwijs

Na een toename van het percentage (zeer) zwakke scholen in 2011 van 15,2 naar 19,7% is het aandeel in 2012 weer fors teruggelopen (11,4%). Dit wordt vooral veroorzaakt doordat het scholen steeds beter lukt om ontwikkelingsperspectieven van leerlingen te vertalen naar passend onderwijsaanbod (OCW 2013, p.48).

Voortgezet onderwijs

Een belangrijk speerpunt in het huidige beleid is de aanpak van voortijdig schoolverlaters. Eurostat geeft informatie (figuur 4.4) over het percentage voortijdig schoolverlaters tussen de 18 en 24 jaar. Dit percentage neemt af van 12,6 in 2006 naar minder dan 9 in 2012. 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

[9] 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 signaleringsgrol.

2008; Pommer et al. 2008; OCW 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- tot 24-jarigen met voldoende startkwalificaties is licht gestegen van 75% in 2006 naar 79% in 2012.

Tabel 4.4: Voortijdig schoolverlaters en jongeren met voldoende vooropleiding, 2005-2011 (in procenten)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Voortijdige schoolverlaters (18-24 jr)	12,6	11,7	11,4	10,9	10,0	9,1	8,8
Voldoende startkwalificatie (20-24 jr)	74,7	76,2	76,2	76,6	77,6	78,2	78,9

Bron: Eurostat

Ervaren kwaliteit van onderwijs

Een belangrijke bron voor informatie over de ervaren kwaliteit van onderwijs biedt de Monitor Trends in Beeld (ministerie van OCW). Onderdeel hiervan is een enquête onder leerlingen, ouders en burgers waaruit blijkt dat het oordeel over de kwaliteit van het onderwijs in het algemeen weinig verandert (tabel 4.5). Uit meer specifieke cijfers (niet opgenomen in tabel 4.5) 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 lesuren en blijkt 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.

Tabel: 4.5 Waardering van het onderwijs

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Mening van Nederlanders over de kwaliteit van het onderwijs							
primair onderwijs	6,6	6,6	6,6		6,6		
voortgezet onderwijs	6,4	6,2	6,3		6,4		
middelbaar beroepsonderwijs	6,3	6,1	6,3				
hoger beroepsonderwijs	6,5	6,3	6,6				
wetenschappelijk onderwijs	6,7	6,6	6,8				
Mening van ouders over de school van hun kind							
primair onderwijs	7,6	7,8	7,5		7,5		
voortgezet onderwijs	7,5	7,4	7,3		7,3		
Mening van leerlingen over de kwaliteit mbo							
Kwaliteit opleiding	6,6		6,9		6,9		6,9
Kwaliteit instelling	6,3		6,3		6,4		6,4

Bron: OCW, Trends in beeld 2012

4.2 ONDERWIJSHUISVESTING

Wat doet de gemeente aan onderwijshuisvesting?

De verantwoordelijkheid voor de huisvesting van scholen voor primair, speciaal en voortgezet onderwijs is in 1997 overgeheveld van het rijk naar de gemeenten. Deze ontvangen hiervoor een vergoeding voor onderwijshuisvesting in de algemene uitkering uit het gemeentefonds. In 2011 ging het om een bedrag van bijna €1,5 miljard. 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

2027483 03867

gemeente ook verantwoordelijk voor het onderhoud aan de buitenkant van het gebouw en aanpassingen aan de binnenzijde.

Met opmerkingen: Pm wellicht toevoegen dat dit zo in de onderzochte periode was, het verandert namelijk binnenkort.

Het gevoerde overheidsbeleid

De primaire verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting van het primair en voortgezet onderwijs ligt bij gemeenten, scholen en instellingen, maar de verdeling van verantwoordelijkheden verschilt wel per schoolsoort. In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs zijn de instellingen zelf verantwoordelijk voor hun huisvesting. Elke gemeente heeft een wettelijk zorgplicht voor de huisvesting van scholen in het primair en voortgezet onderwijs. Het onderhoud van de gebouwen zelf komt in beginsel voor rekening van de schoolbesturen, maar in het primair onderwijs heeft de gemeente ook nog de verantwoordelijk voor het onderhoud aan de buitenzijde van het gebouw en voor aanpassingen aan de binnenzijde, waarvoor een specifieke uitkering uit het Gemeentefonds beschikbaar is. De VNG en sectorraden geven aan dat een kwaliteitsslag in de onderwijshuisvesting wenselijk en in sommige gevallen ook noodzakelijk is ~~rijksoverheid is echter van mening dat de gemeenten zich onvoldoende inzetten voor kwalitatief goede onderwijshuisvesting~~ (brief van de minister van OCW van 16 maart 2012 aan de Tweede Kamer). ~~Financiële redenen kunnen hiervoor niet worden aangevoerd omdat de gemeenten minder geld uitgeven aan onderwijshuisvesting dan waarvoor zij gecompenseerd worden in het Gemeentefonds.~~ Uit het Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds is gebleken dat gemeenten op het totaal budget van €1,3 miljard aan huisvesting en 0,85 miljard aan overige educatie een bedrag van ongeveer €0,3 miljard niet besteden aan huisvesting, maar aan andere taken dan onderwijs. Die 0,3 mrd wordt opgebouwd door iets minder dan de helft van het cluster onderwijshuisvesting en iets meer dan de helft van het cluster overige onderwijstaken (TK 2011/2012d). ~~Uit het Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds is namelijk gebleken dat gemeenten op het totaal budget van €1,3 miljard een bedrag van €0,3 miljard onbesteed laten, waarvan iets minder dan de helft aan onderwijshuisvesting en iets meer dan de helft aan overige onderwijstaken (TK 2011/2012d). Daarom heeft de minister een aantal maatregelen genomen om gemeenten te stimuleren meer in onderwijshuisvesting te investeren.~~

Met opmerkingen: Pm wellicht toevoegen dat dit zo in de onderzochte periode was, het verandert namelijk binnenkort.

Met opmerkingen: O.i. klopt deze tekst niet. Rijksoverheid heeft het niet gezegd, waren sectorraden en VNG zelf. zie p 4 van de brief. Het tekstvoorstel dat we hier hebben gedaan is letterlijk uit die brief gekopieerd. Formulering ligt zeer precair.

~~Financiële redenen kunnen hiervoor niet worden aangevoerd omdat de gemeenten minder geld uitgeven aan onderwijshuisvesting dan waarvoor zij gecompenseerd worden in het Gemeentefonds. Een van de meest ingrijpende maatregelen is om het budget voor het buitenonderhoud en aanpassingen van schoolgebouwen in het primair en speciaal onderwijs per 1 januari 2015 over te hevelen van gemeenten naar schoolbesturen.~~

Met opmerkingen: Gemeenten hebben bestedingsvrijheid. Ze hoeven het geld van cluster onderwijshuisvesting niet aan cluster onderwijshuisvesting te besteden.

Met opmerkingen: Doordecentralisatie heeft niets met onderuitputting te maken. Minister OCW had in eerdere brief idd maatregelen aangekondigd, maar sinds het nieuwe RA niet nuttig om te noemen omdat dit Kabinet voornemen heeft om uitname uit GF te doen van groot deel van deze onbenutte middelen en dit geld naar OCW over te hevelen.

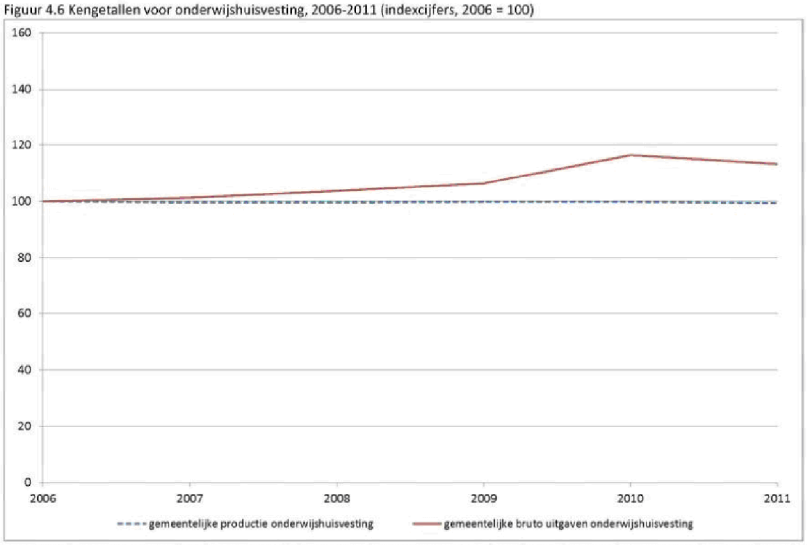
Productie en uitgaven

Figuur 4.6 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 2,5%. De reële huisvestingskosten per leerling stijgen met een vergelijkbaar percentage.
Zoals al in 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 zien wel bezig met een inhaalslag waardoor het verschil tussen toegekende budgetten en gerealiseerde uitgaven waarschijnlijk zal verminderen.

Met opmerkingen: Wat is hiervan de bron? Graag verwijzing in voetnoot.

2027483 03867

Figuur 4.6 Kengetallen voor onderwijshuisvesting, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



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

Kwaliteit van dienstverlening

Over het algemeen voldoet de kwaliteit van schoolgebouwen aan de gestelde eisen (Rebel Advisory 2010: een fris alternatief voor de huisvesting van kinderen). Op onderdelen worden de minimumeisen niet gehaald, bijv. het terrein van het binnenklimaat, het onderhoud en de schoonmaak. Echter, in het algemeen voldoet de kwaliteit aan de gestelde eisen. De onderwijssector zegt zelf in het rebelrapport dat de minimumeisen nog verder omhoog kunnen.
~~Over het algemeen voldoet de kwaliteit van schoolgebouwen aan de gestelde eisen (Rebel Advisory 2010: een fris alternatief voor de huisvesting van kinderen). Maar er worden geen hoge eisen gesteld aan de kwaliteit van gebouwen. Op het terrein van het binnenklimaat, het onderhoud en de schoonmaak worden zelfs de minimum eisen niet gehaald. In dit rapport wordt overigens ook de vraag gesteld of de minimumeisen wel goed zijn vastgesteld. Er wordt geconcludeerd dat de kwaliteit van de gebouwen niet goed is en sterk afwijkt van wat de sector zelf als gewenst ziet. (Rebel Advisory 2010).~~

Volgens TK (2011/2012 nr? onderzoek cluster educatie van het gemeentefonds van 29 november 2011) kan het buitenonderhoud en de technische staat van de schoolgebouwen goed genoemd kan worden (prc 2011). Wel zijn veel schoolgebouwen meer dan 30 jaar oud en is bij 80% het binnenklimaat onvoldoende. ~~Veel scholen zullen bij testen een energielabel C krijgen (?)~~

In de SCP-enquête *Kwaliteit Publieke Dienstverlening 2010* is het oordeel van burgers gevraagd over het schoonmaken en het onderhoud van de schoolgebouwen. Daarover is men in het basisonderwijs weinig te spreken, en dat was in voorgaande jaren ook het geval. Ook over de schoolgebouwen in het voortgezet onderwijs is men kritisch. Men is niet zo tevreden over de schoonmaak van deze gebouwen en de ontevredenheid bleek in 2010 hoger dan in 2006.

4.3 CULTUUR

Met opmerkingen : Dit ligt allemaal heel precair. Sommigen zeggen dat het meer moet, anderen zeggen dat het minder moet met die minimumeisen. Daarom goed verwijzen dat sector zelf dit zegt. Dit is namelijk gekleurd. Als sector zelf het zou moeten betalen, zouden ze minimumeisen wellicht prima vinden.

Met opmerkingen : Klopt dit wel, wat is de bron?

Wat doet de gemeente op cultureel gebied?

Bij de beoefening van passieve en actieve vormen van kunst en cultuur spelen gemeenten een belangrijke rol. Zij zijn een grotere speler op cultureel gebied dan de rijksoverheid. In totaal gaf de overheid in 2011 een bedrag van bijna €4,5 miljard uit aan kunst en cultuur, waarvan 43% voor rekening van het Rijk, 11% voor rekening van de provincies en 46% voor rekening van de gemeenten (CBS, Statline). Het culturele gebied wordt bestreken door voorzieningen als openbare bibliotheken, muziekscholen, podiumkunsten, musea en monumenten. Rijk en lokale overheden trekken op cultureel gebied betrekkelijk gescheiden op. In het kader van de lopende en voorgenomen bezuinigingen op kunst en cultuur heeft de rijksoverheid bij monde van een beleidsbrief aangegeven meer samen op te trekken om een betere aansluiting te krijgen tussen de door het rijk gestuurde basisinfrastructuur en de lokale infrastructuur (Cultuur beweegt, 10 juni 2013). Gemeenten zijn in het bijzonder verantwoordelijk voor beheer en onderhoud van culturele accommodaties.
Monumenten hebben een grote aantrekkingskracht op burgers. Jaarlijks bezoeken ongeveer een miljoen mensen de Open Monumentendag en zo'n 750.000 mensen zijn lid van een van de circa 1000 historische verenigingen in Nederland (Beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg, 2009). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor gemeentelijke monumenten en voor vergunningverlening en handhaving.

Met opmerkingen : We kunnen de cijfers die het Rijk uitgeeft aan cultuur (ong. 2 mld) niet plaatsen. Artikel 14 (cultuur) op de OCW-begroting bedraagt vanaf 2014 ongeveer 700 mln. Andere dept. Zullen ook wel wat uitgeven, maar 1,3 mld? Of zijn hier ook fiscale maatregelen bijgenomen?

In 2011 kende Nederland circa 150 theaters en schouwburgen waarin circa 35.000 voorstellingen gegeven die door 12,0 miljoen bezoekers werden aanschouwd (bron: VSCD 2010). Toneel voerde met 23% van de voorstellingen de rangrijst aan, gevolgd door cabaret (16%), popmuziek (14%), klassieke muziek (9%), musicals (9%) en overige cultuuruitingen (29%). Opera en muziektheater verliezen duidelijk terrein, terwijl popmuziek en musicals duidelijk in de lift zitten. Volgens de Podiumpeiler, een initiatief van de muziek- en theaterwereld, telde Nederland in 2009 tenminste 1.000 podia en theaterzalen, waarin ruim 47.000 voorstellingen zijn gegeven voor circa 21,5 miljoen bezoekers. Het betreft hier evenals bij het CBS professionele voorstellingen, maar de afbakening is breder.[10] De overheid zou volgens deze peiling ruim 40% bijdrage aan de bekostiging van de podiumkunst in Nederland.
Wat betreft beeldende kunst waren in 2011 circa 790 musea opengesteld voor het publiek, waarin circa 2.000 tentoonstellingen plaatsvonden die zijn bezocht door circa 24 miljoen bezoekers (bron: CBS, Statline). Het meest voorkomende type museum is het historisch museum (51%), gevolgd door op techniek (23%) en beeldende kunst (15%) gerichte musea.
De 163 bibliotheken hadden in 2011 circa 4,0 miljoen leden ingeschreven die goed waren voor circa 100 miljoen uitleningen (bron: CBS, Statline). De meeste uitleningen betrof boeken voor de jeugd (44%), gevolgd door fictie (37%) en non-fictie boeken (11%) voor volwassenen en audiovisuele middelen (7%).
Onder de monumenten vallen alle gemeentelijke activiteiten die te maken hebben met het verzamelen, in stand houden en het publiek toegankelijk maken van oudheidkundige zaken. Daartoe behoren niet alleen historische gebouwen, maar ook zaken als beschermde stads- en dorpsgezichten, molens, archieven, archeologische vondsten en oudheidkundige kringen en verenigingen.

Met het totale culturele taakveld was in 2011 een bedrag gemoeid van €1.970 miljoen, hetgeen overeenkomt met 4% van de totale geanalyseerde gemeentelijke uitgaven (tabel 4.4). Ongeveer 13% van de betrokken gemeentelijke uitgaven wordt gedekt door sectorspecifieke inkomsten, hetgeen circa 2%-punt lager is dan in het begin van de waarnemingsperiode. De reële uitgaven zijn in de

[10] Het betreft niet alleen gebouwen die primair een podiumfunctie hebben, zoals theaters en schouwburgen volgens het CBS, maar ook gebouwen die naast andere hoofdactiviteiten ook een (aanvullende) podiumfunctie hebben - zoals een theaterzaal in een conservatorium of kerk. De podia in deze gebouwen worden alleen meegeteld als er tenminste 25 uitvoeringen per jaar zijn.

beschouwde periode met gemiddeld 1,4% per jaar gegroeid, terwijl de sectorspecifieke inkomsten met hetzelfde percentage zijn gedaald. Een relatief sterke uitgavenstijging treffen we aan bij de culturele accommodaties (4%), terwijl de uitgaven voor monumenten licht zijn gedaald (-1%). De uitgaven voor openbare bibliotheken en vormingswerk zijn nagenoeg gelijk gebleven.

Tabel 4.4: Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor cultuur (in mln. € en prijzen van 2010)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
openbare bibliotheken	500	490	500	520	500	510
vormingswerk	270	270	270	270	270	260
culturele accommodaties	640	700	730	780	810	760
musea	180	170	220	210	200	200
monumenten	250	230	230	240	260	230
totaal	1.840	1.850	1.950	2.020	2.050	1.970
baten						
openbare bibliotheken	40	60	50	40	40	40
vormingswerk	30	30	30	30	30	30
culturele accommodaties	100	130	110	110	120	110
musea	40	30	40	30	40	30
monumenten	50	40	40	40	40	40
totaal	270	290	270	250	270	250

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

Het gevoerde beleid

Het gemeentelijke kunst- en cultuurbeleid is zeer divers. De grotere gemeenten ontlenen aan de aanwezigheid van culturele voorzieningen hun identiteit en trachten hun stad ook in economische zin te promoten door culturele voorzieningen en activiteiten. Er vindt geregeld overleg plaats tussen de verschillende partijen. Bij dit overleg zijn het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), gedeputeerden en de wethouders van de grote steden betrokken. De taak van de rijksoverheid is vooral gelegen in het bieden van een basisinfrastructuur, waaronder de cultuurfondsen en het behoud en beheer van cultureel erfgoed wordt gerekend. Deze cultuurfondsen moeten zorgen voor activiteiten "die essentiële schakels vormen in de keten van creatie, productie, distributie, toegankelijkheid en beleving van culturele uitingen" (Kabinet Rutte 1, Meer dan kwaliteit alleen, 2011).

In 2009 is de verdeling over de culturele instellingen voor het eerst via de cultuurfondsen verlopen en niet meer direct via het ministerie van 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, dat de belangstelling voor beeldende kunst, vormgeving en cultureel erfgoed) moet stimuleren, is als cultuurfonds aangemerkt.

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.

2027483 03867

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 1 (2010) werden ingrijpende bezuinigingen aangekondigd voor de kunstsector. De belangrijkste boodschap was dat er meer aandacht moet komen voor de verdiencapaciteit 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. In totaal lopen de bezuinigingen van de rijksoverheid op van €30 miljoen in 2011 naar €200 miljoen structureel in 2013 (Meer dan kwaliteit, 2012). Dit komt neer op een bezuiniging van 10% op het totale rijksbudget voor de cultuur. Ook de provincies en gemeenten bezuinigen op de kunstvoorzieningen. 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, oplopend tot 69% de jaren daarna (Bogaart en van der Horst 2011). ~~Het kabinet Rutte 2 is milder voor de cultuursector, maar handhaaft, op de btw verhoging en de afschaffing van de cultuurkaart voor jongeren na, de bezuinigingen die in de voorafgaande kabinetsperiode zijn afgesproken.~~ Het kabinet Rutte 2 bezuinigt niet (verder) op de cultuursector. Naast de bezuinigingen spelen ook de gevolgen van de economische crisis, die echter vooral het commerciële deel van de cultuursector treft, in het bijzonder de vrije theaterproducenten (APE, 2012). Ook zonder extra overheidsbezuinigingen of aanvullende taakstellingen voor de eigen inkomsten zou het bezoek in de meeste sectoren licht teruglopen (APE 2012).

Met opmerkingen [ ] Ons voorstel is om dit feitelijker op te schrijven: ''milder'' is o.i. een waardeoordeel dat te weinig feitelijk is.
Voorts: terugdraaien btw-verhoging is resultaat van Lenteakkoord, en dus in vorige kabinetsperiode.

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 rijkssubsidiëring instandhouding monumenten (Brim) stelt goed en planmatig onderhoud van monumenten centraal. In 2008 heeft de eerste evaluatie van de instandhoudingregeling plaatsgevonden, die positief is uitgevallen. Wel bleek een behoefte aan vereenvoudiging van de regeling en hogere maximaal te subsidiëren kosten. Ook de tweede evaluatie, in 2011, viel positief uit~~, zij het dat de wijze van honoreren en rantsoeneren ertoe kan leiden dat er onherstelbare schade bij monumenten ontstaat waarvoor geen subsidie is aangevraagd of verleend~~. (OCW/Arcadis 2011). In 2009 heeft het toenmalige kabinet een visie ontwikkeld op de toekomst van de monumentenzorg (Beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg). Daarin worden drie pijlers ontwikkeld: de borging van de cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening, een krachtiger en eenvoudiger sectorale regelgeving en het bevorderen van herbestemming van monumentale gebouwen. De dekking van de uitgaven om deze pijlers vorm te geven zou geheel binnen de bestaande budgetten voor monumenten moeten worden gerealiseerd.

Met opmerkingen [ ] Het aanvragen van subsidie is de verantwoordelijkheid van mensen zelf. Daarnaast zijn budgetten beperkt en er moeten binnen bestaande budgetten keuzes worden gemaakt. In de samenvatting van de Evaluatie wordt dit overigens niet genoemd, maar pas later eenmaal.

Productie en uitgaven

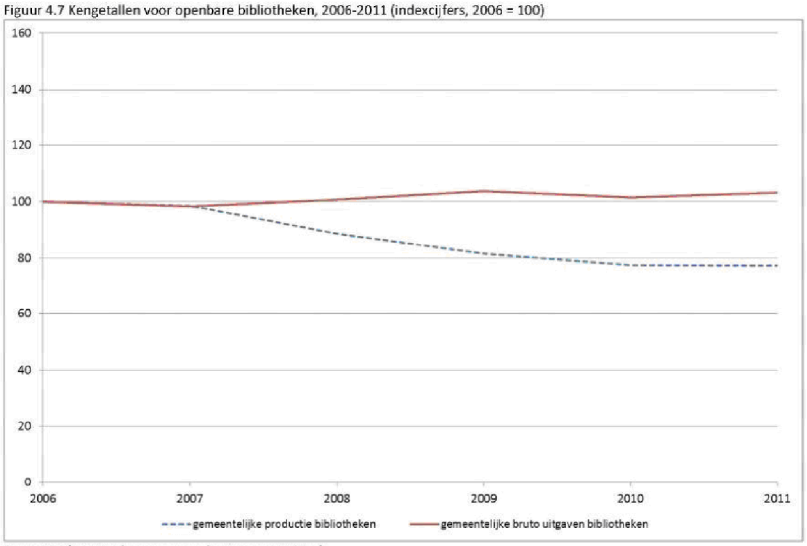
In de systematiek van het gemeentefonds wordt naast het cluster cultuur en sport een apart cluster oudheid onderscheiden dat monumentenzorg en musea omvat. Het CBS heeft de rapportages over de productindicatoren voor de taakvelden cultuur en sport, oudheid en groen het afgelopen jaar weliswaar verbeterd, maar verzamelt voor de meeste van deze voorzieningen de gegevens slechts eens in de twee à drie jaar. Bovendien komen deze gegevens ook nog eens met gemiddeld twee jaar vertraging beschikbaar. Dit betekent dat de meest recente cijfers vijf jaar oud zijn. Verder is de statistiek over podiumkunsten inmiddels beëindigd. Daarom wordt nu gebruik gemaakt 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 gebruik gemaakt van gedefleerde cijfers op basis van de prijsindex voor culturele en recreatieve dienstverlening in de Nationale rekeningen.

Openbare bibliotheken

Bij de openbare bibliotheken blijven de gemeentelijke uitgaven vrij constant, maar blijft de productie daar vanaf 2008 steeds meer op achter (figuur 4.7). Met name in de periode 2007-2009 is de daling van het aantal uitleningen met gemiddeld 9% per jaar fors te noemen. De jaren daarna vlakt de daling in het aantal uitleningen af naar 3% per jaar. Hoewel er nog geen dalende trend in gemeentelijke uitgaven is waar te nemen, zal deze er volgens een onderzoek van het Sectorinstituut Openbare Bibliotheken wel aankomen (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. Gemiddeld verwachten bibliotheken in de periode 2012-2014 een teruggang in de subsidie van in totaal circa 9%.

Figuur 4.7 Kengetallen voor openbare bibliotheken, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)

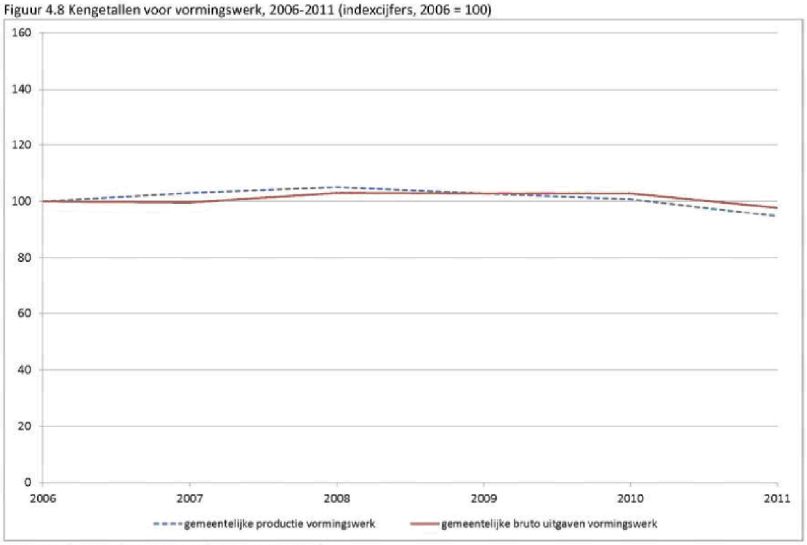


Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine);

Vormingswerk

Het vormingswerk, waartoe onder meer de muziekscholen, het dansonderwijs, gesprekscentra en creativiteitscentra gerekend wordt, maakt in de beschouwde periode een gestage groei door, terwijl de uitgaven nauwelijks van hun plaats komen (figuur 4.8). Wel zien we in 2011 een significante daling van uitgaven (-5%) en productie (-6%). Volgens Kunstconnectie, de brancheverenigingen van de centra voor de kunsten en muziekscholen in Nederland, lopen de bezuinigingen op het gemeentelijk budget voor cultuureducatie op tot bijna 20% in 2013, ofwel een bedrag van circa €45 miljoen.

Figuur 4.8 Kengetallen voor vormingswerk, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



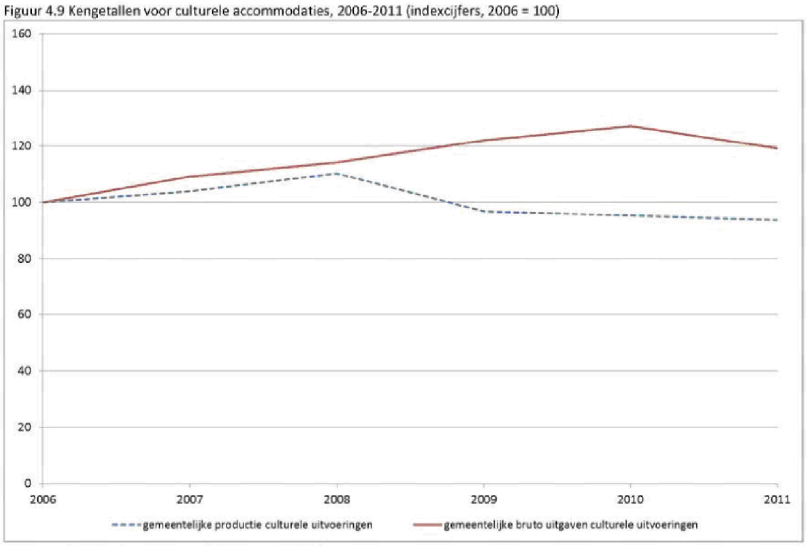
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine);

Culturele accommodaties

De productie van en uitgaven voor culturele accommodaties zijn opgenomen in figuur 4.9. Terwijl de gemeentelijke uitgaven tot 2010 een gestage reële groei van 6% per jaar vertonen en de bezoekersaantallen tot 2008 redelijk in de pas liepen, zien we in 2009 plots een forse daling van de bezoekersaantallen. Deze daling in bezoekersaantallen trad vooral op bij enkele grote amusementstheaters en concertzalen. Vooral de vrije theaterproducenten hebben te maken gehad met dalende bezoekersaantallen. Deze daling met in totaal 13% lijkt vanaf 2010 weer nagenoeg tot staan gebracht. Wel hebben de meeste podiumkunsten vanaf 2008 te maken met teruglopende bezoekersaantallen, vooral bij populaire en klassieke muziek en musicals. Bij de opera heeft deze daling al eerder ingezet en het toneel lijkt nog redelijk gespaard voor teruglopend bezoek. Het lijkt erop dat de economische crisis vat heeft gekregen op het bezoek aan het theater en dat de voorstellingen minder zijn bezocht. Het aantal bezoekers is in de periode 2008-2011 veel sterker gedaald (-4%) dan het aantal voorstellingen (-1%), waardoor de kosten per bezoeker zijn gestegen (APE 2012).

Ook aan de stijging van de gemeentelijke uitgaven is in 2011 een eind gekomen. De uitgaven zijn in dat jaar zelfs met ruim 6% gedaald. Per saldo heeft dit er wel tot geleid dat de uitgaven voor culturele accommodaties in de beschouwde periode circa 25% meer zijn gestegen dan de bezoekersaantallen.

Figuur 4.9 Kengetallen voor culturele accommodaties, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



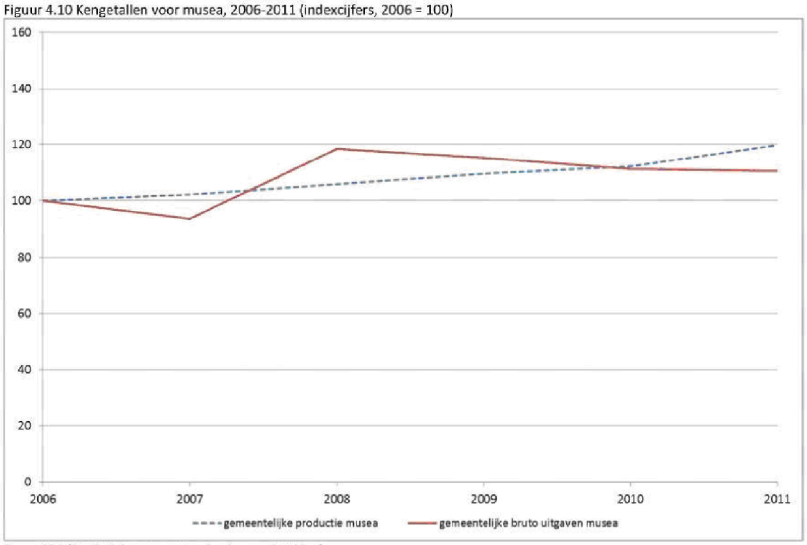
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine);

Oudheden

Musea en monumenten vormen samen het taakveld oudheden. De gemeentelijke museale productie, die gelijk is aan het museumbezoek, vertoont een geleidelijke stijging met gemiddeld 3,7% per jaar (figuur 4.10). De gemeentelijke uitgaven slingeren hier omheen, meestal licht dalend maar in 2008 met 25% sterk gestegen. Dat komt vooral door extra uitgaven van de gemeenten Amsterdam en Arnhem. Per saldo zijn de uitgaven met 2,0% per jaar gestegen, hetgeen een kostprijsdaling van 1,7% impliceert.

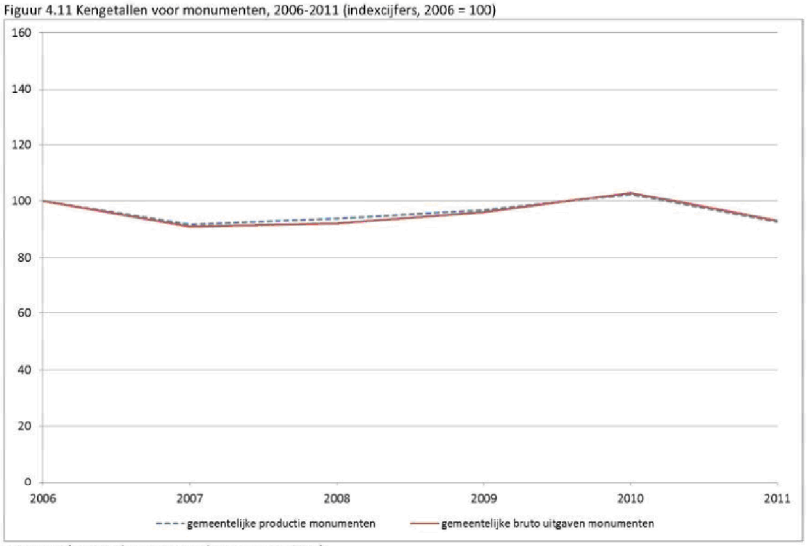
De productie van monumentale diensten loopt redelijk in de pas met de uitgaven voor deze diensten, en vertonen in de loop der tijd ook weinig beweging (figuur 4.11). Deze ontwikkeling in de gemeentelijke uitgaven laat onverlet dat een groot aantal grote en zeer onderhoudsintensieve gebouwen, zoals een aantal grote binnenstadskerken, kastelen en vestingwerken, grootschalige restauratie behoeven (OCW/Arcadis 2011). Er blijkt in de praktijk een grote vraag naar subsidie om deze werkzaamheden uit te kunnen voeren.

Figuur 4.10 Kengetallen voor musea, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine);

Figuur 4.11 Kengetallen voor monumenten, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine);

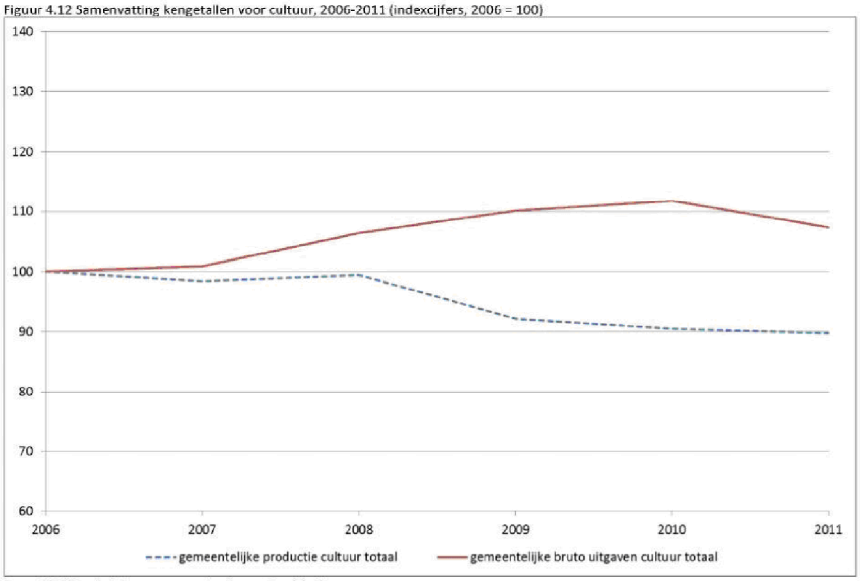
Totaal cultuur

Bezien we het totaal van culturele voorzieningen, dan zien we dat de productie substantieel is achtergebleven bij de uitgaven (figuur 4.12). De uitgaven zijn in de beschouwde periode 3,3% sneller

2027483 03867

gestegen dan de productie. Deze ontwikkeling is vooral toe te schrijven aan het afnemend aantal uitleningen in openbare bibliotheken en het afnemend bezoek aan culturele voorstellingen. Per saldo zijn de uitgaven gestegen met 1,4% per jaar, maar is de productie gedaald met 1,9% per jaar.

Figuur 4.12 Samenvatting kengetallen voor cultuur, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine);

Kwaliteit van dienstverlening

Het oordeel van *museumbezoekers* werd vanaf 2003 jaarlijks gemeten in de Museummonitor (zie Ranshuysen, diverse jaren), maar deze is in 2010 voor het laatst verschenen. 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. Echter ook op deze onderdelen scoren de musea 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 2006 en 2010 zijn miniem, zij het vaak wel in positieve richting. Alleen de horecavoorziening is duidelijk verbeterd.
In de SCP-enquête Kwaliteit Publieke Dienstverlening komt het algemene beeld over 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 is men positiever gaan oordelen over de deskundigheid van het personeel.
Uit de monitor van de erfgoed inspectie over de jaren 2011 2012 blijkt, dat 90% van de musea voldoet aan de norm van basisregistratie, zoals vastgelegd in de prestatieafspraken

2027483 03867

met het Ministerie van OCW, en dat 90% van de musea de (virtuele) de toegankelijkheid van hun collectie hebben vergroot door publicatie van hun collectie op internet.

Over de podiumkunsten is geen landelijke kwaliteitsinformatie beschikbaar. Wel is er vanaf 2011 een website beschikbaar, podium.tevreden.nl, waar bezoekers hun oordeel over het optreden van gezelschappen op podiums en festivals kwijt kunnen. In de jaren 2011-2013 belonen de bezoekers de optredens gemiddeld met een 8, en dit cijfer verschil nauwelijks naar type podium en jaartal.

Gebruikers zijn over het algemeen tevreden met kwaliteit van de *openbare bibliotheken*. Uit de SCP enquête Kwaliteit Publieke Dienstverlening blijkt echter dat gebruikers minder positief oordelen over de contributie (20% ontevreden) en de beschikbaarheid van titels uit de collectie (17% ontevreden). Deze ontevredenheid is bij beide aspecten 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. Over de objectieve kwaliteit is weinig informatie voorhanden. Wel blijkt uit de verschillende sites dat er een toename is van andere activiteiten, zoals presentaties, voorleesmiddagen en de ontwikkeling van een digitale infrastructuur.

Hoewel gemeenteambtenaren zeer betrokken zijn bij hun werk, zijn zij niet zo effectief in het voeren van hun toezicht- en handhavingstaak op het gebied van de instandhouding van rijksmonumenten (Erfgoedinspectie 2007). De inspectie is van mening dat de ambtelijke capaciteit en deskundigheid tekort schiet (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 gezichten (Erfgoedinspectie 2011). De erfgoedinspectie is ook kritisch over het archiefbeheer, waar in hun ogen de duurzaamheid en toegankelijkheid van digitale overheidsinformatie te wensen overlaat (Erfgoedinspectie 2013). Slechts een minderheid van de organisaties die betrokken zijn bij archiefbeheer voldoet aan (de verplichte) kwaliteitszorg. De inspectie is wel goed te spreken over de verankering van de archeologie de gemeentelijke ruimtelijke ordening, hoewel minder dan de helft van de organisaties met een archeologische opgravingsvergunning voldoet aan een tijdige oplevering van de vondsten en daarbij horende documentatie (Erfgoedinspectie 2013).

In de door King georganiseerde monitor 'waar staat je gemeente' is een algemeen item over het aanbod van culturele voorzieningen in de gemeenten opgenomen. Aan burgers in de verschillende gemeenten is daarbij gevraagd hoe tevreden zij daarmee zijn. Bij de meting in 2006 gaven burgers met het rapportcijfer 5,9 aan dat zij hier nauwelijks een voldoende voor konden geven. In latere jaren is het oordeel echter positiever uitgevallen, oplopend tot een 6,6 in 2011.

4.4 SAMENVATTING EN SLOTBESCHOUWING

De zorg voor het funderend onderwijs was van oudsher een belangrijke gemeentelijke taak, maar de rijksbijdragen voor het funderend onderwijs worden in toenemende mate direct aan scholen of schoolbesturen toegekend. De gemeentelijke uitgaven voor het funderend onderwijs (exclusief huisvesting) zijn in de beschouwde periode dan ook met gemiddeld 15% per jaar gedaald en de gemeentelijke inkomsten zelfs met -25%. Onderwijshuisvesting is nog wel een belangrijke gemeentelijke taak en wordt daarom als een aparte voorziening onderscheiden. In 2011 was er met de gemeentelijke uitgaven aan onderwijs circa €3.220 miljoen gemoeid, waarvan €1.760 voor onderwijs zelf en €1.460 voor onderwijshuisvesting. De onderwijsuitgaven vergen circa 6% van de geanalyseerde gemeentelijke uitgaven. Ongeveer 25% van deze uitgaven worden door sectorspecifieke inkomsten gedekt. De totale gemeentelijke onderwijsuitgaven zijn tussen 2006 en

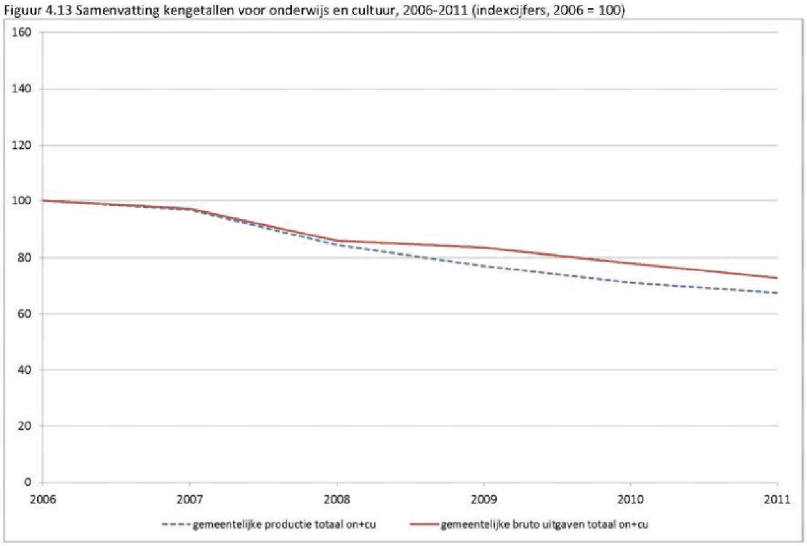
2027483 03867

2011 met gemiddeld -9,4% per jaar gedaald en de totale productie met -10,2%. Dit impliceert een gemiddelde kostprijsstijging van 0,8% per jaar.

Kunst en cultuur is meer dan onderwijs een gemeentelijke aangelegenheid. We hebben het dan over voorzieningen als openbare bibliotheken, muziekscholen, podiumkunsten, musea en monumenten. Van de €4,5 miljard die de overheid in 2011 uitgaf aan kunt en cultuur namen de gemeenten 46% voor rekening. Deze uitgaven kwamen in 2011 uit op een bedrag van €1.970 miljoen, waarvan 13% kon worden gedekt door sectorspecifieke inkomsten. De uitgaven voor kunt en cultuur vergen circa 4% van de geanalyseerde gemeentelijke uitgaven. De totale gemeentelijke uitgaven voor kunst en cultuur zijn tussen 2006 en 2011 met gemiddeld 1,4% per jaar gestegen, terwijl de totale productie met -1,9% is gedaald. Dit impliceert een gemiddelde kostprijsstijging van 3,4% per jaar.

De uitkomsten voor de totale sector onderwijs en cultuur zijn weergegeven in figuur 4.13.

Figuur 4.13 Samenvatting kengetallen voor onderwijs en cultuur, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



Uit deze figuur blijkt dat de uitgaven en productie in de waargenomen periode continu dalend zijn. De uitgaven zijn met gemiddeld 6,1% per jaar gedaald en de productie met 7,6%. Per saldo levert dit een gemiddelde kostprijsstijging op van 1,5% per jaar.

Wanneer we met iets meer detail naar de uitgaven en prestaties kijken, blijkt dat de sterke daling van de gemeentelijke uitgaven voor het basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs met jaarlijkse kostprijsstijgingen van respectievelijk 1,6%, -1,3% en 1,5% redelijk in de pas loopt met de geleverde prestaties, die worden afgemeten aan het aantal gewogen leerlingen. Bij de overig onderwijsuitgaven, die onder meer betrekking hebben op de basiseducatie, het algemeen voortgezet avondonderwijs en algemene faciliteiten als schoolbegeleiding, onderwijsachterstandenbeleid en leerlingenvervoer, dalen de uitgaven met -10,6% veel sneller dan de productie met -3,9%. Dit impliceert een kostprijsdaling van gemiddeld 7% per jaar. De uitgaven voor onderwijshuisvesting zijn vooral de laatste jaren toegenomen, bij een vrijwel gelijkblijvend aantal leerlingen. Hierdoor zijn de uitgaven met gemiddeld 2,6% per jaar sneller gestegen dan het gebruik zou vermoeden. Alles bijeengenomen zijn de totale gemeentelijke prestaties gemiddeld 0,8%

achtergebleven bij de betrokken gemeentelijke uitgaven. De vraag is nu of deze kostprijsstijging verklaard kan worden uit een toegenomen kwaliteit van het onderwijs?

De kwaliteit van het basisonderwijs is volgens rapportages van de onderwijsinspectie weinig veranderd. Op sommige onderdelen is voortuitgang geboekt (passend onderwijsaanbod), op andere een verslechtering (uitleggen leerstof). Wel is het aantal zwak presterende scholen in het basisonderwijs teruggelopen van 11% naar 3%. Bij het voortgezet onderwijs zijn vooral vroegtijdig schoolverlaten en het halen van een startkwalificatie op de arbeidsmarkt belangrijke kwaliteitsindicatoren. Op beide aspecten is duidelijk vooruitgang geboekt. Het voortijdig verlaten van de school is gedaald van 13% in 2006 naar 9% in 2011 en het gekwalificeerd verlaten van de school is gestegen van 75% naar 78%. Tegenover deze meer objectieve aspecten van onderwijskwaliteit kunnen oordelen van ouders en leerlingen worden gezet. In het algemeen blijken de oordelen van ouders en leerlingen weinig te veranderen in de tijd. Op sommige punten ervaren ouders verbeteringen (individuele aandacht, veiligheid op school, gedragsproblematiek), op andere punten verslechteringen (lesuitval, toezicht buiten de lesuren, motivatie leraren). Al met al kan geconcludeerd worden dat er nauwelijks gesproken kan worden van een verbetering van de kwaliteit van het basisonderwijs maar wel van het voortgezet onderwijs. ~~De bescheiden kostprijsstijging in het voortgezet onderwijs kan dus mede worden verklaard uit kwaliteitsverbetering. Dat is niet het geval met de~~Met betrekking tot onderwijshuisvesting zijn~~.~~ ~~O~~ouders ~~zijn~~ kritisch over de staat van onderhoud van de schoolgebouwen, en deze ontevredenheid is in de loop der tijd alleen maar toegenomen. ~~De onderwijshuisvesting is op grond van deze gegevens dus terecht zorgelijk en vraagt dus om meer aandacht van het beleid.~~ Echter onderzoeken tonen aan dat onderwijshuisvesting wel aan de minimumnormen voldoet.

In de sector kunst en cultuur is het beeld meer divers dan bij onderwijs. Daar zijn de prestaties bij openbare bibliotheken en culturele accommodaties sterk achtergebleven op de gemeentelijke uitgaven. Het aantal bibliothecaire uitleningen is sterk gedaald en het bezoek aan podiumkunsten is, mede door de economische crisis, gestagneerd. Per saldo heeft dit geleid tot gemiddelde kostprijsstijgingen van 6,0% respectievelijk 4,9% per jaar. Bij musea en monumenten lopen uitgaven en geproduceerde diensten juist aardig in de pas, waarbij het gebruik in de beschouwde periode juist 0,6% sneller is gestegen dan de betrokken uitgaven. Al met al zijn de uitgaven voor kunst en cultuur 3,4% per jaar sneller gestegen dan de geleverde prestaties. Dan kan ook hier de vraag worden of deze uiteenlopende ontwikkeling van uitgaven en prestaties verklaard worden door kwaliteitsverbeteringen?

Bij openbare bibliotheken neemt de kostprijs door sterk afnemende uitleningen sterk toe, maar hier is in de ogen van de gebruikers wel een kwaliteitsverbetering gerealiseerd. Of deze kwaliteitsverbetering ook de forse kostprijsstijging kan rechtvaardigen is echter zeer de vraag. Het lijkt er eerder op dat de openbare bibliotheken last hebben van vraaguitval als gevolg van de concurrentie met andere (digitale) media en veranderde voorkeuren voor tijdsbesteding. Over de podiumkunsten is helaas nauwelijks landelijke kwaliteitsinformatie voorhanden, waardoor de kostprijsafweging hier niet kan plaatsvinden. Bij musea en monumenten speelt de kwaliteitsvraag minder, omdat prestaties en uitgaven redelijk in de pas lopen. Voor zover hier kwaliteitsinformatie beschikbaar is, wijst deze eerder in positieve dan negatieve richting. De kwaliteit van de musea is in de ogen van de bezoekers vrijwel constant gebleven, maar is wel op enkele punten licht verbeterd. Alleen de horecavoorziening is volgens gebruikers duidelijk verbeterd. Wel zet de erfgoed inspectie enkele kritische kanttekeningen bij monumentenzorg en archiefbeheer. Deze betreffen met name het gemeentelijke toezicht en de toegankelijkheid van digitale informatie.

Met opmerkingen Kan je dit echt concluderen? En klopt dat met conclusies van de onderwijsinspectie? We menen dat onderwijsinspectie juist positiever over kwaliteit PO dan VO was. Ons advies is om dit goed bij onderwijsinspectie te checken.

Met opmerkingen We vinden dit een veel te snelle conclusie. We menen allereerst dat deze conclusie niet getrokken kan worden, omdat kwaliteit po juist beter is gegaan dan vo afgelopen jaren (volgens onderwijsinspectie). Ten tweede, mocht het al waar zijn dat vo betere kwaliteit had dan po afgelopen jaren, dan hoeft dit niet gelegen te hebben aan extra geld. Sterker nog: er bestaan legio onderzoeken dat meer uitgaven aan onderwijs niet tot betere kwaliteit leiden (o.a. internationaal, maar ook verschillende CPB-studies zoals kennisrijk kennisbeleid). Afgelopen jaren zijn er allerlei (niet geldkostende) beleidswijzigingen in vo geweest. Dar kan het ook eventueel aan gelegen hebben

Met opmerkingen Hier o.i. wel het hele verhaal vertellen. Ja, ouders zijn kritisch, maar uit 2 onderzoeken blijkt dat huisvesting prima aan minimumnorm voldoet.

5 SPORT EN GROEN

- Aan sport en groen werd in 2011 €3,7 miljoen uitgegeven door gemeenten, 6,6% van de totale gemeentelijke uitgaven.
- De uitgaven stegen tussen 2006 en 2011 met gemiddeld 1,7% per jaar, terwijl de productie steeg met 0,4% gemiddeld per jaar.
- De relatieve kostprijsstijging kwam daardoor op 1,3% per jaar uit.
- Deze kostprijsstijging ging gepaard met een kwaliteitsverbetering voor het onderdeel sport en een gelijkblijvende kwaliteit van het openbaar groen.

De gemeenten gaven in 2011 €3.520 miljoen uit aan sport en groen, wat overeenkomt met een kleine 7% van de totale gemeentelijke uitgaven (tabel 5.1). Dat is 9% meer dan in het begin van de waarnemingsperiode. De sectorspecifieke inkomsten dekken ruim 20% van de uitgaven. Daarin is in de loop der tijd weinig verandering in gekomen.

Tabel 5.1: Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor onderwijs, cultuur, sport en groen (in mld. € en prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
sportvoorzieningen	1.170	1.140	1.180	1.270	1.310	1.240
groenvoorzieningen	2.060	2.070	2.210	2.350	2.350	2.280
totaal	3.230	3.210	3.390	3.620	3.660	3.520
baten						
sportvoorzieningen	360	380	350	360	370	320
groenvoorzieningen	420	380	400	440	430	450
totaal	780	760	750	800	800	770

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

Tot de sportvoorzieningen behoren alle sportaccommodaties, inclusief gemeentelijke zwembaden en sportverenigingen die door gemeentes worden gesteund. Tot de groenvoorzieningen worden alle gemeentelijke activiteiten gerekend op het gebied van openbaar groen, openluchtrecreatie, natuurbescherming, speelvoorzieningen, sportvelden en begraafplaatsen.

5.1 SPORT

Wat doet de gemeente op sportief gebied?

Op sportief gebied dragen de gemeenten vooral verantwoordelijkheid voor sportaccommodaties, maar ze dragen ook bij aan sportverenigingen. Met het totale taakveld was in 2011 een bedrag van €1.240 miljoen gemoeid (tabel 5.1). De reële uitgaven zijn in de beschouwde periode met gemiddeld 1,2% per jaar gegroeid, terwijl de sectorspecifieke inkomsten met 21,3% zijn gedaald.

Tabel 5.2: Lasten en baten van gemeentelijke sportvoorzieningen (in mld. € en prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
zwembaden	500	470	490	530	540	520
sportaccommodaties	670	670	700	740	760	720
totaal	1.170	1.140	1.180	1.270	1.310	1.240
baten						
zwembaden	160	160	140	150	150	130
sportaccommodaties	210	220	210	210	210	190
totaal	360	380	350	360	370	320

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

2027483 03867

Nederland telt bij benadering ruim 7000 sportaccommodaties (ruim 700 zwembaden, ruim 2.000 overdekte en bijna 5.000 openlucht accommodaties), 28.000 sportverenigingen, anderhalf miljoen vrijwilligers bij sportverenigingen en ruim zeven miljoen sporters, waarvan vijf miljoen in sportverenigingen actief zijn (Breedveld et al. 2008, Tiessen-Raaphorst, 2010). De sportdeelname van de bevolking is betrekkelijk stabiel: ruim 50% van de volwassenen doet wekelijks aan sport en ruim 40% van de kinderen is lid van een sportvereniging (SCP 2012, Factsheet sport).

Het gevoerde beleid

Het gemeentelijk sportbeleid kent drie uitgavenposten: het accommodatiebeleid, ondersteuning van sportverenigingen en de ondersteuning van het organiseren van evenementen en activiteiten, waaronder topsportevenementen. Het gemeentelijke budget voor sport gaat echter voor meer dan 80% op aan het eerste onderdeel: het realiseren, het beheren en het onderhouden van sportaccommodaties.

Op het gebied van de accommodaties wordt op landelijk niveau weinig beleid ontwikkeld omdat dit een typische gemeentelijke activiteit betreft. Wel is in 2006 en 2007 de regeling 'Stimulering aanpassing huisvesting brede scholen en aanpassing sportaccommodaties in verband met multifunctioneel gebruik' van kracht geweest, die was bedoeld als een eenmalige kwaliteitsimpuls voor de stimulering van multifunctioneel accommodatiegebruik (OCW, 2007b). In totaal is hiervoor 46 miljoen euro beschikbaar gesteld, waarvan 36 miljoen voor brede scholen en 10 miljoen voor sportaccommodaties (Hoekman et al. 2011).

Met opmerkingen [ ]: Er is bij begrotingsbehandeling afgelopen jaar ook een motie aangenomen om vanuit het Rijk energiebesparende maatregelen in sportaccommodaties te stimuleren. Dat is nog niet uitgewerkt, dus kan me voorstellen dat het daarom niet genoemd is.

Wat betreft 'bewegen' is de grootste inzet gedaan in het Nationaal Actieplan Sport en Bewegen (NASB). In de periode 2006-2010 is hiervoor door VWS €38 miljoen voor gemeentes beschikbaar gesteld, met een cofinanciering van 50% (Impuls NASB). Het project loopt door tot 2015. De ambitie is om 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). Uit de eerste meting van de monitor Impuls Nationaal Actieplan Sport en Bewegen (VNG 2010a) blijkt 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 wordt bediend vanuit het NASB-beleid. Volgens een onderzoek van het Mulier instituut blijkt dat na een jaar van invoering het beweeggedrag van jeugdigen en volwassenen binnen NASB-gemeenten niet anders is dan van degenen die niet in een NASB-gemeente wonen. Ook in voorgaande jaren bleek het percentage van de bevolking dat aan de beweegnorm voldeed nagenoeg stabiel (Mulier instituut 2011, Verdieping Impuls NASB en NASB sport).

Wat betreft 'meedoen' steekt de overheid vooral in op jeugd en buurt. In de jaren 2004-2010 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 (De Jong et al. 2011).[11] Met het beleidskader Sport, Bewegen en Onderwijs (2008) werd een verdere impuls gegeven aan meer sport en meer beweging voor en door de jeugd in samenwerking met het onderwijs. 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

[11] Algemene informatie over BOS impuls. Geraadpleegd via http://www.movisie.nl/artikel/bos-impuls

verbreed tot alle jongeren in achterstandswijken. In de genoemde periode is hiervoor 70 miljoen euro uitgegeven (De Jong et al. 2011).

Om sport en bewegen te stimuleren worden ook meer functionarissen en coaches ingezet. In de overeenkomst Bestuurlijke afspraken 'Impuls brede scholen, sport en cultuur' (december 2007) staat hoe de overheid meer brede scholen realiseren, sportverenigingen versterken en jongeren warm maken voor sport en cultuur. Het streven was om 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, maar dit is wel ten koste gegaan van het aantal aan te stellen combinatiefunctionarissen (VWS 2009a). Daar bovenop is vanaf 2012 een uitbreiding van buurtsportcoaches voorzien om het bewegen van de jeugd te bevorderen. Het rijk trekt hiervoor €70 miljoen uit, lokale partijen worden geacht anderhalf keer zo veel bij te dragen, zodat 2.900 sportcoaches aan het werk kunnen (TK 2011/2012e).

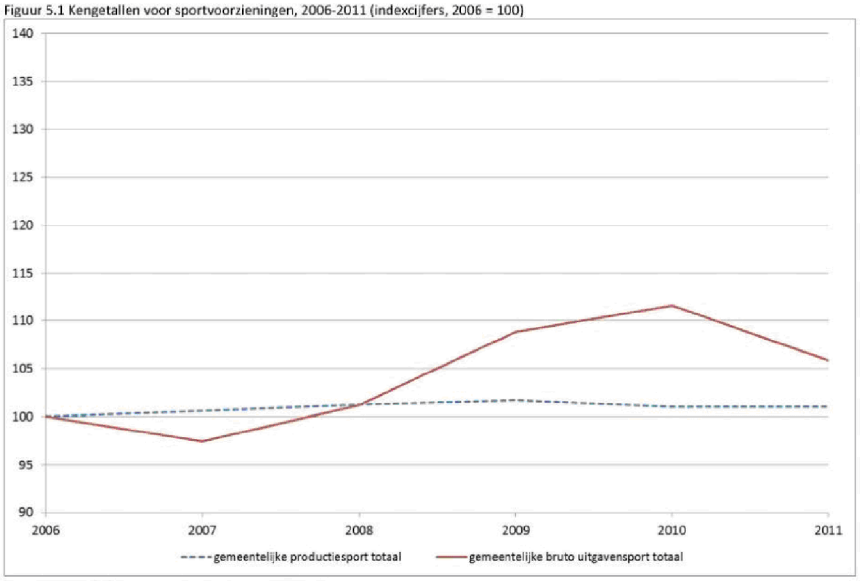
Met opmerkingen Hiervoor is in RA Rutte II geld vrijgemaakt. Dat is nog niet besteed, maar de middelen zijn er wel. Kan ook nog genoemd worden.

Door de economische crisis bezuinigen gemeenten ook op de uitgaven voor sport, maar ze lijken op sport zeker niet meer te bezuinigen dan op andere sectoren. Ongeveer ⅔ van de gemeenten zegt in de periode 2010-2014 bezuinigd te hebben op sport, vooral door minder subsidies aan sportverenigingen te verstrekken (40%) en de tarieven van sportaccommodaties te verhogen (Mulier instituut 2013, Recessiepeiling gemeenten 2013). In het Regeerakkoord van het kabinet Rutte 2 wordt vooral de sportdeelname van kinderen uit gezinnen met een laag inkomen belangrijk gevonden. Hiervoor worden extra middelen vrijgemaakt. Het kabinet Rutte 2 hecht ook aan een grotere sportdeelname omdat dit mensen bij elkaar zou brengen en kinderen zo belangrijke sociale vaardigheden verwerven. Daarom wil het kabinet de samenwerking van gemeenten, bedrijven, scholen en sportverenigingen bevorderen, ervoor zorgen dat er bij de aanleg van nieuwe wijken voldoende ruimte voor sport en bewegen komt en dat er meer gymlesuren per week in het primair onderwijs worden gegeven.

Productie en uitgaven

De uitgaven voor sport vertonen in de periode 2007-2010 een stijgend verloop maar juist in de begin- en eindperiode een dalend verloop. Per saldo resulteert een gemiddelde uitgavenstijging van 1,1% per jaar. Het uitgavenbeeld spoort met het overheidsbeleid, waarin meer publieke middelen zijn ingezet om de bevolking in beweging te krijgen voor een betere gezondheid. Het aantal leden van verenigingen dat gebruik maakt van sportaccommodaties en het aantal bezoekers van zwembaden is met een gemiddelde jaarlijkse groei van 0,2% echter zeer stabiel gebleven in de betrokken periode (figuur 5.1). Dit is het resultaat van een gestage groei van het gebruik van sporthallen en een gestage daling van het gebruik van zwembaden. Het ingezette beleid komt dus niet tot uitdrukking in grotere deelname aan sportverenigingen, de hier gekozen indicator voor de productie.

Figuur 5.1 Kengetallen voor sportvoorzieningen, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine);

Kwaliteit van dienstverlening

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, waardoor de noodzaak tot moderniseren een continu proces is geworden. Ook vanuit het oogpunt van efficiënt ruimtegebruik wordt steeds nadrukkelijker 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 een doorlichting gegeven van het rijkssportbeleid voor de periode 2006-2010 (Breedveld et al. 2011). Hoewel het leeuwendeel van de totale sportuitgaven niet voor rekening van de gemeenten komt, worden in dit rapport conclusies getrokken die ook op gemeentelijk niveau relevant zijn. Zo concludeert het Mulier Instituut 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 verenigingssporters.

Tabel 5.3: Oordeel burgers over sportvoorzieningen in de gemeente (rapportcijfers)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Trend

burgeroordeel verenigingen en clubs	7,0	7,0	7,3	7,5	7,4	7,5	+
Burgercordeel sportvoorzieningen	7,0	7,1	7,4	7,6	7,5	7,6	+

Bron: King (burgeroordeel)

Burgers zijn positiever geworden over het aanbod van verenigingen en clubs in de gemeente, al is dit gunstiger oordeel vooral tot stand gekomen in het begin van de waarnemingsperiode. Over de sportvoorzieningen in de gemeente zijn burgers ook best tevreden, en in 2011 meer dan in 2006.

5.2 GROEN

Wat doet de gemeente aan groenvoorzieningen?

Groenvoorzieningen zijn een typische gemeentelijke taak. Het betreft hier drie aandachtsgebieden: openbaar groen en recreatie, groene sportvelden en begraafplaatsen. Met het totale taakveld was in 2011 een bedrag van €2.280 gemoeid (tabel 5.4). In 2011 werd 11% meer uitgegeven dan in 2006, maar dat komt vooral door een sterke uitgavengroei in 2008 (7%) en 2009 (6%). In verhouding zijn vooral de uitgaven voor groene sportvelden sterk gestegen, met circa 5% per jaar, maar het gaat hier in geld gezien om een betrekkelijk bescheiden voorziening. Ongeveer 20% van de uitgaven wordt al jaren gedekt uit inkomsten die voortvloeien uit de exploitatie van deze voorzieningen. De rest wordt bijgepast uit de algemene middelen.

Tabel 5.4: Lasten en baten van gemeentelijke groenvoorzieningen (in mld. € en prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
openbaar groen en recreatie	1.680	1.670	1.780	1.890	1.880	1.830
groene sportvelden	220	240	260	280	290	280
begraafplaatsen	160	160	170	170	180	170
totaal	2.060	2.070	2.210	2.350	2.350	2.280
baten						
openbaar groen en recreatie	260	230	230	270	260	290
groene sportvelden	40	30	50	50	50	50
begraafplaatsen	120	120	120	120	120	120
totaal	420	380	400	440	430	450

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

Het landelijke natuur- en landschapsbeheer is uiteraard geen gemeentelijke taak. Hierin gaat circa €1 miljard om. Deze lasten drukken zwaar op de Rijksbegroting (80%), 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 natuurbeleid, 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

2027483 03867

gemaakt en opengesteld voor publiek en worden nieuwe natuurgebieden met verschillende natuurlijke en recreatieve functies aangelegd.
Gemeenten zijn voor de exploitatie van begraafplaatsen gehouden aan de wet op de lijkbezorging, die daarbij zijn gehouden aan het onderscheid in gemeentelijke en bijzondere (overwegend kerkelijke) begraafplaatsen. Gemeenten zijn verplicht om ieder of tezamen met andere gemeenten tenminste één gemeentelijke begraafplaats beschikbaar te stellen voor burgers.

Productie en uitgaven

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

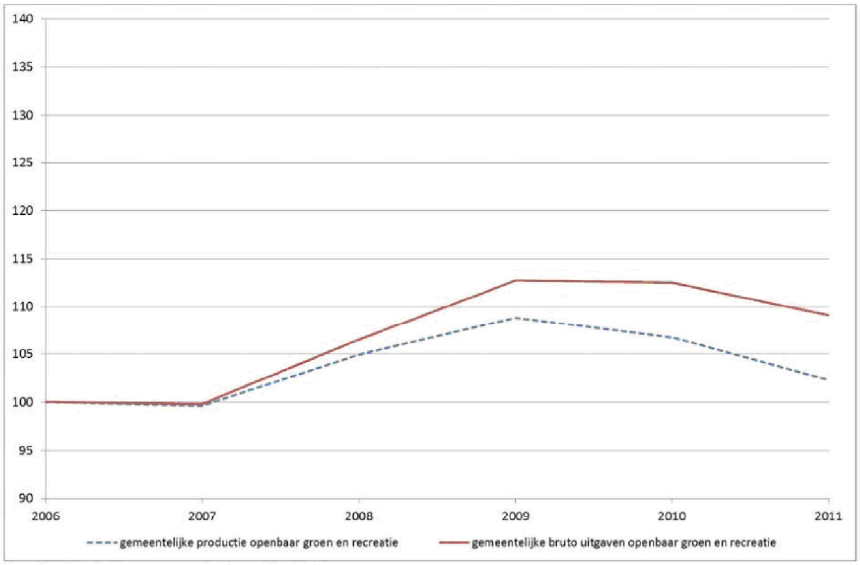
Onder de *groene sportvelden* vallen alle taken van de gemeente die verband houden met aanleg en onderhoud van (kunst)grasvelden, inclusief opstallen als kleedkamers en kantines die verband houden met het gebruik van deze sportterreinen. De productie wordt vastgesteld door gebruik van een directe indicator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

Onder de post *begraafplaatsen* zijn de gemeentelijke taken begrepen die betrekking hebben op de zorg voor begraafplaatsen, crematoria en rouwkamers. Eind 2011 functioneerden 880 actieve landelijk verenigde begraafplaatsen in Nederland, waarvan circa 30% als bijzonder kunnen worden aangemerkt (particuliere of kerkelijke begraafplaatsen) en 70% als gemeentelijk (LOB 2012). De begraafplaatsen verschillen aanzienlijk in omvang en kwaliteit, van grootstedelijke monumentale parken met uitgebreide pakketten aan aanvullende dienstverlening tot historisch dorpskerkhoven die door vrijwilligers worden onderhouden. Bij de functie begraafplaatsen kunnen drie hoofdactiviteiten worden onderscheiden die op basis van de huidige tarieven elk globaal voor 1/3 deel meewegen in de totale productie van deze functie. Deze drie activiteiten zijn het jaarlijks aantal begrafenissen, het jaarlijks 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. De gemeentelijke uitgaven worden voor circa 75% gedekt uit jaarlijkse onderhoudsbijdragen en grafrechten.

<u>Openbaar groen en recreatie</u>
De productie van openbaar groen en recreatieve diensten liep tot 2007 redelijk in de pas met de betrokken uitgaven, waarna de uitgaven iets sneller zijn gaan stijgen dan de productie van diensten (figuur 5.2). Vooral in 2008 en 2009 traden met respectievelijk opmerkelijke uitgavenstijgingen op. Per saldo komt de stijging van de productie in de beschouwde periode uit op gemiddeld 0,4% per jaar en van de uitgaven op 1,8% per jaar.

Figuur 5.2 Kengetallen voor openbaar groen en recreatie, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)

2027483 03867

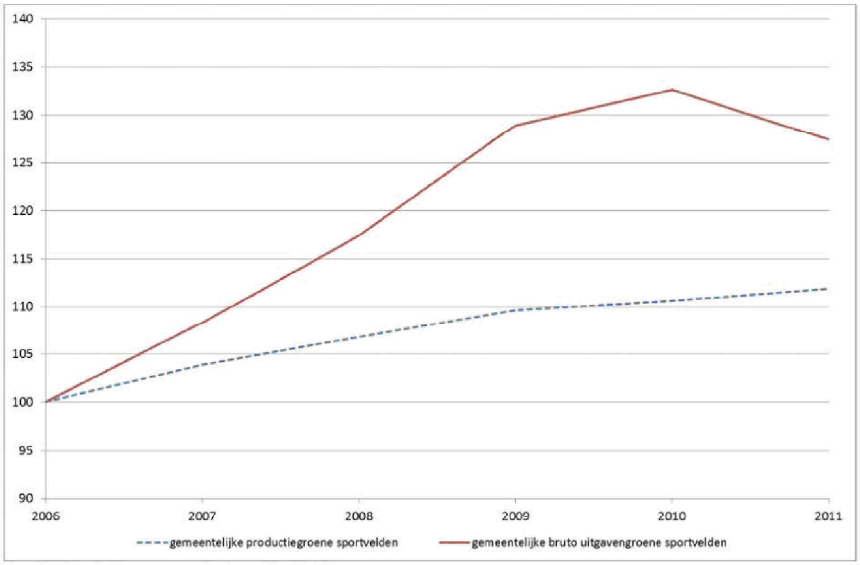


Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine);

Groene sportvelden

Het aantal leden van groene sportveldverenigingen als voetbal, hockey en korfbal vertoont een gestage groei van 2,3% per jaar (figuur 5.3). De reële uitgaven voor groene sportvelden vertonen echter een veel steiler groeipad van 5,0% per jaar. Pas in 2010 zien we een afvlakking van de uitgavengroei, gevolgd door een daling in 2011.

Figuur 5.3 Kengetallen voor groene sportvelden, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)

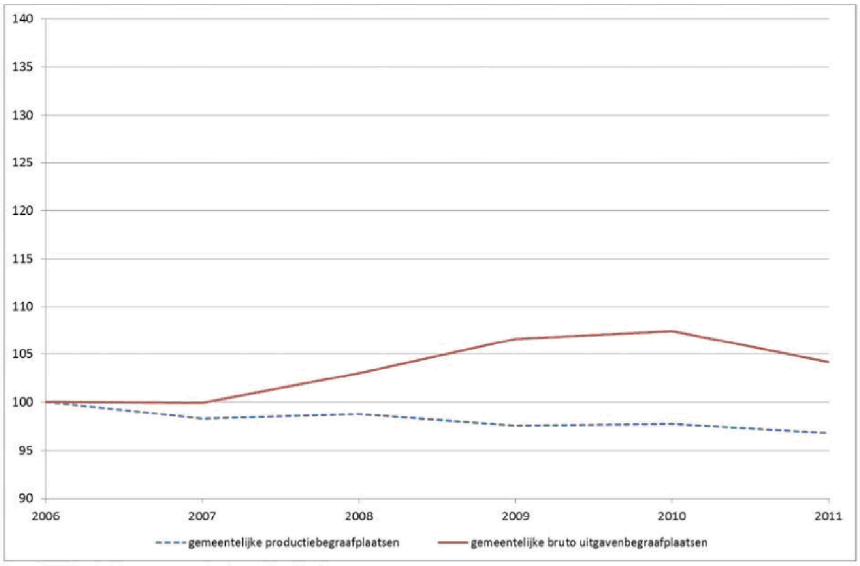


Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine);

Begraafplaatsen

De reële gemeentelijke uitgaven voor begraafplaatsen groeien gestaag met 0,8% per jaar, terwijl de productie met 0,6% per jaar daalde (figuur 5.4). Pas in 2011 nemen de uitgaven enigszins af. De belangrijkste reden voor de achterblijvende productie is de afnemende populariteit van begraven, wat leidt tot minder onderhoudstaken.

Figuur 5.4 Kengetallen voor begraafplaatsen, 2006-2011 (indexcijfers, 2005 = 100)

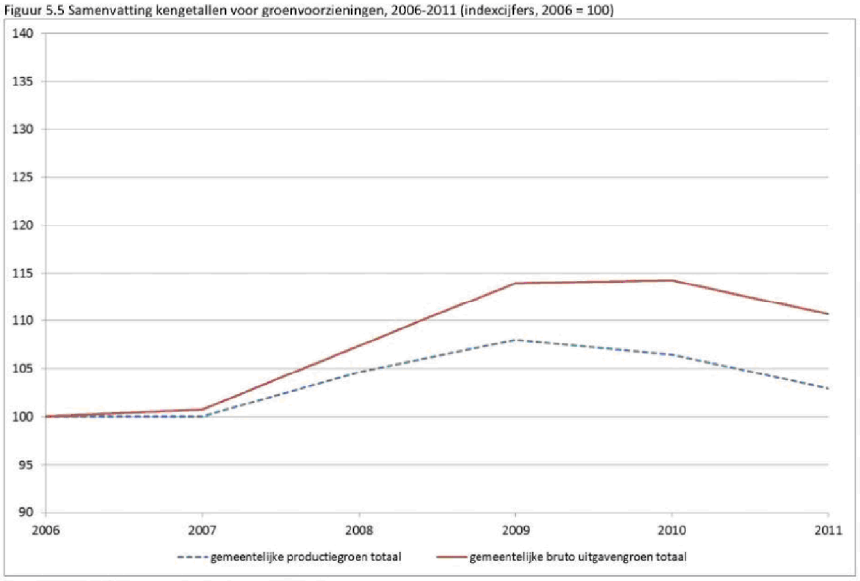


Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine);

Totaal van groenvoorzieningen

Overzien we het totaal van groenvoorzieningen dan zien we een jaarlijkse toename van de reële uitgaven met 2,0% per jaar bij een gematigde groei van de productie met 0,6% per jaar (figuur 5.5). Alle drie betrokken voorzieningen dragen in wisselende mate aan deze ontwikkeling bij, zij het dat openbaar groen en recreatie verreweg het meeste gewicht in de schaal legt.

Figuur 5.5 Samenvatting kengetallen voor groenvoorzieningen, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 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 nam het openbaar groen in de directe leefomgeving van burgers toe (CBS, Statline: bodemgebruik). Dat gold met name voor typisch gemeentelijk groen als sportterreinen (+6% in de periode 2003-2008), parken en plantsoenen (+5%) en recreatiegebieden (+3%). Helaas zijn er geen recentere gegevens beschikbaar.

De overheid streeft ernaar om meer groen in de directe leefomgeving van burgers te organiseren. De overheid wenst de tevredenheid over het groen om steden in de Randstad in 2013 op hetzelfde niveau brengen als in de rest van Nederland. 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 15.500 ha was in 2010 door diverse oorzaken slechts twee derde verworven en een derde deel ingericht.

Helaas zijn geen landelijke gegevens over het gemeentelijk onderhoud van openbaar groen beschikbaar. Wel blijkt uit een onderzoek van het Coelo uit 2010 dat circa 70% denkt de komende jaren (2011 en 2012) te bezuinigen op de uitgaven voor openbaar groen (Coelo 2010). Daarop heeft de betreffende branchevereniging onder deze bezuinigende gemeenten een onderzoek laten uitvoeren over de mogelijke gevolgen (Veldwerk Optimaal, 2010). Daaruit bleek dat 40% van deze gemeenten alsnog afzagen van deze bezuinigingen en dat de bezuinigingen vooral betrekking zouden

hebben op de aanleg van nieuwe groenvoorzieningen (30% van het betreffende budget) en veel minder op het onderhoud van bestaand groen (10%), hetgeen wel in belangrijke mate ten koste zou gaan van de kwaliteit van het openbaar groen.

Tabel 5.5 Oordeel van burgers over groen (rapportcijfer)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Trend
Groenvoorzieningen	6,5	6,3	6,7	6,7	6,7	6,7	0

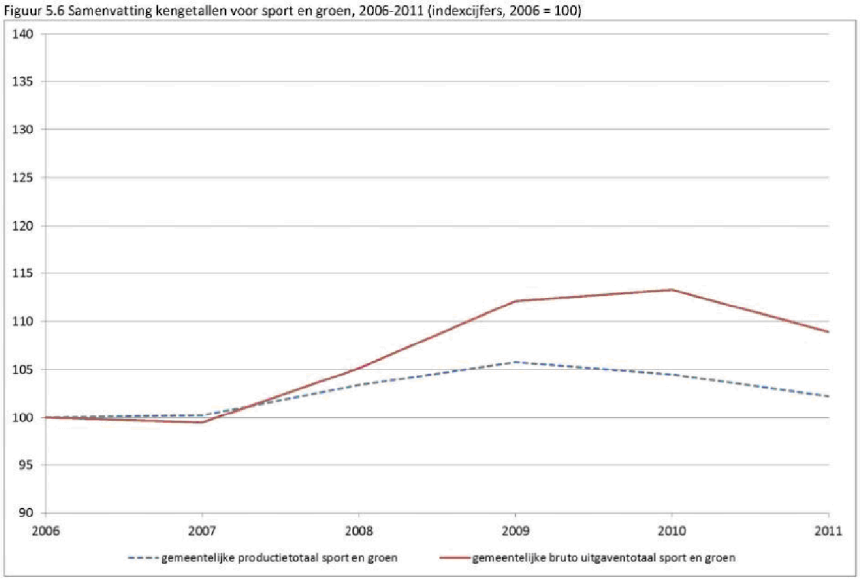
King, Waar staat je gemeente

Burgers oordelen in het algemeen redelijk positief over voorzieningen op het gebied van groen (tabel 5.5). Het oordeel over groenvoorzieningen in de loop der tijd wel iets maar niet veel positiever geworden. 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 sprake van een toenemende tevredenheid van de bevolking over de publieke groenvoorziening.

5.3 SAMENVATTING EN SLOTBESCHOUWING

Sport en groen zijn typisch lokale aandachtsgebieden met uiteenlopende voorzieningen als sportaccommodaties, openbaar groen, recreatiegebieden, groene sportvelden en begraafplaatsen. Met dit taakveld was in 2011 €3,5 miljard gemoeid, hetgeen overeenkomt met een kleine 7% van de totale geanalyseerde gemeentelijke uitgaven. Ongeveer 20% van de betrokken gemeentelijke uitgaven wordt gedekt door sectorspecifieke inkomsten.

Figuur 5.6 Samenvatting kengetallen voor sport en groen, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



De uitgaven voor sport en groen zijn met name in de periode 2008-2010 uiteen gaan lopen Per saldo komt de gemiddelde uitgavenstijging uit op 1,7% per jaar, terwijl de productie tegelijkertijd is gestegen met 0,4% per jaar, een verschil van 1,3%-punt per jaar. Deze uiteenlopende ontwikkelingen

nemen we zowel voor de sport als het groen waar, al valt die bij sport wat lager uit (0,9% per jaar) dan bij groen (1,5% per jaar). Kan deze uiteenlopende ontwikkeling verklaard worden door kwaliteitsverbeteringen?

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 burgers zijn positiever geworden over het aanbod van verenigingen en clubs en de sportvoorzieningen in hun gemeente. Het is lastig om de uitgavenstijging bij groenvoorzieningen in verband te brengen met mogelijke kwaliteitsverbeteringen. We weten wel dat het oordeel van burgers over groenvoorzieningen in de loop der tijd iets positiever is geworden, maar dit geeft slechts een zeer beperkt inzicht in de ontwikkeling van de kwaliteit van gemeentelijke groenvoorzieningen.

2027483 03867

6 WERK EN INKOMEN

Pm: de beleidsparagrafen en de kwaliteitsparagrafen zullen nog worden samengevoegd (vanwege overlap tussen de terreinen van werk en inkomen)

- Aan werk en inkomen werd door gemeenten in 2011 €11,5 miljard euro uitgegeven, 21,8% van de totale gemeentelijke uitgaven.
- Tussen 2006 en 2011 stegen de uitgaven met gemiddeld 3,4% per jaar, terwijl de productie met 3,6% per jaar toenam. De toename komt doordat gemeenten vanaf 2008 volledig verantwoordelijk werden voor de sociale werkvoorziening.
- Dit impliceert een relatieve kostprijsdaling van 0,2% per jaar.
- Tegelijkertijd lijkt de kwaliteit van dienstverlening door gemeenten iets te zijn toegenomen.

In de sectoren werk en inkomen ging in 2011 een bedrag om van €11,5 miljard, wat overeenkomt met bijna 22% van de totale gemeentelijke uitgaven (tabel 6.1). De sectorspecifieke inkomsten dekken bijna 80% van de uitgaven. De overige uitgaven worden gefinancierd uit algemene middelen van de gemeenten.

Tabel6.1: Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor werk en inkomen (in mld. € en prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lasten						
werk en re-integratie	2,5	2,7	4,8	5,2	5,0	4,4
inkomen en bijstand	7,3	6,8	6,4	6,5	7,0	7,1
Totaal	9,8	9,5	11,2	11,7	12,0	11,5
Baten						
werk en re-integratie	2,7	2,8	4,6	4,9	4,7	4,3
inkomen en bijstand	5,2	4,9	4,6	4,7	4,7	4,7
totaal	7,9	7,7	9,3	9,5	9,4	9,0

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

De (bijstands)uitkeringen vormen de grootste post met bijna 60% van de totale uitgaven. In 2006 was dit ongeveer 75%. De verdeling van de baten tussen de posten voor werk en inkomen is sinds 2008 ongeveer gelijkwaardig. De toename van de bedragen voor werk en re-integratie met ingang van 2008, komt omdat vanaf dat jaar de budgetten voor de sociale werkvoorzieningen niet meer rechtstreeks naar SW-bedrijven worden uitgekeerd, maar aan individuele gemeenten.

6.1 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 was nog beduidend hoger, onder andere door deeltijdaanstellingen.
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 2011 resteren minder dan 6000 van de oorspronkelijk 84.000 Wiw- en ID-banen

2027483 03867

(Divosa 2012). Toch wordt nog steeds ruim 20% van het re-integratiebudget hieraan besteed. In 2011 waren er ruim 12.000 zogenoemde participatiebanen, gebaseerd op loonkostensubsidies, waaraan bijna 20% van het budget wordt besteed. Een steeds groter deel van het budget wordt besteed aan re-integratietrajecten (bijna 40% in 2011), waaraan in 2011 ongeveer 230.000 personen deelnamen (CBS, 2013). Vooral de grotere gemeenten maken nog veel kosten voor de oude regelingen. Kleinere gemeenten werken meer met loonkostensubsidies en sociale activering.

Tabel 6.2: Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor werkgelegenheid (in mln. € en prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lasten						
sociale werkvoorziening	990	1130	3060	3360	3290	3030
re-integratie en gesubsidieerde arbeid	1510	1550	1690	1840	1660	1380
totaal	2500	2680	4750	5200	4950	4410
baten						
sociale werkvoorziening	910	1060	2990	3290	3230	2960
re-integratie en gesubsidieerde arbeid	1790	1700	1640	1570	1470	1340
totaal	2700	2760	4630	4860	4700	4300

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

In de analyse wordt onderscheid gemaakt naar sociale werkvoorziening en re-integratie (inclusief gesubsidieerde arbeid).
In 2011 was er met de gemeentelijke uitgaven aan werk en re-integratie 4.410 miljoen euro gemoeid (tabel 6.2). Dit betreft ruim 8% van de geanalyseerde gemeentelijke uitgaven. Bijna alle bruto uitgaven (97,5% in 2011) worden door sectorspecifieke inkomsten gedekt. De totale kosten voor de sociale werkvoorziening zijn tussen 2006 en 2011 met gemiddeld 1,7% per jaar gedaald (niet in tabel). 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 0,4% per jaar gedaald. De uitgaven aan gesubsidieerde arbeid daalden tussen 2006 en 2011 met gemiddeld 1,7% per jaar, terwijl de inkomsten daalden met bijna 6% per jaar.

Het gevoerde beleid

Sociale werkvoorziening
Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een passende arbeidsplaats of arbeidsvoorziening. De Wsw maakt het mogelijk dat mensen met een arbeidsbeperking kunnen werken in een zo normaal mogelijke arbeidsomgeving. Dat kan via detachering of begeleid werken, of zo nodig op een beschutte werkplek binnen een sociaal werkvoorzieningsbedrijf. De indicatiestelling voor de Wsw wordt sinds 2009 uitgevoerd door het UWV en lag daarvoor bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Sinds 2005 heeft de sector te maken met wachtlijsten (eind 2010 betrof het 21.660 personen; van Santen et al. 2011). In 2011 is er voor het eerst sprake van een lichte daling naar 20.300 personen (Cedris 2012). De wachtlijsten weerspiegelen een beperkte toegankelijkheid van de sociale werkvoorziening voor personen die daar volgens het UWV op zijn aangewezen. Daarnaast speelt het probleem dat het de sector moeilijk lukte om detacheringen en begeleid werken bij reguliere werkgevers te realiseren, terwijl volgens het UWV de helft van de geïndiceerden tot dergelijk werk in staat is. Inmiddels lijkt dit iets beter te lukken en werkt ongeveer eenderde van de doelgroep bij reguliere werkgevers. Het aantal intern geplaatsten is echtere nog steeds groter dan het na te streven deel van eenderde. De nieuwe Wet sociale werkvoorziening (nWsw), die in 2008 van kracht is geworden, geeft gemeenten meer mogelijkheden om regie te voeren op de Wsw, door ze volledig verantwoordelijk te maken voor hun eigen Wsw-geïndiceerden. 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 zelf

2027483 03867

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. De bedoeling was dat vanaf 2013 de Wet werken naar vermogen (WWNV) in werking zou treden. Door de val van het kabinet Rutte I is dit wetsvoorstel ingetrokken, maar wordt vervangen door het voorstel voor de Participatiewet, dat mede door een sociaal akkoord vorm heeft gekregen. Deze wet voorziet in één regeling voor Wsw, Wajong en Wwb die door de gemeenten wordt uitgevoerd. De participatiewet zal per 1 januari 2015 in werking treden (TK 2012/2013).

Re-integratie

Naast ongeveer 4 miljard euro die gemeenten ontvangen voor de verstrekking van uitkeringen (het inkomensbudget, zie §6.2), ontvangen zij voor activering jaarlijks een bedrag van ongeveer 1,5 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 werden 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 inburgeringvoorziening aan inburgeringsplichtigen en inburgeringsbehoeftigen (WI);
- Bevorderen van persoonlijke ontplooiing ten dienste van het maatschappelijk functioneren van volwassenen (WEB).

Gemeenten, werkgevers(organisaties), onderwijsinstellingen, de kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven, uitzendondernemingen, en dergelijke werken 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 kan het mobiliteitscentrum ook een opleiding aanbieden of mensen tijdelijk detacheren naar een ander bedrijf.

Met verschillende regelingen wordt ook geprobeerd om mensen vanuit een Wwb- en WW-uitkering te laten starten als zelfstandig ondernemer. Behalve de reguliere startersregeling in het Besluit bijstandsregeling zelfstandigen 2004 (Bbz) is er voor bijstandsgerechtigden een prestarters regeling 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)[12] en via de zogeheten borgstellingsregeling voor starters. De gemeente is de spil in de uitvoering van deze nieuwe instrumenten.

Tussen oktober 2009 en december 2011 bestond de Wet investeren in jongeren (WIJ). Doel was de arbeidsparticipatie van jongeren te vergroten en hun startkwalificatie te verhogen. Aan jongeren die een bijstandsuitkering aanvragen was de gemeente verplicht een aanbod te doen voor een baan, scholing of een combinatie van baan en scholing (leerwerkaanbod). De jongere moest dit aanbod in principe aanvaarden. Als zij werk accepteerden, kregen ze salaris van de werkgever. Bij acceptatie van het leeraanbod kregen ze waar nodig een inkomen dat even hoog was als de bijstandsuitkering. Als zij het aanbod niet accepteerden dan kregen zij ook geen uitkering van de gemeente (Staatsblad 2009). Ook jongeren van 16 tot en met 17 jaar die geen scholing of opleiding volgden, minder dan

[12] Zie www.qredits.nl,

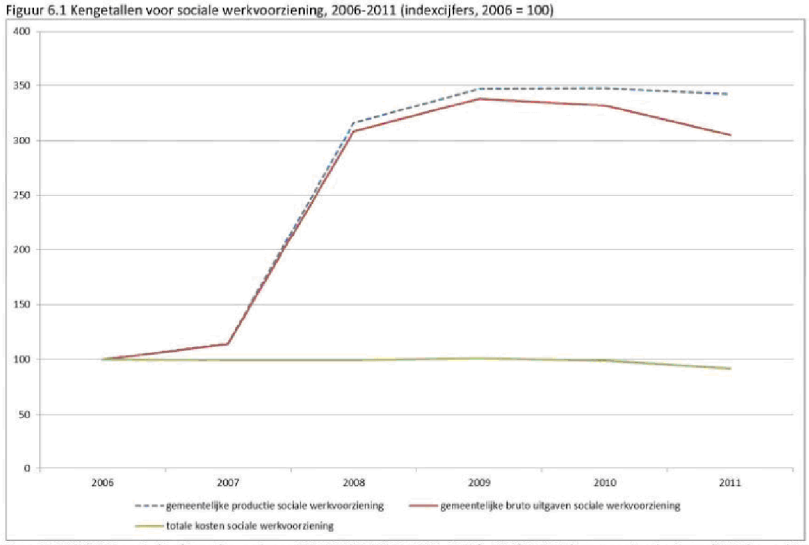
2027483 03867

zestien uur per week werkten en die voldeden aan de kwalificatieplicht, of aan wie een vrijstelling van die kwalificatieplicht was verleend, hadden recht op een werk-leeraanbod. De WIJ is per 1 januari 2012 afgeschaft. De jongeren vallen nu onder de reguliere Wwb.

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 6.1 geeft een beeld van de kengetallen met betrekking tot de gemeentelijke rol bij sociale werkvoorziening. De nominale exploitatiekosten liggen vrij constant rond 3,4 miljard euro. De totale (reële)exploitatiekosten daalden hierdoor gemiddeld met 1,7% per jaar. 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 methodiek (zie kader A.2 in internetbijlage A) zorgt dit voor een toenemend deel van de productie dat aan gemeenten wordt toegerekend. Als we kijken naar de ontwikkeling sinds 2008, dan zijn de bruto uitgaven sinds 2009 licht gedaald, terwijl de productie sindsdien op hetzelfde niveau is gebleven. Dit kan goed veroorzaakt zijn doordat het aandeel intern geplaatste medewerkers langzaam daalt (Cedris 2012). Door deze ontwikkelingen zien we een kostprijsdaling van ongeveer 3% (als de eerste jaren ook worden meegenomen is de kostprijsdaling 2,3%).

Figuur 6.1 Kengetallen voor sociale werkvoorziening, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



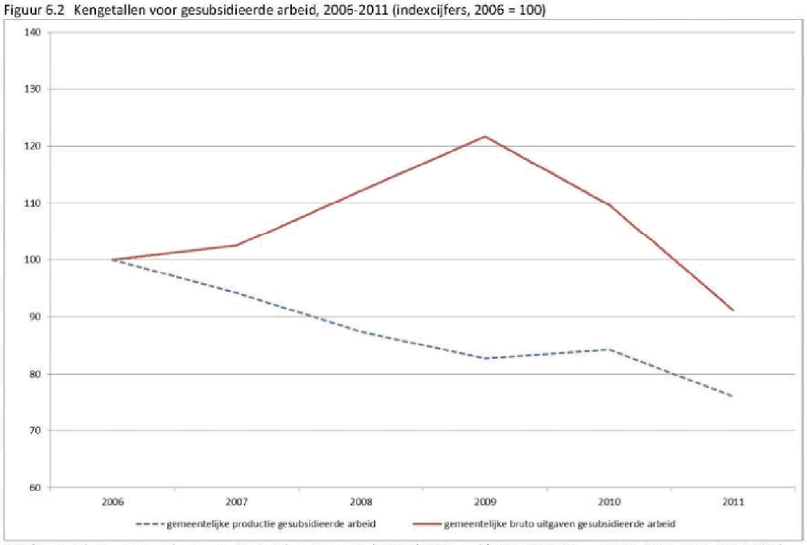
Bron: NOSW 2004 en Cedris (Brancheverslagen 2004, 2005, 2006, 2007, 2009); CBS (Statistiek gemeenterekeningen) SCP-bewerking

Figuur 6.2 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

2027483 03867

en 2011. 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. Door de sterke daling van de uitgaven in de laatste twee jaar is de discrepantie tussen de productie en de uitgaven al een stuk kleiner geworden. Per saldo zijn de kosten gemiddeld met 1,8% gedaald, terwijl de productie met ruim 5% per jaar afnam. Dit impliceert een jaarlijkse kostprijsstijging van 3,7% per jaar (al flink lager dan vorig jaar, toen 5½% werd gevonden). 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 lijken te hebben aangepast. Daarnaast (Divosa 2012)

Figuur 6.2 Kengetallen voor gesubsidieerde arbeid, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



CBS (Statistiek Gemeenterekeningen; Statistiek re-integratie); SZW (2008a en b), IWI 2008, Divosa 2009, 2010, 2011, 2012 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 onder begeleiding (trede 5) of onbetaald werkt (trede 4), 23% neemt deel aan georganiseerde activiteiten (trede 3) en de rest is 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

2027483 03867

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 6.3 is te zien dat hiervoor geen aanwijzingen zijn. Integendeel, het aandeel Wsw-werknemers met een ernstige arbeidshandicap is zelfs licht toegenomen van 11% in 2006 naar 13% in 2011. Ook het aandeel werknemers met een psychische handicap is toegenomen ten koste van het aandeel met een lichamelijke beperking.

De samenstelling van de wachtlijst geeft ook een indicatie van het werkpotentieel van de sociale werkvoorziening. Hier zien we een 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 (bijna 40%) verdwijnt uit de Wsw.

Tabel 6.3 Samenstelling van de Wsw-werknemers en Wsw-wachtlijst 2006-2011 (ultimo, in procenten)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
werknemers						
beperking						
Lichamelijk	36	36	35	34	33	32
verstandelijk	34	35	34	35	35	35
psychisch	26	25	27	28	29	30
overig	4	4	4	4	3	3
arbeidshandicap						
licht	1	0	0	0	0	0
matig	88	88	88	88	87	87
ernstig	11	11	12	12	13	13
wachtlijst						
beperking						
Lichamelijk	25	25	24	24	23	23
verstandelijk	26	26	27	27	26	25
psychisch	49	49	49	49	52	52
arbeidshandicap						
licht	2	0	0	0	0	0
matig	74	76	77	76	78	78
ernstig	24	23	23	24	22	22

Bron: Bolhuis en Flapper (2007), Van Santen et al. (2008, 2009, 2010, 2011, 2012)

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 ook 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 (IWI 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.
Eén van de redenen voor de wetswijziging in 2008 was om gemeenten meer te betrekken bij de uitvoering van de Wsw. De meeste gemeenten zijn hiermee aan de slag gegaan. 92% heeft een ontwikkeltraject in gang gezet, 73% heeft aanpassingen gedaan in het beleid en/of de uitvoering. Zonder wetswijziging zou maar 18% zich hebben geheroriënteerd (SZW 2012).

2027483 03867

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 21% in 2011 (DIVOSA 2012). De loonsubsidies worden onderscheiden in loonkostensubsidie (marksector), verloning (publieke sector), loondispensatie en werken met behoud van uitkering. Bunt et al. (2007) signaleerden 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 verkrijgen 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 laten ze 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. Een becijfering voor de periode 2002-2005 wees uit dat het netto effect 2½%-punt 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 concludeert Van der Klaauw (2010) dat financiële werkhervattingsbonussen zelfs helemaal niet werken en werkhervattingssancties juist wel werken. Uit een inventarisatie van enkele andere lokale effectiviteitstudies 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.

Tot het begin van 2010 ging veel ondersteuning bij re-integratie naar kansrijke groepen. Vanaf 2010 is de prioriteit door UWV en gemeenten gelegd bij werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt (Inspectie SZW, 2012aa jaarverslag). De dienstverlening aan werkgevers is meer vraaggericht geworden. Gemeenten en UWV moeten nog wel meer nadruk leggen op de solliciatieplicht (dwang en drang) van cliënten.

De staatssecretaris van SZW concludeert in TK (2011/2012) dat de effectiviteit van re-integratie (vooral in de Wwb) is gestegen. Verbetering van de effectiviteit blijft nodig en mogelijk. Een goede kennis van het klantenbestand en accurate diagnose zijn hiervoor cruciaal. De arbeids- en re-integratieverplichtingen moeten stringenter worden nageleefd.

Een derde van de gemeenten zet het diagnose-instrument nog niet in. Diagnostisering 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).

Uit Divosa (2010) blijkt het persoonsgebonden re-integratiebudget goed te werken. Het is weliswaar iets duurder dan de andere begeleidingstrajecten en duurt vaak iets langer, maar de uitstroom ligt 30% tot 50% hoger. De cliënten blijken niet af te wijken van degenen die andere trajecten krijgen aangebonden. De hogere uitstroom kan hooguit worden verklaard door een grotere motivatie. Toch

2027483 03867

wordt dit instrument nog maar beperkt ingezet (in 2011 betrof het 0,6% van de ingezette trajecten en 0,3% van het budget).

Uit een enquête van de inspectie SZW (2012ab), blijkt dat gemeenten geen specifiek beleid voeren voor de begeleiding van klanten met een arbeidsbeperking. Een arbeidsbeperking is één van de aspecten die worden meegewogen bij het bepalen van de afstand tot de arbeidsmarkt. Wel zijn enkele gemeenten dit aan het ontwikkelen. De gemeenten maken globaal een tweedeling in klanten met een kleine (werkklanten) en klanten met een grotere afstand (participatieklanten) tot de arbeidsmarkt. Door de hogere belasting van de begeleiding van participatieklanten blijken gemeenten zich vooral in te zetten voor werkklanten. Dwang en drang wordt slechts in uiterste gevallen toegepast. Er wordt wel krachtig gereageerd op het niet nakomen van afspraken, maar een maatregel wordt sporadisch opgelegd.

Tabel 6.4 Indicatoren voor de effectiviteit van re-integratie bijstandontvangers 200-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Personen						
Aantal personen tot 65 jaar in bijstand (x1000)	302,9	277,6	268,2	283,2	306,2	318,1
Gestarte re-integratietrajecten bijstandontvangers (x1000)	91,0	91,3	100,3	110,3	131,7	108,4
Aantal lopende re-integratietrajecten (x1000), incl. nuggers [a]	232,9	223,3	228,8	235,7	247,9	228,2
Uitstroom bijstand naar regulier werk binnen 2 jaar na start re-integratietraject (%)	51	47	50	45	42	48
Budget						
Budget werkdeel (mln. euro)	1.630	1.590	1.580	1.530	1.440	1340
Overschot per jaar (%) [b]	16	9	-3	-17	-13	-3
Overschot cumulatief (%)	43	51	49	33	22	21

a) nugger: niet-uitkeringsgerechtigde; deze nemen deel aan circa 5% van het totaal aantal trajecten.
b) In 2009 is participatiebudget ingevoerd; circa 87% ia 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, 2012), RWI (2011), CBS (statline), SZW (2011, 2013 monitor arbeidsmarkt)

Er is ook informatie over de uitstroom naar werk na een re-integratietraject. Van de bijstandsgerechtigden die in 2004 aan een re-integratietraject begonnen, is 51% in 2006 (24 maanden later) uitgestroomd naar een reguliere werkplek (tabel 6.4). Deze uitstroom naar regulier werk schommelt enigszins maar is in 2011 bijna even hoog als in 2006. De daling in 2009 en 2010, is mogelijk het gevolg van de economische crisis en de minder gemakkelijke plaatsbaarheid van begeleidde kandidaten. De tabel laat ook zien dat de gemeenten vlak na invoering van de Wwb aanzienlijke overschotten op het re-integratiebudget hebben gerealiseerd.[13] 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. In 2011 lijken gemeenten weer iets zuiniger te zijn geworden, waarschijnlijk met het oog op komende kortingen op het budget (Divosa 2012). Hierdoor zijn de reserves nog niet volledig opgedroogd.

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. 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 (tabel 6.5). Hier is dus duidelijk vooruitgang geboekt. Dat geldt ook voor de aansluiting van werk aan 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.

[13] Tot 1 januari 2009 konden gemeenten tot 75% van het budget meenemen voor het volgende jaar; in 2009 60% en vanaf 2010 is dit nog maar 25%.

2027483 03867

Ook wordt er veel vaker dan in 2002 een (gesubsidieerde) arbeidsplaats, werkervaringsplaats of gewone baan aangeboden, maar dit gebeurt nog steeds bij minder dan een kwart van de gevallen(niet in tabel).

Tabel 6.5 Oordeel van cliënten over inspanningen uitkeringsinstanties (% eens met de uitspraak)

	2002	2006	2010
De instanties doen voldoende om mij weer aan het werk te krijgen	44,3	53,6	56,7
Een aanbod voor werk of een opleiding sluit gewoonlijk goed aan bij mijn opleiding of werkervaring	37,9	37,1	44,6
De instanties houden voldoende rekening met mijn gezinssituatie	58,2	57,9	65,3
De instanties houden voldoende rekening met mijn gezondheidstoestand	68,7	68,0	66,9

Bron: SCP KQS2002/KQS2006/KPD2010

In 2011 heeft de Inspectie voor Werk en Inkomen een enquête uitgevoerd waarin o.a. werd gevraagd naar de tevredenheid met 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.

6.2 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 2006 waren er volgens het CBS (StatLine) 366.000 cliënten, ongeveer evenveel als in 2011 (inclusief 65-plussers en de IOAW en IOAZ[14]). De gemeentelijke uitgaven voor de bijstand en de sociale dienst (exclusief de uitgaven voor werkgelegenheid) zijn in deze periode in eerste instantie gedaald van 7,3 miljard euro in 2006 tot 6,4 miljard euro in 2008, maar in de laatste twee jaar weer gestegen naar 7,1 miljard euro (in prijzen van 2011). De uitgaven voor bijstand en sociale dienst belopen in 2011 ongeveer 13,5% van de totale geanalyseerde gemeentelijke uitgaven.
Ongeveer 66% van de betrokken gemeentelijke uitgaven aan werkgelegenheid wordt in 2011 gedekt door sectorspecifieke inkomsten. De reële uitgaven zijn in de beschouwde periode met gemiddeld 0,4% gedaald, terwijl de sectorspecifieke inkomsten met 1,8% zijn gedaald.

Tabel 6.5: Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor werkgelegenheid (in mln. € en prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
Apparaatskosten GSD	1060	1020	980	960	900	840
Uitkeringskosten GSD	6190	5810	5420	5500	6120	6280
totaal	7250	6830	6400	6460	7020	7120
baten						
Apparaatskosten GSD	0	0	0	0	0	0
Uitkeringskosten GSD	5150	4900	4640	4670	4730	4700
totaal	5150	4900	4640	4670	4730	4700

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

Het gevoerde beleid

[14] Het betreft de Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werkloze werknemers (IOAW) en de Inkomensvoorziening voor Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte (gewezen) Zelfstandigen (IOAZ).

2027483 03867

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 56.000 lager is dan in 2003 (Bosselaar et al. 2007).
Voor mensen die niet zelfstandig in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien waarborgt de WWB een inkomensvoorziening.

De in paragraaf 6.2 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). [pm: recentere verwijzing(en)] De uitstroom uit de bijstand is verhoogd en de instroom is gedaald. Per saldo is het volume van het aantal uitkeringsgerechtigden tot 65 jaar tussen 2004 en 2008 met bijna 20% gedaald (CBS, StatLine). De ontwikkeling is uiteraard sterk beïnvloed door het toenmalige gunstige economische tij. Sinds 2009 is het economische tij gekeerd en zien we het aantal uitkeringsgerechtigden weer toenemen. Vooral werklozen die hun WW-rechten hebben opgesoupeerd stromen nu in. Voor de leeftijdsgroep tot 27 jaar zien we een afwijkend beeld sinds halverwege 2011. Dit kan mogelijk veroorzaakt zijn door het invoeren van een zoektermijn voor 27-minners, meer aandacht voor scholing en meer aandacht voor uitzendwerk (Divosa 2013)

Handhaving neemt 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. 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 Incasso Bureau 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. 90% van de gemeenten maakt gebruik van dit informatiegestuurd handhaven (Westerhof 2011). 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 kwijtschelding. 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 UWVwerkbedrijf, het UWV en het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ). Het programma Stroomlijning IndicatieProcessen (STIP) en de daarbij horende projecten Gezamenlijke Beoordeling, Indicatiedossier en Regelhulp van de ministeries van SZW en VWS zijn hier voorbeelden van.

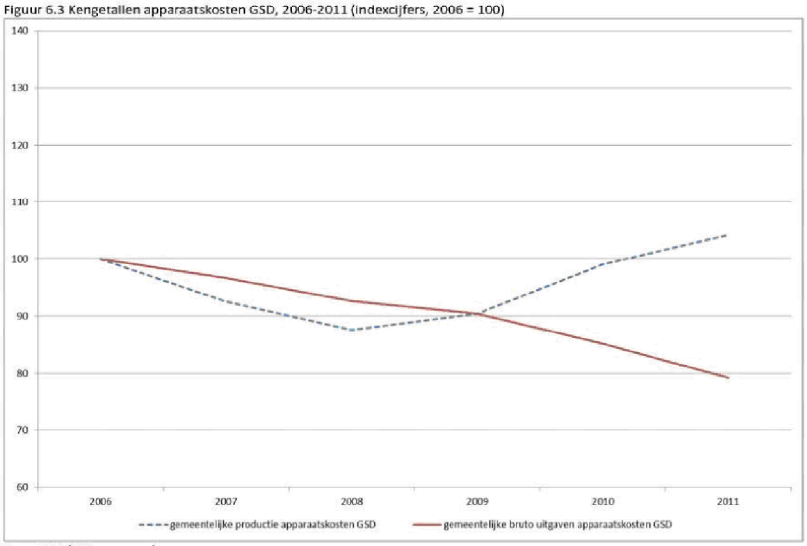
2027483 03867

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 SVB gewerkt aan de invoering van het Digitaal Klant Dossier (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 gegevensuitvraag 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 6.3 en 6.4 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 gedefleerd met het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie.

Figuur 6.3 Kengetallen apparaatskosten GSD, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)

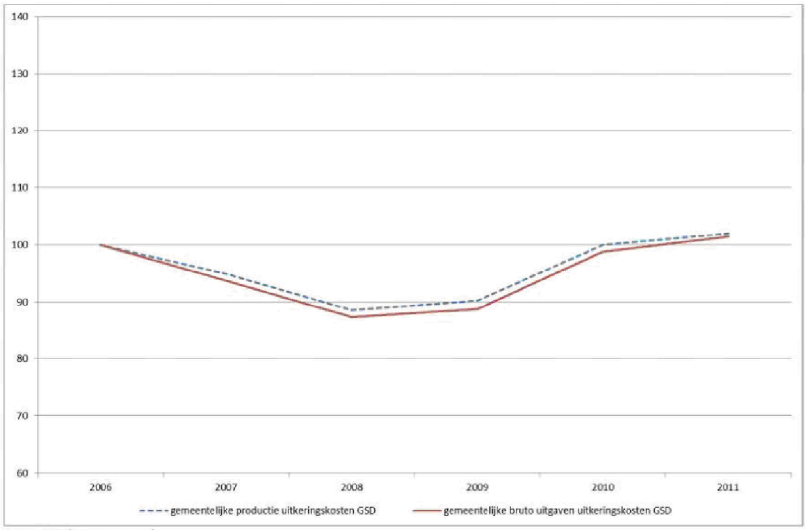


Bron: CBS (IV3 gegevens)

De reële uitvoeringskosten dalen gestaag sinds 2006 met gemiddeld 4,5% per jaar. Het aantal uitkeringsontvangers daalde tot 2008, waarna de laatste jaren weer een stijging is te zien. Gemiddeld stijgt de productie hierdoor met 0,8% 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 ook in belangrijke mate worden toegeschreven aan de toenmalige verbetering van de economische conjunctuur. Door deze ontwikkelingen daalt de kostprijs met ruim 5%.

Figuur 6.4 Kengetallen uitkeringskosten GSD, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)

2027483 03867



Bron: CBS (iv3-gegevens)

Het uitkeringsvolume, berekend als het reële totaalbedrag aan uitkeringen, vertoont eenzelfde beeld als het totaal aantal uitkeringen, maar komt gemiddeld per jaar op een iets lagere stijging uit (0,4%, zie figuur 6.4). De ontwikkeling van de totale reële uitgaven van gemeenten wijkt daar niet veel van af (0,3%).

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.[15] 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 317.000 (een stijging van 8%). In 2010 is de stijging procentueel ook zo hoog, terwijl in 2011 de stijging iets afneemt. Met 4% meer bijstandsontvangers zijn er in december 2011 dan 358.000.

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. In 2009 en 2010 lag het aantal nieuw toegekende uitkeringen ongeveer 20.000 hoger dan het aantal beëindigde uitkeringen. In 2011 was dit verschil nog 9.000. De totale instroom was in 2011 bijna 90.000.
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-

[15] Het nieuwsbericht op de website van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid waarin dit te lezen was is via www.rijksoverheid.nl niet meer te achterhalen.

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.
Veel gemeenten zetten in op preventieve maatregelen, zoals aanscherpen poortwachtersbeleid, aanscherpen handhaving en invoeren van een wachttijd. Ook het inzetten van externe media wordt door 71% van de gemeenten gebruikt om klanten te informeren (Westerhof 2011). Er wordt echter nog geen effect van preventief beleid gevonden (Divosa 2012). De instroom lijkt veel meer samen te hangen met de ontwikkelingen in de economie en op de arbeidsmarkt dan van de aanpak van gemeenten.

Gemeenten maken steeds vaker gebruik van maatregelen die preventief werken. Uit Westerhof (2011) blijkt dat 71% van de gemeenten gebruik maakt van externe media om klanten te informeren (preventieve handhaving). Slechts 1% van de gemeenten neemt geen maatregel als een klant niet op komt dagen voor een afspraak. 90% van de gemeenten werkt met informatiegestuurd handhaven (meestal door bestandskoppelingen)

Het budget voor het inkomensdeel van de bijstandvoorziening 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 is het tekort opgelopen naar bijna 9%. De verwachting is dat in 2011 het tekort nog verdubbeld (Divosa 2012). Gemeenten kunnen tekorten die buiten hun invloedsfeer liggen compenseren middels een incidentele uitkering. In de periode 2004-2008 hebben gemiddeld 50 gemeenten een compensatie bij het Rijk aangevraagd en gekregen; in 2009 waren dit er 170 en in 2010 zijn er 226 incidentele aanvullende uitkeringen toegekend.

De effectiviteit van de bijstand wordt mede bepaald door de mate waarin het terecht komt bij huishoudens die op deze voorziening zijn aangewezen. Een belangrijk criterium is dan de mate waarin bijstand ten onrechte is uitgekeerd. In tabel 6.6 is informatie opgenomen over de geconstateerde fraude in de bijstand. Tussen 2006 en 2009 daalde het aantal fraudezaken met bijna 20%. De laatste twee jaren stijgt het aantal weer en komt in 2011 zelfs hoger uit dan in 2006. Dit loopt overigens wel redelijk in de pas met de ontwikkeling van het aantal bijstandsontvangers. Het aandeel fraudegevallen schommelt rond de 3,5% van het aantal ontvangers. Het gemiddeld bedrag dat met de fraude is gemoeid vertoont een wat grillig verloop, maar is in de laatste paar jaar lager dan in de eerste paar jaar.

Tabel 6.6: Bijstandsfraudegegevens, 2006-2011.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aantal fraudezaken	12.240	12.120	10.690	10.140	11.100	12.600
Totaal bedrag bijstandsfraude (mln. €)	75,2	71,0	66,5	55,2	53,0	67,0
Gemiddeld fraudebedrag (€)	6.144	5.853	6.221	5.440	4.775	5.317

Bron: 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 en in 2011 weer licht gedaald naar 2,0% (SGBO 2012). Dit zou het gevolg kunnen zijn van een strenger poortwachterbeleid van de gemeenten. Met name in de grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) is het aantal afwijzingen de laatste jaren gestegen en ligt daar bijna twee keer zo hoog als in andere gemeenten.

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

2027483 03867

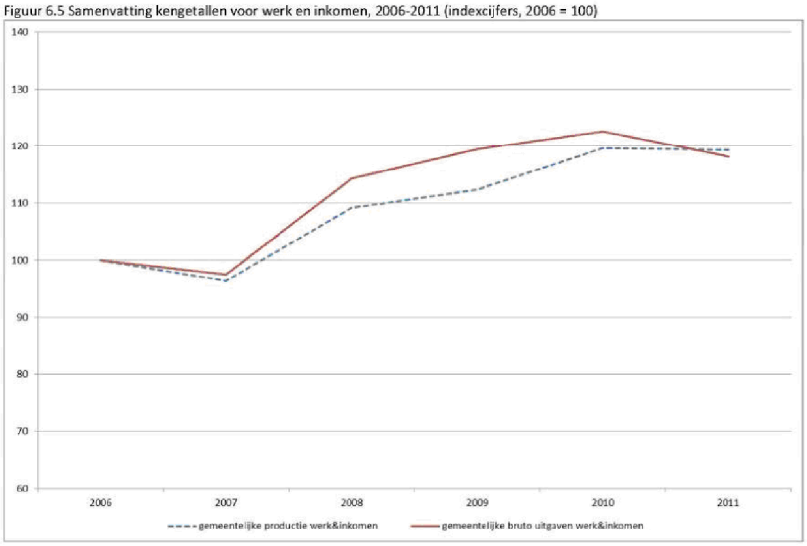
bijstand-, arbeidsongeschiktheid- of werkloosheidsuitkering tevreden over de wijze waarop de uitkering werd verstrekt; in 2010 is dit opgelopen naar 87%.
Volgens waarstaatjegemeente.nl beoordelen cliënten van de sociale dienst de dienstverlening vrij constant iets boven een 7. Dit cijfer is vergelijkbaar met het oordeel volgens de *Benchmark Wwb* (SGBO 2009a en SBGO 2011a).

Uit de Lokale Monitor Werk, Inkomen en Zorg van de FNV (2012) blijkt dat de gemiddelde wachttijd voor aanvragers van een uitkering korter wordt. Van 36 dagen in 2006 naar 29 dagen in 2012. Dit is echter nog steeds hoger dan de wettelijke termijn van vier weken te liggen.

6.3 Samenvatting en slotbeschouwing

In de sectoren werk en inkomen ging in 2011 een bedrag om van €11,5 miljard, bijna 22% van de totale gemeentelijke uitgaven. De sectorspecifieke inkomsten dekken bijna 80% van de uitgaven.
In 2011 was er met de gemeentelijke uitgaven aan werk en re-integratie 4.410 miljoen euro gemoeid. Bijna alle bruto uitgaven (97,5%) worden door sectorspecifieke inkomsten gedekt. De totale uitgaven voor de sociale werkvoorziening daalden tussen 2006 en 2011 met gemiddeld 1,7% per jaar. Sinds 2008 zijn de gemeentelijke uitgaven met gemiddeld 0,4% per jaar gedaald. De uitgaven aan gesubsidieerde arbeid daalden tussen 2006 en 2011 met gemiddeld 1,8% per jaar, terwijl de inkomsten daalden met 5,7% per jaar (zie ook figuur 6.5).

Figuur 6.5 Samenvatting kengetallen voor werk en inkomen, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



De gemeentelijke uitgaven voor de bijstand en de sociale dienst (exclusief de uitgaven voor werkgelegenheid) zijn in 2010, na een aanvankelijke daling, met 7.120 miljard euro bijna terug op het niveau van 2006. (in prijzen van 2010). Ongeveer 66% van de gemeentelijke uitgaven aan werkgelegenheid wordt gedekt door sectorspecifieke inkomsten. De reële uitgaven zijn in de beschouwde periode met gemiddeld 0,4% gedaald, terwijl de sectorspecifieke inkomsten met 1,8% zijn gedaald.

2027483 03867

De productie bij de sociale werkvoorziening wordt gemeten door 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 gedefleerd met het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie.

De totale productie van de sociale werkvoorziening is licht gestegen met 0,5% per jaar. De reële exploitatiekosten dalen met 1,7% gemiddeld per jaar. De reële kosten per product dalen daardoor met ruim 2%. Door de grotere taak van de gemeenten met ingang van 2008 kan alleen over de periode vanaf 2008 een reëel cijfer worden berekend. De productie groeit tussen 2008 en 2011 met gemiddeld 2,7% per jaar, terwijl de reële exploitatiekosten licht dalen (-0,4%). De gemeentelijke kosten per product dalen zodoende met 3% per jaar.
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, maar dalen daarna fors. Uiteindelijk zijn de reële uitgaven gedaald tussen 2006 en 2011 met bijna 2% per jaar, terwijl de productie met ruim 5% daalde. Dit impliceert een jaarlijkse kostprijsstijging van 3,7% per jaar.
De kostprijsdaling bij de sociale werkvoorziening is niet veroorzaakt doordat er vooral personen met lichtere beperkingen aan het werk zijn. Hierin is geen verandering gekomen. Bij de re-integratie kan de kostprijsstijging waarschijnlijk verklaard worden uit het feit dat de dure oude regelingen steeds verder worden afgebouwd, deze minder zwaar meetellen in de productiemaat. Het feit dat er steeds meer mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt worden geholpen (die duurder zijn), komt ook niet tot uitdrukking in de productie. De tevredenheid over de dienstverlening is toegenomen.

De reële uitvoeringskosten van de bijstand lopen tot en met 2008 iets minder snel terug dan het aantal uitkeringsontvangers. Vanaf dat jaar dalen de uitgaven verder, terwijl het aantal uitkeringsontvangers weer toeneemt. Gemiddeld stijgt de productie met 0,8% per jaar, terwijl de uitgaven dalen met 4,5% per jaar, wat een flinke daling van de kostprijs impliceert (5,3% per jaar). De toename van het aantal uitkeringsontvangers kan voor een deel worden toegeschreven aan het ongunstige economische klimaat en de beperkingen van de ww-duur. Het uitkeringsvolume, berekend als het reële totaalbedrag aan uitkeringen, stijgt gemiddeld minder snel dan het aantal uitkeringen (0,4% per jaar). De ontwikkeling van de totale reële uitgaven van gemeenten laat een vergelijkbare stijging zien (0,3%).
Krijgen we waar voor ons geld? Daar lijkt het wel op. De productie en de kosten lopen gelijk op, terwijl het aantal uitkeringsontvangers door de crisis weer toeneemt. De fraude is afgenomen, de wachttijd op een uitkering loopt terug, terwijl de klanttevredenheid een licht positieve tendens laat zien.
Voor de gemeentelijke dienstverlening op het terrein van werk en inkomen als geheel zien we dat de stijging van de productie tussen 2006 en 2011 (3,6%) iets hoger is dan de stijging van de uitgaven (3,4%). Bij een iets hogere kwaliteit en effectiviteit kunnen we dus concluderen dat we ook iets meer waar voor ons geld krijgen.

2027483 03867

7 DIENSTVERLENING EN ZORG

- Aan de taken die onder dienstverlening en zorg vallen gaven de gemeenten in 2011 €6,8 miljard uit, 12,8% van de totale gemeentelijke uitgaven.
- De uitgaven voor deze sector stegen tussen 2006 en 2011 met gemiddeld 9,3% per jaar, terwijl de productie daarbij iets achter bleef met een stijging van 8,1% per jaar.
- Dit betekent een relatieve kostprijsstijging van 1,1% per jaar.
- De kostprijsstijging ging gepaard met een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening op de terreinen van openbare gezondheidszorg en maatschappelijke ondersteuning. De kwaliteitsontwikkeling bij de maatschappelijke dienstverlening is minder gunstig.

De gemeenten gaven in 2011 een bedrag uit van €6,8 miljard aan dienstverlening en zorg, hetgeen overeenkomt met 13% van de totale gemeentelijke uitgaven (tabel 7.1). Aan maatschappelijke ondersteuning wordt, na de toevoeging van huishoudelijke hulp in 2007, verreweg het meest uitgegeven (€5,1 miljard), gevolgd door openbare gezondheidszorg (€1,2 miljard) en maatschappelijke dienstverlening (€0,5 miljard).
De sectorspecifieke inkomsten dekken circa 21% van de uitgaven. De overige uitgaven worden gefinancierd uit algemene middelen van de gemeenten. De tabel laat zien dat het aandeel van de sectorspecifieke inkomsten in 2006 nog 30% van de uitgaven vormde, maar deze inkomsten zijn, een opleving in 2009 daargelaten, in verhouding sterk gedaald. Deze daling is vooral gelokaliseerd bij de maatschappelijke ondersteuning. Deze daling van de sectorspecifieke inkomsten hangt samen met de omzetting van de specifieke uitkering voor maatschappelijke opvang in 2010 en vrouwenopvang in 2011 in een decentralisatie uitkering, die deel uitmaakt van het Gemeentefonds. Deze omzetting strookt met het beleid gericht het terugdringen van specifieke uitkeringen ten gunste van algemene uitkeringen om de beleidsruimte van gemeenten te vergroten.

Tabel 7.1: Lasten en baten van gemeentelijke dienstverlening en zorg (in mld. € en prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
maatschappelijke dienstverlening	510	590	550	600	550	470
maatschappelijke ondersteuning	2.990	4.570	4.810	5.180	5.370	5.150
openbare gezondheidszorg	840	890	920	1.080	1.170	1.160
totaal	4.340	6.060	6.270	6.860	7.080	6.780
baten						
maatschappelijke dienstverlening	290	310	250	320	220	170
maatschappelijke ondersteuning	560	730	840	980	740	670
openbare gezondheidszorg	450	480	470	610	590	600
totaal	1.310	1.520	1.560	1.920	1.550	1.450

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

Onder de maatschappelijke dienstverlening vallen slechts twee voorzieningen: kinderopvang en inburgering. In voorgaande edities van deze rapportage werd nog een categorie 'overige dienstverlening' onderscheiden, maar die is nu onder de titel 'ondersteuning van kwetsbare groepen' toegevoegd aan het cluster 'maatschappelijke ondersteuning'. De ondersteuning van kwetsbare groepen bestaat uit voorzieningen als maatschappelijk werk, vrouwenopvang, daklozenopvang en voorzieningen voor achterstandsgroepen. De individuele voorzieningen in de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) zijn eveneens 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 2011 circa €1,8 miljard van de gemeenten vergde, is vanaf 2007 onder regie van de gemeenten gekomen. De openbare gezondheidszorg bestaat uit collectieve preventie, infectieziektebestrijding, jeugdgezondheidszorg en ambulancezorg.

2027483 03867

7.1 MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING

Welke maatschappelijke diensten verlenen de gemeenten?

De maatschappelijke dienstverlening van gemeenten is in deze rapportage beperkt tot kinderopvang en de inburgering van nieuwkomers en oudkomers.

Tabel 7.2: Lasten en baten van gemeentelijke maatschappelijke dienstverlening (in mln. € en prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
kinderopvang	240	230	240	250	270	270
inburgering	270	360	310	350	280	200
totaal maatschappelijke dienstverlening	510	590	550	600	550	470
baten						
kinderopvang	70	50	40	50	50	50
inburgering	220	260	210	270	170	120
totaal maatschappelijke dienstverlening	290	310	250	320	220	170

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

De reële uitgaven voor maatschappelijke dienstverlening zijn per saldo licht gedaald van €510 miljoen in 2006 naar €470 miljoen in 2011 (tabel 7.2). De gemeentelijke uitgaven voor kinderopvang zijn betrekkelijk stabiel, maar de uitgaven voor inburgering vertonen nogal wat fluctuaties. Ongeveer 36% van de uitgaven voor maatschappelijke dienstverlening werd in 2011 gedekt uit sectorspecifieke inkomsten. In 2006 dekten deze inkomsten nog circa 57% van de uitgaven. Deze daling van de sectorspecifieke inkomsten betreft vooral de inburgering.

Kinderopvang

Kinderopvang valt uiteen in dagopvang, buitenschoolse opvang, gastouderopvang, ouderparticipatiecrèches. Ook de gemeentelijke uitgaven voor peuterspeelzalen vallen in deze rubriek, hoewel zij in beginsel niet zijn bedoeld voor opvang maar de ontwikkeling van het kind. Voorschoolse educatie maakt deel uit van het onderwijsachterstanden beleid (zie hoofdstuk 4). Sinds de invoering van de Wet kinderopvang in 2005 is de kinderopvang een marktgerichte sector. De wet kent een vraagfinanciering, wat betekent dat ouders via de belastingdienst onder voorwaarden een tegemoetkoming ontvangen voor de kosten van kinderopvang. De gemeentelijke taken liggen sindsdien niet meer bij de uitvoering maar bij de regie. Zij zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang en de GGD treedt op als inspectie en adviseert de gemeente over haar 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. 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. De gemeenten krijgen geld van de Rijksoverheid om de kosten van inburgering te financieren. Deze middelen worden uitgekeerd via het Gemeentefonds en het Participatiebudget.

2027483 03867

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. De kinderopvang moet deze combinatie mede mogelijk maken. Tussen 2006 en 2011 is, mede door relatief grote overheidsbijdragen en lage ouderbijdragen, het aantal kinderen in opvang gestegen van 413.000 naar 851.000; tegelijkertijd is de arbeidsdeelname van moeders met jonge kinderen (0-12 jaar) gestegen van 63% naar 71% (TK 2011/2012g). Deze grote toename van het gebruik van kinderopvang was echter niet verwacht en heeft de overheidsuitgaven voor kinderopvang fors opgestuwd: van €1,3 miljard in 2006 naar €3,1 miljard in 2011 (TK 31322/137). Daarom heeft het kabinet in 2009, 2011 en 2013 bezuinigingen doorgevoerd op het kinderopvangbudget.
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 worden de regelingen voor peuterspeelzalen en kinderdagverblijven geharmoniseerd.

Inburgering

Met de invoering van de nieuwe Wet inburgering per 1 januari 2007 is inburgeren, behoudens enkele vrijstellingen, verplicht. Nieuwkomers krijgen ruim drie jaar de tijd om het inburgeringsexamen te halen. Gemeenten kunnen de inburgeraar een cursusaanbod doen, maar dit aanbod is niet verplicht. Per 1 januari 2009 hebben een aantal wijzigingen plaatsgevonden, die vooral betrekking hebben op het soort aanbod dat de gemeente een inburgeraar kan doen. Gemeenten nemen het initiatief voor de inburgering en worden ondersteund door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Beginners moeten een inburgeringsexamen afleggen, voor gevorderden die voor hun werk goed Nederlands willen spreken is er het staatsexamen NT2, en voor gevorderden die al veel van Nederland weten en de taal goed beheersen is er de korte vrijstellingstoets. Op 1 januari 2013 is de verantwoordelijkheid voor de verplichte inburgering geheel bij de inburgeraar komen te liggen.
De rijksbijdragen, waaruit het inburgeringsaanbod door de gemeente wordt gefinancierd, vallen per 1 januari 2009 onder de Wet participatiebudget (zie hoofdstuk 6). In deze wet zijn de rijksbijdragen re-integratie (WWB-werkdeel), inburgeringsvoorzieningen (Wi) en volwasseneducatie (WEB) tot één ontschot budget voor gemeenten gebundeld (Staatsblad 2008).

Productie en uitgaven

De figuren 7.1 en 7.2 geven een overzicht van de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven en bijbehorende productie voor de twee deelterreinen in de maatschappelijke dienstverlening.

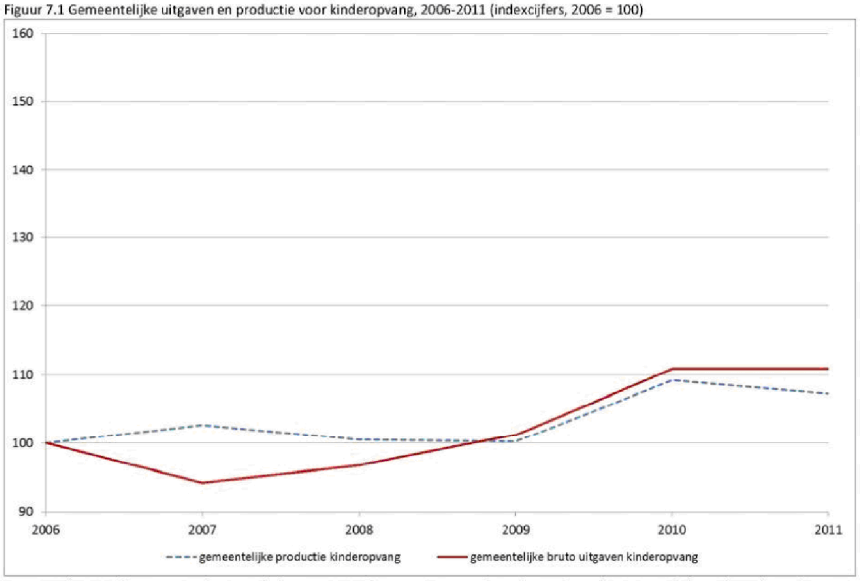
Kinderopvang

De reële gemeentelijke uitgaven voor de kinderopvang zijn in de periode 2006-2011 gemiddeld met 2,1% per jaar gestegen bij een gemiddelde toename van de productie met 1,4% per jaar (figuur 7.1). Het betreft hier de naar gemeenten omgerekende productie, die vooral bestaat uit toezicht op en handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang en de peuterspeelzalen en het bieden van peuterspeelzaalwerk. Deze omrekening is gebaseerd op het gemeentelijk aandeel in de totale kosten

2027483 03867

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 7.1 Gemeentelijke uitgaven en productie voor kinderopvang, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



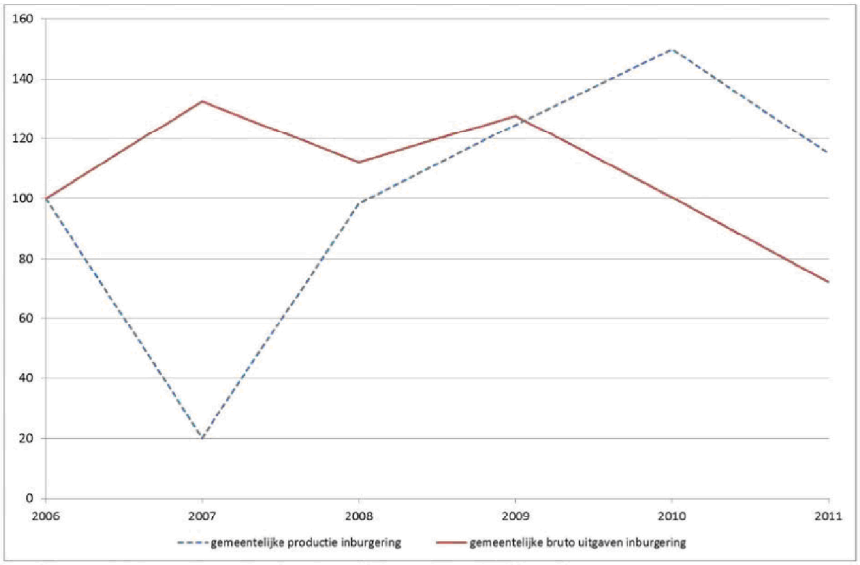
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen), diverse statistieken, monitoren en brancheverslagen (zie internetbijlage B) SCP-bewerking

Inburgering

De productie op het terrein van de inburgering vertoont een grillig beeld. De scherpe daling in 2007 is het gevolg van de stelselwijziging, waardoor de productie stagneerde. Na de stelselwijziging komt de productie in 2008 al weer uit op het niveau van 2006 en stijgt daarna verder door (figuur 7.2). In 2011 zien we weer een aanzienlijke daling van de productie. Per saldo is de productie op het gebied van inburgering in de waargenomen periode gestegen met 2,8% per jaar. De uitgaven bieden een iets minder grillig beeld, maar laten ook aanzienlijke pieken (in 2007 en 2009) en dalen (in 2008 en 2011) zien. Per saldo zijn de uitgaven met 6,3% per jaar gedaald. Hiermee is een gemiddelde kostprijsdaling geïmpliceerd van bijna 9% per jaar, maar het zeer grillige beeld suggereert dat hier allerlei inhaal- en na-ijleffecten spelen, zodat gemiddelde groeipercentages met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd.

Figuur 7.2 Gemeentelijke uitgaven en productie voor inburgering, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)

2027483 03867



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

Kwaliteit van maartschappelijke dienstverlening

Kinderopvang

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. Zij wijten dit vooral aan de toegenomen groepsgrootte en de daarmee gepaard gaande daling van interacties tussen kind en pedagogische begeleider. Deze interacties vormen in hun ogen de kern van de pedagogische kwaliteit van kinderopvang. Dit speelt vooral bij groepen met verschillende leeftijden. Pas in 2012 neemt de kwaliteit van de opvang weer toe (Fukkink et al., 2013).
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. Zeven op de tien respondenten zag in 2010 geen verandering in de kwaliteit van de kinderopvang ten opzichte van vijf jaar geleden. 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.

Inburgering
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. Voor inburgering komen in beginsel 215.000 oudkomers en 70.000 nieuwkomers verplicht in aanmerking. Daarnaast komen 320.000 migranten (veelal van (Oost) Europese herkomst) in aanmerking voor een inburgeringscursus op vrijwillige basis.

2027483 03867

Deze laatste groep blijft hier buiten beeld. Van de oudkomers was circa 60% examen plichtig en van de nieuwkomers betreft dit 80%.
Het aantal geslaagden voor het eerste basisexamen inburgering is in de periode 2006-2011 vrij constant op een niveau van circa 90% uitgekomen (Significant 2012). In de loop van 2011 trad een sterke daling op naar een slagingspercentage van circa 65%, maar later in het jaar heeft zich dat gestabiliseerd op een niveau van rond de 80%. Deze daling is het gevolg is van een verscherping van de exameneisen per 1 april 2011. Wel is het aantal examens in de loop van 2011 gehalveerd, 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.

7.2 MAATSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING

Welke maatschappelijke ondersteuning bieden de gemeenten?

De maatschappelijke ondersteuning is geregeld in de Wmo. Deze kent negen prestatievelden, die in drie clusters kunnen worden ingedeeld:
1) het ondersteunen van mensen met beperkingen;
2) het ondersteunen van kwetsbare groepen.
3) het bevorderen en ondersteunen van sociale samenhang;

Het ondersteunen van mensen met beperkingen doet de gemeente door het verstrekken van woon- en vervoersvoorzieningen en huishoudelijke hulp. Tot het ondersteunen van kwetsbare groepen worden de gemeentelijke activiteiten op het gebied van het maatschappelijk werk, de maatschappelijke opvang en de bestrijding van maatschappelijke achterstanden gerekend. Deze activiteiten zijn in de gemeentelijke rekeningen niet onderscheidbaar, maar vergen tezamen wel een aanzienlijke uitgave. Het betreft vooral hulp aan burgers in kwetsbare omstandigheden: vluchtelingen, daklozen, verslaafden, personen in psychische nood, personen met schulden, vrouwen die te maken hebben met huiselijk geweld, enzovoort. Deze activiteiten voor kwetsbare groepen werden in voorgaande rapportages als 'overige dienstverlening' tot het cluster maatschappelijke dienstverlening gerekend. Het bevorderen van de sociale samenhang vindt onder meer plaats door het bieden van sociaal-culturele voorzieningen.

De uitgaven voor maatschappelijke ondersteuning zijn opgelopen van €2.990 miljoen in 2006 naar €5.150 miljoen in 2011 (tabel 7.3). De belangrijkste reden voor deze sterke stijging vormt de overheveling van de huishoudelijke hulp van de AWBZ 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 een derde.
De sectorspecifieke inkomsten bedroegen in 2011 circa 28% van de uitgaven. In 2006 betrof dit nog 44% van de uitgaven. Deze daling van de sectorspecifieke inkomsten hangt, zoals gezegd, samen met de omzetting van de specifieke uitkering voor maatschappelijke opvang in 2010 en de vrouwenopvang in 2011 in een decentralisatie uitkering. De decentralisatie uitkering maakt onderdeel uit van het Gemeentefonds, die als algemene middelen kunnen worden geclassificeerd.

2027483 03867

Tabel 7.3: Lasten en baten van gemeentelijke maatschappelijke ondersteuning (in mln. € en prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
huishoudelijke hulp	0	1.520	1.520	1.630	1.800	1.810
voorzieningen mensen met beperkingen	1.050	990	1.050	1.060	1.050	990
kwetsbare groepen	1.030	1.130	1.270	1.410	1.420	1.370
sociaal cultureel werk	910	930	970	1.080	1.090	990
totaal ondersteuning	2.990	4.570	4.810	5.180	5.370	5.150
baten						
huishoudelijke hulp	0	200	190	210	230	280
voorzieningen mensen met beperkingen	90	60	60	40	40	40
kwetsbare groepen	310	300	400	490	280	180
sociaal cultureel werk	170	170	190	240	200	170
totaal ondersteuning	1.310	1.520	1.560	1.920	1.550	1.450

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

Met opmerkingen : Wij herkennen deze bedragen niet. Vgl. uitgaven rapport SCP over budget HH 2012 (tabel 4 pag 17)

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 richtinggevende 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 om 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.

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 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

Na de overheveling van de huishoudelijke hulp van de Awbz naar de gemeenten per 1 januari 2007 moesten de gemeenten binnen een jaar 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 huishoudelijke hulp. 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 te verbeteren. De wetswijzigingen, die per 1 januari 2010 in werking zijn getreden, breiden de keuzemogelijkheden tussen zorg in natura en een persoonsgebonden budget uit. Ook is de overname van personeel van oud gegunde aanbieders door nieuw gegunde aanbieders geregeld. Op 20 mei 2010 heeft de Tweede Kamer vervolgens drie voorstellen van wet tot wijziging van de Wmo van het Kamerlid Kant aangenomen, die betrekking hebben op de invoering van basistarieven in 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. Dit voorstel op 20 maart 2012 door de Eerste Kamer bekrachtigd. Voorts wordt bij de gemeenten de verantwoordelijk gelegd voor een continue bewaking van de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning.
Om de werking van de Wmo verder te verbeteren heeft het ministerie van VWS samen met de VNG en de betrokken werkgeversorganisatie 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 zogenaamde 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).
In het Regeerakkoord van het kabinet Rutte 2 (2012) worden gemeenten geheel verantwoordelijk gemaakt voor extramurale langdurige zorg. Voorts worden bestaande en overgehevelde budgetten versobert en de aanspraken beperkt tot degenen die het meest kwetsbaar zijn en de zorg het hardste nodig hebben. Voor huishoudelijke zorg werd in het Regeerakkoord een korting van 75% voorzien, maar deze in het 'Zorgakkoord' teruggebracht naar 40% (Brief van 14-4-2013). De extramurale langdurige zorg komt geheel te vallen onder de werkingssfeer van de Wmo en daarmee onder de compensatieplicht die gemeenten hebben voor mensen met beperkingen.

Voorzieningen voor mensen met beperkingen
De woon- en vervoersvoorzieningen voor mensen met beperkingen maken vanaf 1 januari 2007 als prestatievelden 5 en 6 deel uit van de Wmo. Voorheen maakten deze voorzieningen deel uit van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg), waarbij de aanspraken waren vastgelegd in gemeentelijke verordeningen. De prestatievelden 5 en 6 van de Wmo beogen de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met beperkingen of een chronisch probleem (prestatieveld 5) te bevorderen en voorzieningen te verstrekken aan deze mensen om deelname aan de maatschappij en zelfstandig functioneren mogelijk te maken (prestatieveld 6).

Voorzieningen voor kwetsbare groepen
Onder voorzieningen voor kwetsbare groepen verstaan we opvang van thuis- en daklozen, de vrouwenopvang en de hulp voor achterstandsgroepen. Het betreft onder meer het algemeen maatschappelijk werk, maatschappelijk werk gericht op specifieke kwetsbare achterstandsgroepen, Maatschappelijke opvang (blijf-van-mijn-lijfhuizen, tieneropvang, dak- en thuislozenopvang), bureaus voor rechtshulp, indicatiecommissies, enzovoorts. Het betreft dus een zeer uiteenlopend geheel van voorzieningen. Van daklozen weten we dat ze vooral kampen met depressieve klachten (40%), hebben nogal eens een verstandelijke beperking (30%), zijn veelal verslaafd aan cannabis (25%) of alcohol (15%), zijn vooral van het mannelijk geslacht (75%) en verkeren nagenoeg allemaal in een schuldsituatie (Coda 2013).

Sociaal cultureel werk
Het sociaal cultureel werk is voornamelijk een lokale aangelegenheid. Het betreft bijvoorbeeld buurt- en clubhuiswerk, jeugd- en jongeren werk en wijkcentra. De rijksoverheid ziet hier geen taak en ontwikkelt op dit gebied dus ook geen beleid. Gemeenten zijn conform de Wmo wel gehouden aan het bevorderen van de sociale samenhang. Het sociaal cultureel werk zal zich met de introductie van de Wmo meer gaan richten op de ondersteuning van kwetsbare burgers, het stimuleren van vrijwilligerswerk en de ondersteuning van mantelzorgers. Activiteiten gericht op 'ontmoeting' verdwijnen naar de achtergrond ten gunste van activiteiten gericht op 'ondersteuning'. Hiertoe bevorderen de gemeenten allerlei initiatieven van burgers, bewoners en vrijwilligersorganisaties.

Productie en uitgaven

Huishoudelijke hulp

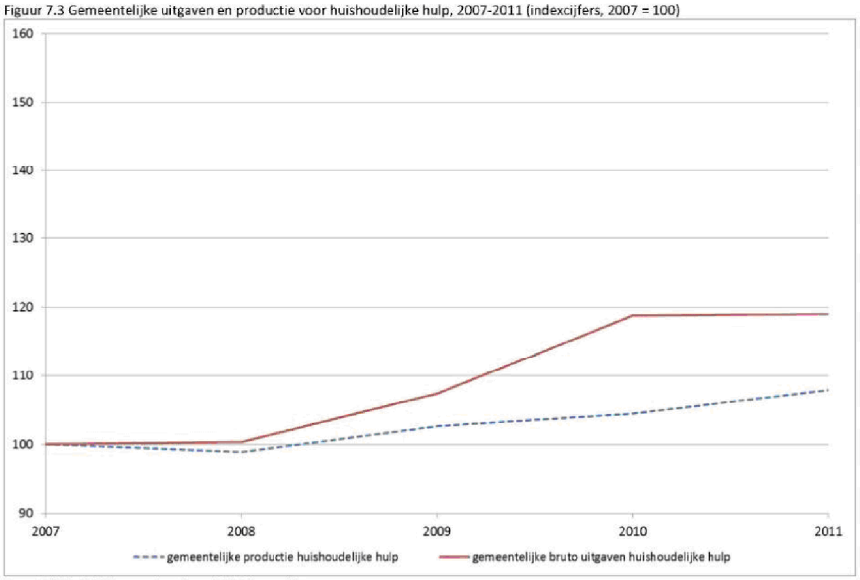
De productie van huishoudelijke hulp wordt bepaald door het aantal uren lichte (HH1) en het aantal uren zware hulp (HH2) gewogen op te tellen, waarbij de prijzen van beide vormen van hulp fungeren als gewichten. De huishoudelijke hulp neemt in de loop der tijd met gemiddeld 1,9% per jaar geleidelijk toe, overwegend vanwege de vergrijzing van de bevolking (figuur 7.3). De uitgaven liepen aanvankelijk redelijk in de pas met de productie, maar vertonen in 2010 een opmerkelijke stijging. De gematigde uitgavenontwikkeling in de jaren daarvoor 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 2010 zijn deze effecten uitgewerkt en gaan de kabinetsmaatregelen een rol spelen, die leiden tot fors hogere prijzen van de verleende hulp in 2010 (SCP Advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2012: 21). Per saldo zijn de uitgaven in de beschouwde periode gestegen met 4,4% per jaar. Impliciet is hiermee een kostprijsstijging van 2,5% per jaar gerealiseerd, hetgeen overwegend is toe te schrijven aan de forse tariefverhogingen van de huishoudelijke hulp in 2009 (met ruim 7%) en vooral 2010 (met 19%).

Met opmerkingen Is toename HH gelijk aan gemeentelijke productie HH?

Met opmerkingen Waar blijkt dat uit?

Met opmerkingen Onduidelijk is waar deze cijfers vandaan komen

Figuur 7.3 Gemeentelijke uitgaven en productie voor huishoudelijke hulp, 2007-2011 (indexcijfers, 2007 = 100)



Bron: SGBO (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;[16]
- rolstoelen.

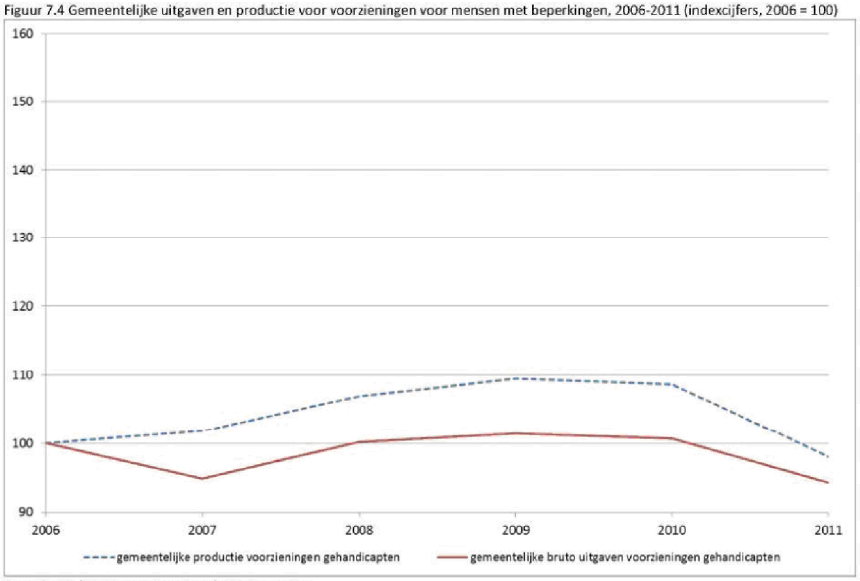
De productie van woonvoorzieningen wordt afgemeten aan het aantal nieuw toegekende voorzieningen. Bij de overige voorzieningen wordt uitgegaan van het totaal aantal uitstaande voorzieningen. Door deze keuze sluiten de productiegegevens zo goed mogelijk aan bij de structuur

[16] Hieronder vallen: aanpassingen eigen auto, taxikosten, collectieve busvoorzieningen voor mensen met beperkingen enzovoort.

van de uitgaven: woningaanpassingen zijn eenmalig, maar de overige voorzieningen impliceren jaarlijkse uitgaven zolang de toekenning van kracht blijft.

De met kostprijzen van de onderscheiden woon- en vervoersvoorzieningen gewogen productie van gehandicaptenvoorzieningen is in de periode 2006-2011 afgenomen met gemiddeld 0,4% per jaar (figuur 7.4). Dit is het resultaat van een geleidelijke stijging in de periode 2006-2010 (met ruim 8%) en een forse daling in 2011 (met ruim 10%). Deze forse daling in 2011 hangt met name samen met een forse afname van individuele vervoersvoorzieningen (rolstoelen, scootmobielen). Maar ook bij woonvoorzieningen en woningaanpassingen zien we een substantiële daling in gebruik. De totale uitgaven zijn in dezelfde periode met gemiddeld 1,2% per jaar nog sterker afgenomen. Deze op de productie achterblijvende uitgavenontwikkeling is vooral in 2007 gerealiseerd, waarna de uitgaven globaal de productie volgen. Deze daling is mede toe te schrijven aan het meer aanbieden van collectieve arrangementen in plaats van individuele arrangementen, met name bij vervoersvoorzieningen (de bel- en de wijkbus). Daarnaast dalen de kosten van vervoersvoorzieningen door een meer prijsbewust inkoopbeleid voor rollend materieel, het werken met een standaardassortiment en het hergebruiken van voorzieningen. Impliciet is de gemiddelde kostprijs in de waargenomen periode gedaald met 0,8% per jaar.

Figuur 7.4 Gemeentelijke uitgaven en productie voor voorzieningen voor mensen met beperkingen, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



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

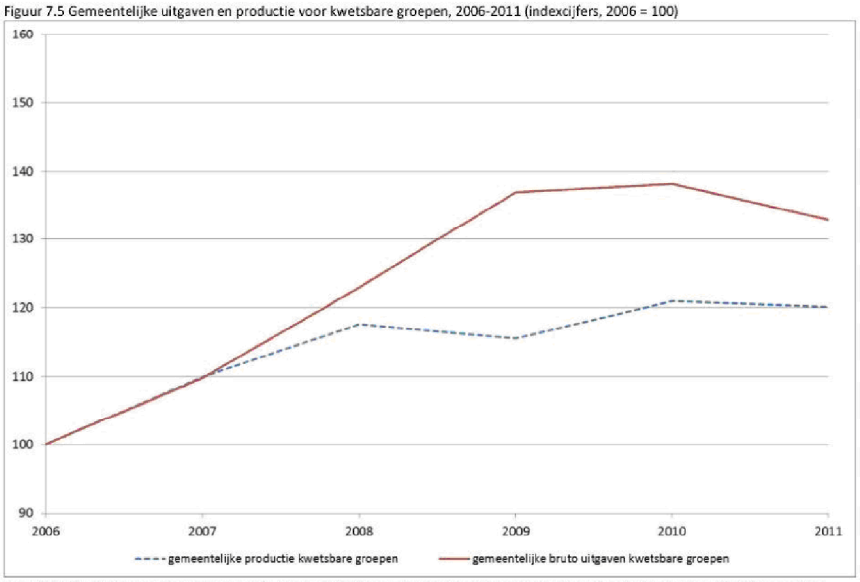
Kwetsbare groepen

De productie van diensten voor kwetsbare groepen is tot 2008 sterk toegenomen en daarna gestabiliseerd. Dit beeld is in alle samenstellende producten terug te vinden: zowel bij het algemeen maatschappelijk werk en de omvang van de achterstandsgroepen als de maatschappelijke opvang van dak- en thuislozen. Wanneer we de groeicijfers van de samenstellende producten gewogen optellen resulteert in de periode 2006-2008 een groei van ruim 17%, waarna in 2011 geleidelijk een groei van 20% wordt bereikt. Gemiddeld komt dit uit op een groei van 3,7% per jaar bij een gemiddelde uitgavenstijging van 5,9% per jaar (figuur 7.5). Vooral in 2009 komen de uitgaven

2027483 03867

duidelijk boven de productie uit, maar daarna lopen de uitgaven redelijk in de pas met de productie. Omdat de uitgaven voor kwetsbare groepen niet verder zijn op te splitsen, kan niet bepaald worden waardoor de uitgavenstijging specifiek is veroorzaakt.

Figuur 7.5 Gemeentelijke uitgaven en productie voor kwetsbare groepen, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



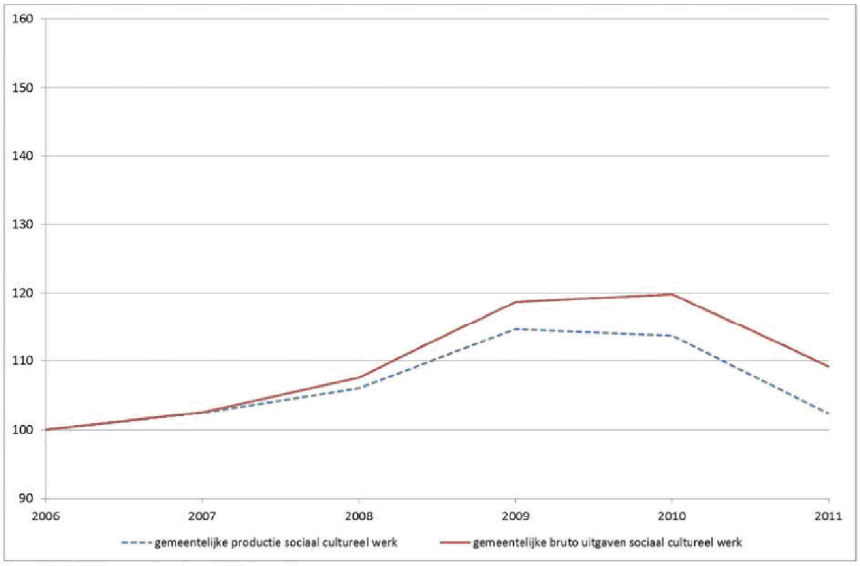
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen), diverse statistieken, monitoren en brancheverslagen (zie internetbijlage B) SCP-bewerking

Sociaal cultureel werk

De uitgaven voor sociaal-cultureel werk zijn in de beschouwde iets achtergebleven op de geleverde productie (figuur 7.6). Terwijl de uitgaven met gemiddeld 1,8% per jaar zijn gestegen, nam de productie in de periode 2006-2011 met gemiddeld 0,5% per jaar toe. Omdat het sociaal-cultureel werk een lokale aangelegenheid is, is het niet mogelijk om een algemene duiding te geven van de ontwikkelingen.

Figuur 7.6 Gemeentelijke uitgaven en productie voor sociaal cultureel werk, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)

2027483 03867

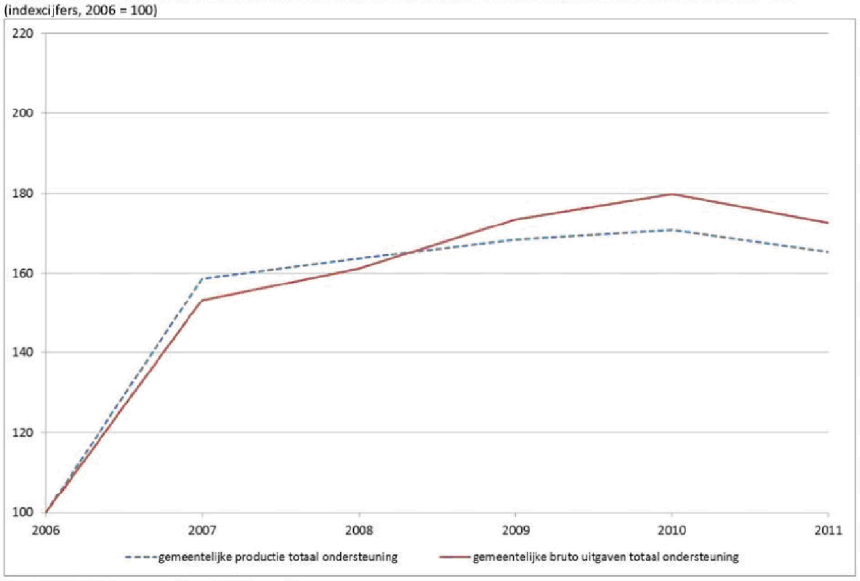


Bron: SGBO (2007 en andere jaren) SCP-bewerking

Samenvatting maatschappelijke ondersteuning

De maatschappelijke ondersteuning vertoont, als gewogen optelling van de samenstellende voorzieningen, een opmerkelijk beeld: de uitgaven lopen redelijk in de pas met de geproduceerde diensten (figuur 7.7). Het beeld wordt sterk beheerst door de overheveling van de huishoudelijke hulp in 2007 van de Awbz naar de Wmo. Laten we die buiten beeld, dan stijgen de uitgaven in de periode 2007-2011 met gemiddeld 3,0% per jaar en neemt de productie met gemiddeld 1% per jaar toe. Per saldo impliceert dit een kostprijsstijging van gemiddeld 2% per jaar.

Figuur 7.7 Gemeentelijke uitgaven en productie voor totaal maatschappelijke ondersteuning, incl. huishoudelijke hulp, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



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

Kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning

Het doel van de Wmo is om mensen langer thuis te kunnen laten functioneren en hen te kunnen laten meedoen aan de maatschappij. Volgens de benchmark van Sgbo gaf in 2008 en 2009 iets meer dan 90% van de cliënten aan dat de ondersteuning die ze kregen in positieve zin bijdroegen aan het zelfstandig kunnen blijven wonen en/of het meedoen aan de maatschappij. In latere jaren is de vraag naar functioneren en meedoen opgesplitst in twee afzonderlijke vragen. In 2009 gaf 81% van de cliënten te kennen dat de Wmo bijdroeg aan het zelfstandig kunnen blijven functioneren en 74% dat ze dankzij de Wmo konden blijven meedoen aan de maatschappij. In 2011 lagen deze percentages op een vergelijkbaar niveau:82% voor functioneren en 78% voor meedoen. Er is blijkbaar nog een substantieel aantal cliënten waarvoor de Wmo onvoldoende uitweg biedt voor zelfstandig functioneren en meedoen aan de maatschappij.

Met opmerkingen Vraag is waarom niet. Is daar iets over te zeggen? Alleen dan voegt het wat toe

Huishoudelijke hulp

Uit de benchmark van SGBO blijkt dat cliënten de huishoudelijke hulp in 2011 gemiddeld beoordelen met het rapportcijfer 7,8 (tabel 7.4). In 2007 kwam het rapportcijfer met een 8,1 iets hoger uit. Het minst tevreden zijn de gebruikers over de vervanging bij ziekte en de wisseling van de hulpverleners, maar op beide aspecten is de situatie verbeterd. Ook de telefonische bereikbaarheid is verbeterd en is nagenoeg naar ieders tevredenheid.

Tabel 7.4: Kwaliteit van de huishoudelijke hulp volgens gebruikers

	dimensie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Trend
Algemeen oordeel	rapportcijfer	.	8,1	7,9	7,8	7,8	7,8	-/0
Telefonische bereikbaarheid	% tevreden	.	89	88	90	92	94	+
Vervanging bij ziekte	% tevreden	.	75	74	81	85	86	+
Wisseling van de hulpverlener	% tevreden	.	80	82	84	84	85	+
Kwaliteit van het schoonmaakwerk	% tevreden	.	.	.	94	93	94	0
Aandacht van de hulpverlener	% tevreden	.	97	97	98	97	97	0
Inzet van de hulpverlener	% tevreden	.	97	96	96	95	96	0

Bron: Sgbo

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 van de Awbz naar de Wmo in 2007. Ook in dit onderzoek zijn veel cliënten weinig te spreken over de mate waarin zij te maken hebben met wisselende hulpverleners en wekte de geringe flexibiliteit van de thuiszorginstelling enige onvrede op.

Voorzieningen voor mensen met beperkingen

Uit de tevredenheidsonderzoeken van SGBO blijkt dat de meeste cliënten tevreden zijn over de verschillende voorzieningen voor mensen met beperkingen (tabel 7.5). Cliënten gaven in 2011 gemiddeld een 7,5 als rapportcijfer. Op de meeste indicatoren zijn de tevredenheidsscores in de waargenomen periode toegenomen en op geen enkele zien we een significante daling. Bij collectief vervoer is de toename van de tevredenheid groter dan bij individuele voorzieningen, maar dat komt vooral omdat de tevredenheid in het begin van de waarnemingsperiode betrekkelijk laag was. Met name het wachten op het vervoer en de het omrijden drukten aanvankelijk de tevredenheid.

Tabel 7.5: Kwaliteit van voorzieningen voor mensen met beperkingen volgens gebruikers

	dimensie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Trend
Aanvragen van een voorziening	rapportcijfer		**7,3**	**7,2**	**7,4**	**7,3**	**7,4**	0
Wijze van behandeling	% tevreden	.	91	91	93	92	93	0
Informatie over de afhandeling	% tevreden	.	87	85	89	89	90	+
Wachttijd toekenning	% tevreden	.	81	78	82	88	89	+
Indicatiestelling	% tevreden	.	87	85	88	91	.	+
Individuele voorzieningen	rapportcijfer	.	**7,2**	**7,4**	**7,3**	**7,3**	**7,5**	+
Rolstoel	% tevreden	89	91	90	89	90	90	0
Scootermobiel	% tevreden	90	91	90	88	89	89	0
Tegemoetkoming in vervoerskosten	% tevreden	74	82	82	88	88	84	0
Woonvoorziening (traplift, douchestoel)	% tevreden	90	93	93	96	95	95	+
Collectief vervoer	rapportcijfer	.	.	**6,7**	**6,9**	**6,9**	**7,1**	+
Omrijtijden	% tevreden	.	55	59	65	66	68	+
Wachttijden	% tevreden	.	58	60	68	69	74	+
Behulpzaamheid chauffeur	% tevreden	.	89	91	92	93	93	+

Bron: Sgbo

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. Aanvragers zijn ook tevreden over de afhandeling van de aanvraag. Ook uit de Benchmark van SGBO blijkt een hoge tevredenheid met alles

2027483 03867

rond de aanvraag van een Wmo voorziening (tabel 7.5) en lijkt de tevredenheid in de loop der tijd alleen maar toe te nemen. Een aandachtpunt vormt nog wel de wachttijd voor de toekenning van de aanvraag, maar ook hier is de tevredenheid toegenomen.

Sociaal cultureel werk

Onder het sociaal-cultureel werk vallen welzijnsvoorzieningen zoals het dorpshuis, buurthuis en jongerencentrum. Burgers waren hier nogal ontevreden over maar zijn in de loop der tijd wel positiever geworden (tabel 7.6). In 2007 10 werd met een 5,3 een onvoldoende gescoord, maar dit cijfer is jaar op jaar gestegen om uiteindelijk uit te komen op een 6,2 in 2012.

Tabel 7.6: Kwaliteit van het sociaal culturele werk volgens burgers

	dimensie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Trend
Oordeel burger speelmogelijkheden	% tevreden	6,0	6,2	6,6	6,7	6,7	6,8	+
Oordeel burger voorzieningen voor jongeren	% tevreden	5,3	4,4	5,0	5,1	5,2	5,2	0
Oordeel burger welzijnsvoorzieningen (buurthuizen)	% tevreden	4,9	5,6	6,0	6,0	6,1	6,2	+

Bron: King

Wel vinden burgers dat er onvoldoende voorzieningen in de gemeente zijn voor jongeren. Hier scoren de gemeenten gedurende de periode 2007-2013 gemiddeld een 5,1. Hier zit geen verbetering in en gemeenten blijven hier volgens burgers onvoldoende presteren. Over de speelmogelijkheden voor kinderen in de buurt zijn burgers wel steeds meer te spreken. Kon dit in de ogen van de burgers in 2007 nog net een voldoende halen, in latere jaren viel dit oordeel steeds positiever uit om uit te komen op een 6,8 in 2012.

Kwetsbare groepen

Over daklozen weten we alleen iets bij de vier grote steden (Maas en Planije 2010). Hieruit blijkt dat er in de vier grote steden nauwelijks nog mensen zijn die dag en nacht op straat verblijven en geen vaste slaapplaats 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. In 2008 is met financiële steun van de rijksoverheid een verbeterplan vrouwenopvang opgesteld, waarbij de kwaliteit van de opvang in de periode 2008-2013 moet worden verbeterd, onder meer door de ontwikkeling van twee methodieken, getiteld 'krachtwerk voor de vrouwen' en 'veerkracht voor de kinderen'. Over het maatschappelijk werk en het achterstandsbeleid zijn geen (recente) kwaliteitsgegevens beschikbaar.

7.3 OPENBARE GEZONDHEIDSZORG

Welke gezondheidszorg bieden gemeenten?

Gemeenten verrichten van oudsher taken op het terrein van de gezondheidsbevordering en ziektepreventie. Een centrale rol hierin spelen de gemeentelijke geneeskundige en gezondheidsdiensten (GGD's), waarmee in 2011 circa €590 miljoen aan gemeentelijke uitgaven waren gemoeid (tabel 7.7). Dit is ongeveer de helft van de totale kosten van de GGD, omdat veel activiteiten uit andere bronnen worden gefinancierd. De jeugdgezondheidszorg, waaronder de consultatiebureaus en de centra voor jeugd en gezin vallen, vergden in 2011 circa €530 miljoen van het gemeentelijke budget. Ten slotte gaven de gemeenten in 2011 een bedrag van €40 miljoen uit aan ambulancezorg. Dit vormt ongeveer 10% van de totale omzet van het ambulancevervoer, dat overwegend door de zorgverzekeraars wordt gefinancierd. Samen vergden deze taken in 2011 circa €1.160 aan gemeentelijke uitgaven.

2027483 03867

Tabel 7.7: Lasten en baten van gemeentelijke openbare gezondheidszorg (in mln. € en prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
GGD gezondheidszorg	490	510	520	580	620	590
jeugdgezondheidszorg	290	340	360	460	500	530
ambulancezorg	60	50	40	40	40	40
totaal gezondheidszorg	840	890	920	1.080	1.170	1.160
baten						
GGD gezondheidszorg	170	200	180	240	180	150
jeugdgezondheidszorg	220	250	250	320	370	420
ambulancezorg	60	40	40	40	30	30
totaal gezondheidszorg	450	480	470	610	590	600

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

Iets meer dan 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 een kwart). 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. Het aandeel van de sectorspecifieke inkomsten is vrij stabiel in de tijd.

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

Door de nieuwe preventiewet zijn 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. Vanaf medio 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 1 zette hierbij vooral in op meer bewegen en sporten, meer aandacht voor de jeugd en meer aandacht voor de buurt als aangrijpingspunt voor gezondheidsbevorderende activiteiten. Het kabinet Rutte 2 bevestigt in het Regeerakkoord het belang van meer sporten en bewegen in de eigen omgeving.
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 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 ter bestrijding van overgewicht. 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 integrale preventie. Deze aandacht is in de ogen van de RVZ ook nodig omdat de publieke gezondheid in verhouding tot de geneeskundige zorg zwak ontwikkeld is waar het gaat om de bestrijding van welvaartsziekten (RVZ 2011: Preventie van welvaartsziekten).

GGD: infectieziektebestrijding

Gemeenten richten zich bij de infectieziektebestrijding vooral op de bestrijding van seksueel overdraagbare aandoeningen. Voorts besteden zij veel aandacht aan opsporing van contacten bij een vermoeden op epidemieën van infectieziekten. De GGD speelt hierin een centrale rol. Alleen bij epidemische situaties die het lokale overstijgen (de zogenaamde A-groep infecties) komt de landelijke overheid in beeld. Dat geldt bijvoorbeeld bij ernstige infectieziekten die de samenleving kunnen ontwrichten, zoals polio, mazelen, exotische griepen 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. Bij uitbraak van infectieziekten ondersteunt de GGD de bestrijding ervan en neemt indien nodig de bestrijding zelf ter hand.

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 behoort tot de taken. Het consultatiebureaus en de GGD voeren de jeugdgezondheidszorg uit.
In 2011 is dit landelijk dekkend netwerk gerealiseerd van Centra voor Jeugd en Gezin (CJG's). Deze centra dienen herkenbare en laagdrempelige inlooppunten te zijn voor opgroei- en opvoedvragen, adequate en passende hulp te bieden en serieuze problemen door te verwijzen naar de tweede lijnszorg. Het is nog onduidelijk welke rol de Centra bij overheveling van de jeugdzorg naar de gemeenten in 2015 krijgen toebedeeld en in welke mate ze de huidige taken van de Bureaus jeugdzorg overnemen.
De jeugdgezondheidszorg heeft 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 in 2008 is een brede doeluitkering Centra Jeugd en Gezin beschikbaar gesteld, waarin relevante geldstromen zijn gebundeld die tot 2008 nog afzonderlijk aan gemeenten beschikbaar werden gesteld. Het totale budget van de doeluitkering is opgelopen van €236 miljoen in 2008 naar €334 miljoen in 2011.
Een belangrijke taak voor de jeugdgezondheidszorg is het geven van prenatale voorlichting. Tot 1 januari 2009 werd deze voorlichting vanuit de AWBZ gefinancierd maar op 1 januari 2012 gaat deze over naar de CJG's. Voor de tussenliggende periode is de aanspraak op prenatale zorg in de AWBZ komen te vervallen en zijn de gemeenten opdrachtgever geworden voor prenatale voorlichting. De AWBZ middelen die hiervoor beschikbaar waren zijn toegevoegd aan de Brede Doeluitkering Centra Jeugd en Gezin (BDU CJG), die vanaf 1 januari 2012 is toegevoegd aan het Gemeentefonds.
Op basis van het beleidsprogramma *Samen werken, samen leven* heeft het kabinet Balkende IV besloten dat de CJG's gaan werken met een elektronisch kinddossier (inmiddels omgedoopt tot digitaal dossier jeugdgezondheidszorg) en een verwijsindex risicojongeren. Voor het digitaal dossier digitaliseren en beheren de jeugdzorginstellingen en gemeenten – conform landelijke standaarden – zelf hun dossier. Er vindt geen centrale opslag van gegevens plaats. In het kader van het bestuursakkoord met de VNG 'Samen aan de slag' (BZK/VNG 2007) is in 2008 €5 miljoen beschikbaar gesteld aan de gemeenten voor het digitale dossier jeugdgezondheidszorg en de verwijsindex, jaarlijks via het Gemeentefonds oplopend met €5 miljoen tot €20 miljoen in 2011.

Ambulancezorg

Ambulancezorg wordt in Nederland verleend door ambulancediensten en meldkamers ambulancezorg (MKA). Er staan ruim 700 ambulances paraat die bij melding van letselschade of andere gezondheidsschade zo spoedig mogelijk zorg ter plaatse zijn om acute hulp te verlenen. In

2011 leidde dit tot 1,1 miljoen ingezette ritten (Ambulancezorg Nederland 2012, Ambulances in zicht).
In steeds meer regio's is de ambulancezorg vanaf 2007 georganiseerd in Regionale Ambulancevoorzieningen, vooruitlopend op nieuwe wetgeving. In verband met Europeesrechtelijke knelpunten is deze niet in werking getreden en zal worden vervangen door de Tijdelijke wet ambulancezorg (Staatsblad 2012b).
Naast het ambulancevervoer fungeert er een nagenoeg landelijk dekkend systeem van mobiele medisch teams, die ter plekke specialistische acute medische zorg aan patiënten kunnen verlenen. Deze teams zijn gekoppeld aan de elf traumacentra in Nederland, waarvan er vier beschikken over een traumahelikopter (Groningen, Nijmegen, Amsterdam en Rotterdam-Rijnmond). Deze traumahelikopters kunnen in beginsel in een straal van vijftig kilometer binnen vijftien minuten ter plaatse zijn. De randgebieden (Zeeuws-Vlaanderen, Zuid-Limburg en Twente) worden door het buitenland bediend (Brugge, Rheine en Aachen).

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 ziekenhuisopnamen wegens drugsgebruik, het aantal personen met slechte leefgewoonten (rokers, zwaarlijvigen), het aantal contacten met consultatiebureaus en het aantal ambulanceritten. De eerste drie producten vormen de gemeentelijke gezondheidszorg in enge zin en zijn tot één product opgeteld op basis van de kostenaandelen. 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: 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 2012 heeft elke gemeente een centrum. Over het gebruik van deze centra is weinig bekend. In een onderzoek bij 10 gemeenten in 2010 blijkt dat 14% van de ondervraagde ouders zegt de wel eens zo'n centrum te hebben bezocht (Regioplan 2010). Uit rapportages van enkele gemeenten (Weert, Almelo, Den Bosch, Zwartewaterland) blijkt dat het aantal geregistreerde contacten beperkt is en niet hoger uitkomt dan circa 5% per jaar per ouder met kinderen. In deze rapportage is uitgegaan van de gemiddelde bezoekfrequentie van middelgrootte gemeenten (4%). Deze bezoekfrequentie is vervolgens vermenigvuldigd met het aandeel gemeenten met een Centrum voor jeugd en gezin. De resulterende aantallen contacten zijn vervolgens opgeteld bij de contacten van consultatiebureaus.

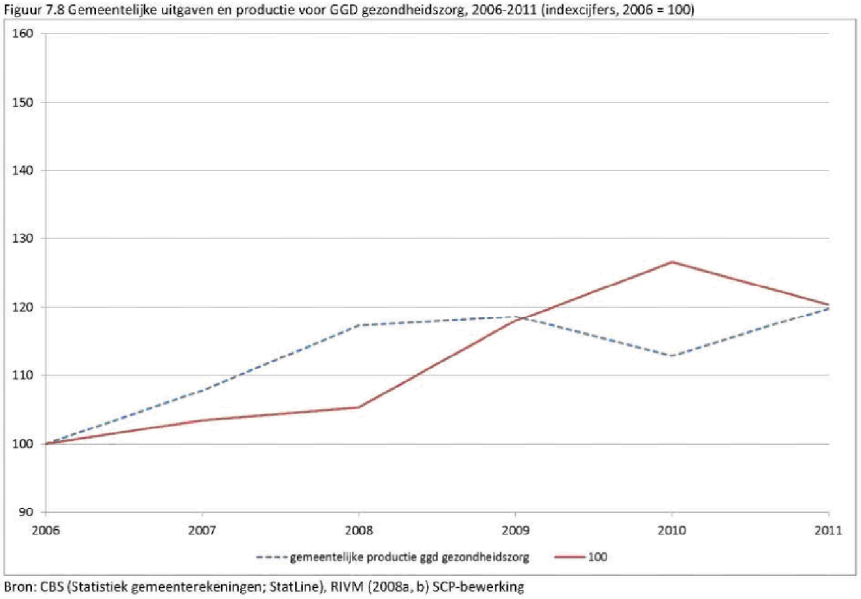
Bij de ambulancezorg worden de kosten van de meldkamer toegerekend aan de ambulancedienst zelf. Als productindicator fungeert het aantal ritten. Overigens zijn GGD'en slechts voor een deel verantwoordelijk voor de ambulancezorg. Daarnaast zijn er particuliere dienstverleners in deze branche werkzaam.

<u>GGD gezondheidszorg</u>
De GGD taken voor collectieve preventie komen tot uitdrukking in het voorkomen en bestrijden van infectieziekten en het bestrijden van riskante gezondheidsrisico's. In de periode 2006-2008 is de productie in verhouding sterk gestegen, en daarna min of meer gestabiliseerd (figuur 7.8). De sterke

2027483 03867

stijging van de productie in het begin van de waarnemingsperiode houdt verband met de sterke uitbraak van infectieziekten, zoals kinkhoest (2007/2008) en de Q-koorts (2007/2008). Het aantal mensen met riskante leefgewoonten verandert weinig omdat het aantal rokers afneemt en het aantal zwaarlijvige personen toeneemt. De uitgaven lopen vertraagd mee, maar stijgen pas echt als de infectieziekten weer op hun retour zijn. In 2011 dalen de uitgaven weer licht. Per saldo is de productie met gemiddeld 3,7% per jaar gestegen en zijn de uitgaven met 3,8% per jaar gestegen. Productie en uitgaven hebben zich in de waargenomen periode per saldo evenwichtig ontwikkeld.

Figuur 7.8 Gemeentelijke uitgaven en productie voor GGD gezondheidszorg, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



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

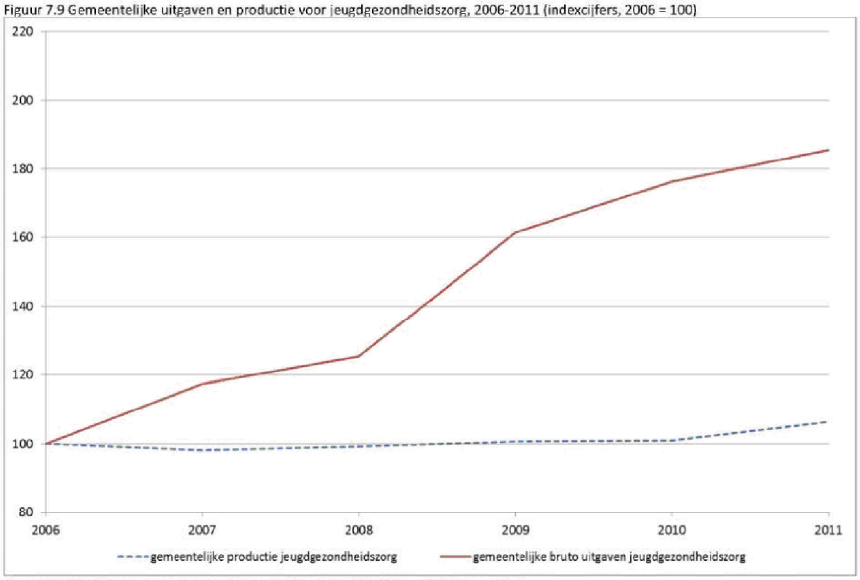
Jeugdgezondheidszorg

Bij de jeugdgezondheidszorg stijgen de uitgaven in de waargenomen periode terwijl de productie pas vanaf 2010 een stijgend verloop kent (figuur 7.9). Gemiddeld zijn de uitgaven met 13% per jaar gestegen bij een gemiddelde productie van 1,2% 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) hangt onder meer samen met de overheveling van de prenatale voorlichting van de AWBZ naar de gemeenten, de extra taken in het kader van het opvoeden in de buurt, de extra kosten voor de oprichting van de Centra voor jeugd en gezin en de extra kosten voor de invoering van het digitale kinddosier.

De genoemde extra activiteiten in het kader van de Centra voor jeugd en gezin (inclusief prenatale voorlichting en buurtzorg) en het digitale kinddosier komen echter nauwelijks tot uitdrukking in de gekozen indicator voor de productie: het aantal contacten dat plaatsvindt met de consultatiebureaus en Centra voor jeugd en gezin. Deze extra uitgaven komen daarmee tot uitdrukking in een forse stijging van de relatieve kostprijs. 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 (Deloite 2010).

2027483 03867

Figuur 7.9 Gemeentelijke uitgaven en productie voor jeugdgezondheidszorg, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)

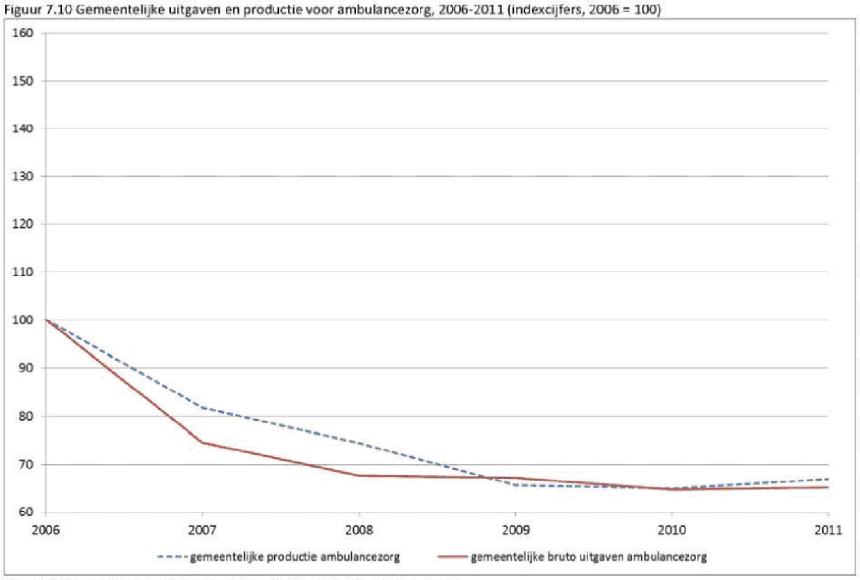


Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine), RIVM (2008a, b) SCP-bewerking

Ambulancezorg

De reële uitgaven aan ambulancediensten namen in de waargenomen periode fors af, met name in 2007 (figuur 7.10). Maar ook de productie in het ambulance vervoer – gemeten met het aantal ritten – is in dat jaar eveneens fors gedaald. Over de gehele periode gerekend is de productie met 7,7% per jaar gedaald en zijn de kosten met 8,2% per jaar gedaald. Kosten en productie ontwikkelen zich dus evenwichtig. De daling van het niveau van productie en kosten in 2007 heeft niets te maken met het ambulancevervoer zelf, de productie en reële uitgaven zijn in dat jaar nauwelijks veranderd, maar met een concentratie van het ambulancevervoer op regionaal niveau.

Figuur 7.10 Gemeentelijke uitgaven en productie voor ambulancezorg, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)

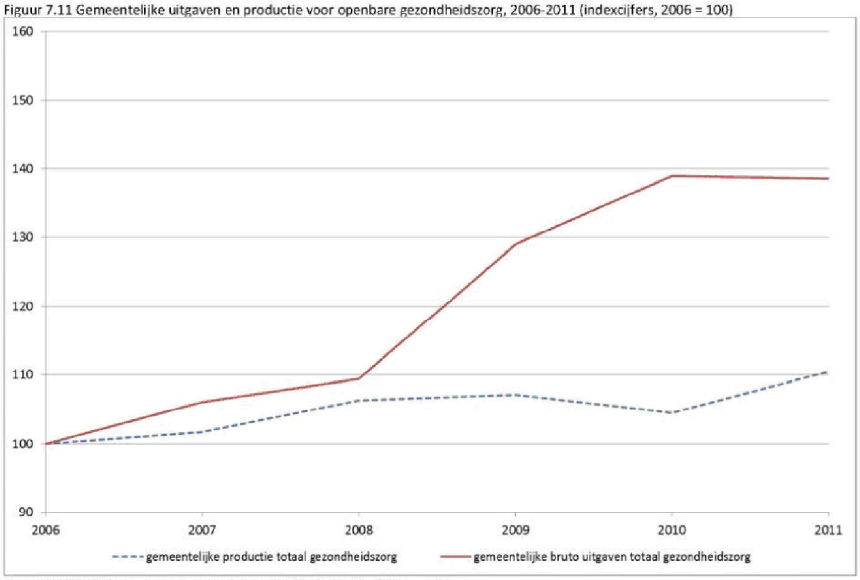


Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine), RIVM; SCP-bewerking

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 bij nagenoeg gelijkblijvende productie (figuur 7.11). 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 digitale kinddosier. 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 digitale kinddosier) en maken geen deel uit van de gekozen gebruiksindicator.

Figuur 7.11 Gemeentelijke uitgaven en productie voor openbare gezondheidszorg, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine), RIVM; 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 openbare gezondheidszorg en de jeugdgezondheidszorg. De kwaliteitseisen die aan gemeenten op het terrein van de openbare gezondheidszorg gesteld worden, nemen toe. Voor instellingen die werkzaam zijn in de openbare gezondheidszorg zijn certificeringsinstrumenten beschikbaar, waarin landelijk vastgestelde normen en voorschriften zijn opgenomen. Volgens het Rivm is de kwaliteit van de openbare gezondheidszorg in gemeenten de afgelopen jaren sterk verbeterd (nationaalkompas.nl). Wel zouden de GGD's nog onvoldoende toegerust zijn om opkomende gezondheidsproblemen, zoals overgewicht en psychosociale problemen bij kinderen, adequaat aan te pakken.

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.
De GGD is samen met andere eerstelijnspraktijken mede verantwoordelijk voor een gezondere leefstijl en om leefstijlbegeleiding in de buurt laagdrempelig toegankelijk te maken. De inspectie voor de gezondheidszorg heeft hiertoe randvoorwaarden opgesteld die een meer integrale zorg mogelijk maken. De inspectie constateert dat integrale zorg in enkele onderzochte wijken vaak nog in de kinderschoenen staat (Staat van de gezondheidszorg 2012).
Burgers zelf oordelen de laatste jaren steeds positiever over de gezondheidsvoorzieningen in de gemeente. Het rapportcijfer is gestegen van een 6,9 in 2007 naar een 7,4 in 2011.

2027483 03867

Jeugdgezondheidszorg

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 (JGZ) 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 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 15 minuten bereikt zou moeten kunnen worden. In 2006 bleek 91% van de inwoners binnen de 15-minutennorm te vallen en in 2011 betrof dit ruim 93% (Ambulancezorg Nederland). Aan het 95%-criterium wordt dus steeds beter maar nog niet geheel voldaan. Gemiddeld deed een ambulance er in 2011 9 minuten en 32 seconden over om spoedeisende hulp te verlenen (Ambulancezorg Nederland, 2012).

7.4 SAMENVATTING EN SLOTBESCHOUWING

De gemeenten gaven in 2011 een bedrag uit van €6.780 miljoen uit aan dienstverlening en zorg, hetgeen overeenkomt met 13% van de totale gemeentelijke uitgaven. De sectorspecifieke inkomsten dekken circa 21% van deze uitgaven. De sector is ingedeeld in drie deelsectoren: maatschappelijke dienstverlening, maatschappelijke ondersteuning en openbare gezondheidszorg. De huishoudelijke hulp is als onderdeel van de maatschappelijke ondersteuning pas vanaf 2007 onder regie van de gemeenten is gekomen.

Bij de maatschappelijke dienstverlening, waaronder de kinderopvang en de inburgering zijn begrepen, zijn productie en uitgaven in 2007 sterk uiteen gaan lopen. Deze uiteenlopende ontwikkeling is toe te schrijven aan de vernieuwing van de inburgering, hetgeen gepaard is gegaan met een nagenoeg verloren productiejaar. De jaren erna lopen productie en uitgaven meer in de pas, maar in 2010 blijft de productie van de inburgering stijgen terwijl de uitgaven dalen. In 2011 is dit weer rechtgetrokken. Per saldo zijn de uitgaven voor maatschappelijke dienstverlening in de periode 2006-2011 met gemiddeld 2,0% per jaar gedaald bij een gemiddelde productiestijging van 2,0% per jaar. Dit impliceert een gemiddelde kostprijsdaling van 3,9% per jaar.

De maatschappelijke ondersteuning, die is samengesteld uit huishoudelijke hulp, sociaal cultureel werk, voorzieningen voor mensen met beperkingen en voorzieningen voor kwetsbare groepen, vertoont, een opmerkelijk evenwichtig beeld. De uitgaven lopen redelijk in de pas met de geproduceerde diensten. Het beeld wordt sterk gedomineerd door de overheveling van de huishoudelijke hulp in 2007 van de Awbz naar de Wmo. Laten we die buiten beeld, dan stijgen de uitgaven in de periode 2007-2011 met gemiddeld 3,0% per jaar en neemt de productie met gemiddeld 1,0% per jaar toe. Per saldo impliceert dit een kostprijsstijging van gemiddeld 2,0% per jaar.

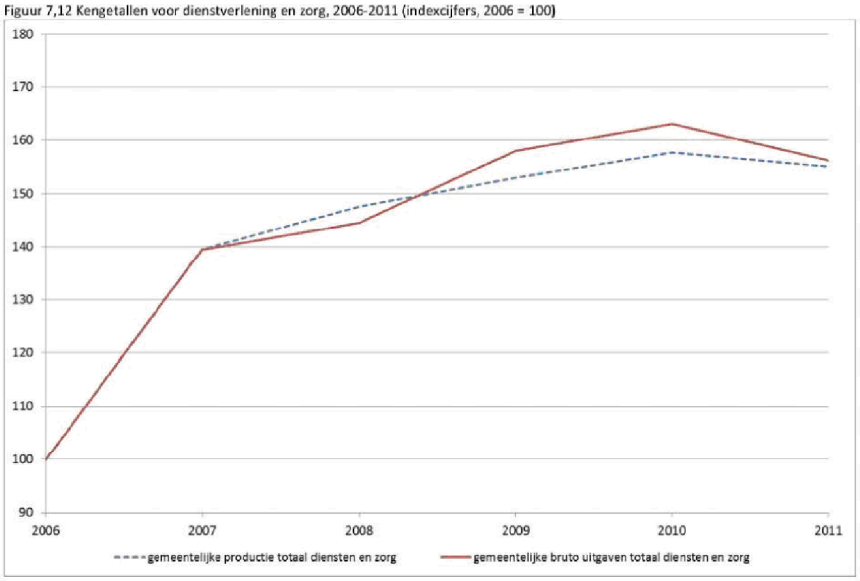
Bij de openbare gezondheidszorg, waaronder de preventieve zorg, de jeugdgezondheidszorg en de ambulancezorg vallen, zien we tot 2008 een gematigd patroon van licht oplopende productie en uitgaven, waarna de uitgaven bij licht stijgende productie fors stijgen. Deze forse uitgavenstijging vloeit voort uit de uitbreiding van taken van de jeugdgezondheidszorg en daaraan gekoppelde middelen, die maar beperkt weerspiegeld worden in de meting van de productie. Het gaat hier om de overheveling van de prenatale voorlichting naar de gemeenten, de extra taken in het kader van

2027483 03867

het opvoeden in de buurt, de extra kosten voor de oprichting van de Centra voor jeugd en gezin en de extra kosten voor de invoering van het digitale kinddosier. Alleen de extra uitgaven voor de Centra voor jeugd en gezin werken door in de gekozen gebruiksindicator. De overige taakuitbreidingen hebben een collectief karakter (prenatale voorlichting, opvoeden in de buurt) of investeringskarakter (invoering digitale kinddosier) en maken geen deel uit van de gekozen gebruiksindicator. Per saldo leidt dit tot een gemiddelde jaarlijkse stijging van de uitgaven met 6,7% en de productie met 2,0%, hetgeen een jaarlijkse kostprijsdaling impliceert van gemiddeld 4,4%.

Het totaalbeeld van de in dit hoofdstuk behandelde voorzieningen is weergegeven in figuur 7.12

Figuur 7,12 Kengetallen voor dienstverlening en zorg, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



Uit de figuur blijkt dat uitgaven en productie zich betrekkelijk evenwichtig hebben ontwikkeld. De forse stijging in 2007 is, als gezegd, toe te schrijven aan de overheveling van de huishoudelijke hulp van de Awbz naar de Wmo. Per saldo nemen we een gemiddelde kostprijsstijging waar van 1,1% per jaar, hetgeen als 'gematigd' kan worden aangemerkt. Deze geringe kostprijsstijging gaat bovendien gepaard met een verbetering van de kwaliteit van dienstverlening. Personen die huishoudelijke hulp ontvangen zijn steeds positiever over de verleende hulp en dat geldt ook voor mensen met beperkingen. Cliënten ervaren betere vervanging bij ziekte, minder wisselingen van hulpverlener, betere telefonische bereikbaarheid, mindere lange omrijtijden en kortere wachttijden bij vervoer. Ook over de prestaties van het sociaal culturele werk zijn burgers positiever gaan oordelen, hoewel de rapportcijfers nog aan de lage kant zijn, met name over voorzieningen voor jongeren in de buurt. De kwaliteit van de kinderopvang en inburgering laat op sommige punten te wensen over, maar negatieve ontwikkelingen zijn hier nauwelijks te melden. Wel stelt het consortium NCKO dat de kwaliteit van de pedagogische zorg zich minder gunstig heeft ontwikkeld, met name door de grotere groepsgrootte, maar deze tendens lijkt in 2012 gekeerd. Over de openbare gezondheidszorg waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn is helaas weinig informatie over de ontwikkeling van de kwaliteit beschikbaar. Voor zover deze informatie wel beschikbaar is zijn ook hier de aanwijzingen positief. Zo stelt het Rivm dat kwaliteit van de openbare gezondheidszorg in gemeenten de afgelopen

2027483 03867

jaren sterk is verbeterd en weten de ambulances steeds eerder de plek te bereiken waar spoedeisende hulp is geboden.

8 INFRASTRUCTUUR EN ECONOMIE

- Aan infrastructuur en economie werd door gemeenten in 2006 bijna €14 miljard uitgegeven, 26,3% van de totale gemeentelijke uitgaven.
- Tussen 2006 en 2011 daalden de uitgaven met gemiddeld 0,7% per jaar, terwijl de productie met 1,8% per jaar nog veel iets sterker daalde.
- Dit betekent dat de relatieve kostprijs in deze periode is gedaald met gemiddeld 1,1% per jaar.
- Ondanks de daling van de kostprijs is heeft kwaliteit van de dienstverlening bij infrastructuur en economie zich positief ontwikkeld.

Met opmerkingen . Deze redenering begrijp ik niet. de productie daalde sterker dan de uitgaven. Dat betekent dan toch dat de kostprijs stijgt??

De gemeenten in Nederland hebben in 2011 een bedrag van €13.950 miljoen uitgegeven aan fysieke infrastructuur en economische zaken, wat overeenkomt met 26% van de totale gemeentelijke uitgaven (tabel 8.1). De sectorspecifieke inkomsten dekten in 2011 75% van de uitgaven. In het begin van de waarnemingsperiode lag dit aandeel nog op 90%, maar door het dalen van de inkomsten uit grondexploitatie en het afstoten van deelnemingen in nutsbedrijven zijn deze inkomsten structureel gedaald. De uitschieter van inkomsten in 2009 houdt verband met de verkoop van de deelnemingen van gemeenten in enkele energieberdrijven, waardoor eenmalige inkomsten zijn gegenereerd ten koste van structurele inkomsten in de jaren erna.

Tabel 8.1: Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor infrastructuur en economie (in mld. € en prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
infrastructuur	5.270	4.800	4.580	4.880	4.900	4.820
economie	9.190	9.300	9.520	10.100	9.290	9.130
totaal	14.460	14.100	14.100	14.980	14.190	13.950
baten						
infrastructuur	2.390	1.930	1.550	1.590	1.590	1.790
economie	10.580	10.640	10.690	14.930	8.540	8.630
totaal	12.970	12.570	12.240	16.520	10.130	10.420

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

Aan economische activiteiten wordt circa twee derde van de bruto uitgaven in deze sectoren besteed, de rest gaat op aan de fysieke infrastructuur in de vorm van aanleg en onderhoud van waterwegen, havens, verkeerswegen en (openbaar) vervoer. De rol van het openbaar vervoer in de gemeenten is de laatste jaren gemarginaliseerd. Dit verklaart de daling van de uitgaven voor infrastructuur, waarin ook het openbaar vervoer is opgenomen. Het gemeentelijk aandeel in de totale kosten van het stads- en streekvervoer nam tussen 2006 en 2008 verder af van circa 60% naar circa 20%, waarna het min of meer stabiliseert. Bij de inkomstenkant ligt de nadruk met 83% nog sterker op de economische activiteiten.

8.1 INFRASTRUCTUUR: Wegen, water en vervoer

Wat doet de gemeente aan wegen, water en vervoer?

Het belangrijkste taakveld in de infrastructurele sector is met 64% van de uitgaven 'wegen, pleinen en straten'. Hieraan gaven de gemeenten in 2011 €3.080 miljoen euro uit in 2010 (tabel 8.2). Parkeren is de volgende post in deze sector, waar gemeenten in 2011 €690 miljoen aan hebben uitgegeven. Het regelen en uitbaten van parkeervoorzieningen heeft de afgelopen jaren in veel gemeenten een hoge vlucht genomen. Parkeren is één van de weinige van de in dit rapport behandelde taakvelden waarbij de inkomsten de uitgaven systematisch overtreffen. De inkomsten zijn ook fors gegroeid: van €590 miljoen in 2006 naar €810 miljoen in 2011. De uitgaven voor

2027483 03867

parkeervoorzieningen zijn echter nog sterker gegroeid, zowel relatief (64% tegenover 37%) als absoluut (€270 tegenover €220 miljoen).
Gemeente hebben de laatste jaren slechts een beperkte betrokkenheid bij openbaar vervoer. De totale kosten van het stad- /streekvervoer belopen ongeveer 1,9 miljard euro. In tabel 8.2 is te zien dat de gemeentelijke uitgaven aan het openbaar vervoer zijn gedaald van
€1.090 miljoen in 2006 naar €360 miljoen in 2008, waarna de uitgaven nog maar licht zijn gedaald. Ten slotte werd er nog €750 miljoen uitgegeven aan taken die betrekking hebben op de regulering van verkeer en water. Wat betreft het verkeer het om zaken als het opstellen van verkeersplannen, plaatsen van verkeersborden en –lichten, verkeersvoorlichting en het verwijderen van obstakels. Wat betreft het water gaat het om zaken als aanleg en onderhoud van binnenhavens en vaarwegen en het onderhouden van veerdiensten. De zeehavens zijn als afzonderlijk taakveld bij de sector 'economie' ondergebracht. Het aandeel van verkeer in dit taakveld bedroeg in 2011 circa driekwart en het aandeel water circa een kwart.

Tabel 8.2: Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor wegen en vervoer (in mln. € en prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
wegen, pleinen en straten	2.860	2.850	3.020	3.220	3.280	3.080
parkeren	420	480	500	570	630	690
openbaar vervoer	1.270	780	360	290	250	310
regulering verkeer en water	710	690	700	800	740	750
Totaal	5.270	4.800	4.580	4.880	4.900	4.820
Baten						
wegen, pleinen en straten	520	530	470	530	500	520
parkeren	590	710	640	730	760	810
openbaar vervoer	1.090	520	260	160	140	260
regulering verkeer en water	190	170	180	180	190	200
totaal	2.390	1.930	1.550	1.590	1.590	1.790

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

Alles bijeen hebben de gemeenten in 2011 een bedrag van €4.820 gespendeerd aan infrastructurele zaken, hetgeen in constante prijzen bijna 9% minder was dan in 2006. Dat komt uitsluitend door de verminderde betrokkenheid van gemeenten bij openbaar vervoer. Beperken we ons tot de overige voorzieningen, dan is er juist sprake van een forse stijging: 13%. Ook de inkomsten voor deze voorzieningen zijn met 18% fors gestegen, voornamelijk door hogere parkeergelden. Het parkeren zit duidelijk in de lift bij gemeenten; zowel uitgaven als inkomsten zijn fors gestegen. In 2011 werd 37% van de bruto uitgaven voor infrastructurele zaken door sectorspecifieke inkomsten gedekt.

Het gevoerde overheidsbeleid

Wegen, verkeer en parkeren
Het mobiliteitsbeleid van de overheid is gebaseerd op de Nota Mobiliteit (2004) en de uitwerking daarvan in de MobiliteitsAanpak (2008). In de Nota MobiliteitsAanpak stelde het toenmalige kabinet extra investeringen voor, oplopend tot een bedrag van €7 miljard in 2020, om een oplossing te kunnen bieden voor de groeiende fileproblematiek (tot 2020 wordt 7 miljard geïnvesteerd). In beide nota's vervullen ook de gemeenten een belangrijke rol, met name om de dagelijkse verplaatsing van deur-tot-deur mogelijk te maken. Gemeenten hebben 85% van het wegennet in beheer en zijn daarmee een belangrijke speler op het gebied van verkeersmobiliteit. Daarom hebben gemeenten een 'zorgplicht' volgens de Planwet verkeer en vervoer, die moet doorwerken in gemeentelijke verkeers- en vervoersplannen (VNG 2009: 10). In dit kader dragen gemeente de zorg voor een goed functionerend lokaal openbaar vervoer, voor voldoende en kwalitatief goede fietsroutes en de aansluiting tussen verschillende vervoerssoorten (KpVV 2007a). Ook het aanpakken van verkeersknelpunten om zo de bereikbaarheid van de economische centra (zoals winkelgebieden en

2027483 03867

industrieterreinen) en grootschalige voorzieningen te kunnen waarborgen, is een belangrijk thema in 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 maart 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 een dertiental nationale belangen. Samen met de lokale overheden zullen de verschillende systemen van openbaar vervoer (trein, bus, tram, metro) en het voor- en natransport beter worden geïntegreerd.

Openbaar vervoer

Het stads- en streekvervoer wordt verzorgd door 12 provincies en 6 grootstedelijke gebieden (rond Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven en Nijmegen). Daarnaast voeren diverse taxibedrijven kleinschalig openbaar vervoer uit, met name in de meer landelijke gebieden. 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.
Met de inwerkingtreding van de Wet personenvervoer 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: 15 jaar) een exclusieve vervoersconcessie. In 2017 moet de aanbesteding voor het railvervoer zijn afgerond, terwijl de aanbestedingen voor het busvervoer inmiddels grotendeels zijn afgerond. De vier grote steden mogen op basis van uitzonderingsbepaling (Aanbestedingsvrijheid openbaar vervoer in de 4 grote steden) zelf bepalen wie het openbaar vervoer in hun stad uitvoert. Tegelijk met deze verplichting tot openbare aanbesteding is een structurele bezuiniging van €120 miljoen ingeboekt op het openbaar vervoer in de drie grote steden via een korting op de rijksbijdrage aan de brede doeluitkering. Daarnaast zijn bezuiniging ingeboekt, oplopend tot een bedrag van €45 miljoen per jaar. In totaal zal dit voor de drie grote steden leiden tot een bezuiniging van €165 miljoen op de jaarlijkse uitgaven voor lokaal openbaar vervoer. Ter compensatie krijgen zij echter vanaf 2013 elk jaar €30 miljoen extra voor het openbaar vervoer. Voort is in het Begrotingsakkoord 2013 €100 miljoen vrijgemaakt voor openbaar vervoer en krijgen de overige provincies en regio's in totaal € 45 miljoen extra (Financiën 2012).
De rol van gemeenten bij de organisatie en financiering van het openbaar vervoer is beperkt. In de 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. De rijksoverheid, provincies, stadsregio's en gemeenten maken hiertoe gezamenlijk netwerkanalyses voor een gebiedsgerichte aanpak. Het uiteindelijke streven is de bereikbaarheid van deur tot deur te verbeteren. Verder wordt de ketenmobiliteit verbeterd door het bieden van goede Park and Ride-voorzieningen, goede aansluiting binnen en tussen de vervoersmodaliteiten en voldoende stallingruimte voor fietsen bij stations en haltes. Ook de reisinformatie dient, door middel van een 'aanvalsplan', te worden verbeterd.
Andere punten die gemeentelijke aandacht hebben zijn de toegankelijkheid en de veiligheid van het openbaar vervoer. Zo worden haltes toegankelijk gemaakt voor mensen die minder mobiel zijn en is een handreiking voor veiligheidsarrangementen in het openbaar vervoer ontwikkeld (KpVV 2010a).

Met opmerkingen [redacted]: Deze herken ik niet

Met opmerkingen [redacted]: Alleen in 2013 krijgt de bdu 75 mln. vanaf 2014 is dit 50 mln pj

Met opmerkingen [redacted]: Zie vorige opmerking

Water

In de beleidsbrief van VenW (2007), die voortbouwt op de Nota Mobiliteit, beschrijft het voormalige ministerie van V&W een pakket aan maatregelen om het goederenvervoer over water te stimuleren. Daarmee wil de overheid 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, innovatie in de binnenvaart stimuleren en de veiligheid in de binnenvaart optimaliseren. In de nota MobiliteitsAanpak (2008) kondigde het toenmalige 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 (2004) vraagt gemeenten met natte bedrijventerreinen en haventerreinen binnen hun gemeentegrenzen een goede bereikbaarheid van deze terreinen te waarborgen (KpVV 2007a). Investeringen van gemeenten in onderhoud van hun (binnen)havens, natte bedrijventerreinen en een nieuwe infrastructuur moeten daaraan bijdragen.

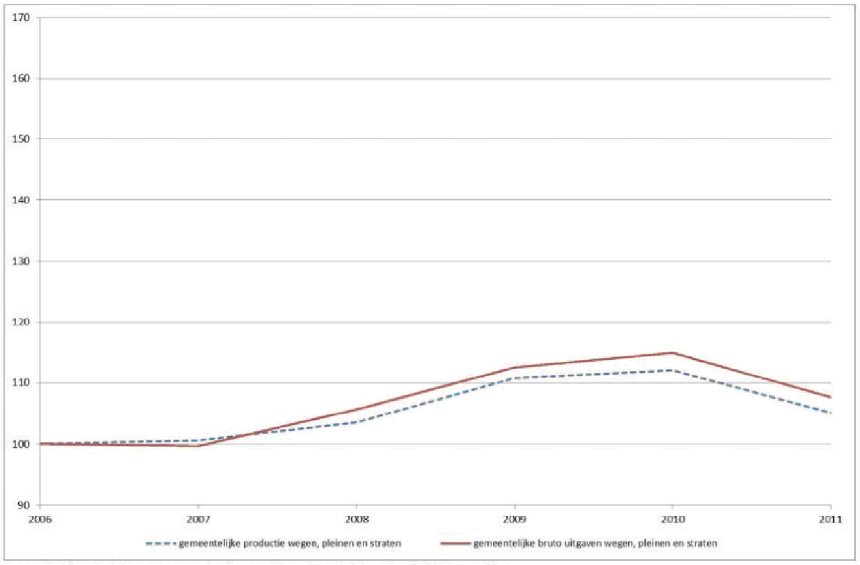
Productie en uitgaven

Bij wegen, straten en pleinen zou de productie gemeten kunnen worden via het aantal vierkante meters aangelegde en onderhouden wegen en bij parkeren via het aantal parkeeruren. Het gebrek aan fysieke indicatoren speelt ons hier echter parten. Het enige kenmerk dat beschikbaar is, is de lengte van alle (vaar)wegen in de gemeenten. Hiermee kan echter niet de belangrijke post 'onderhoud' van (vaar)wegen worden gedekt. Voor parkeren is geen enkele fysieke indicator beschikbaar. Daarom is voor dit taakveld uitgegaan van gedefleerde waarde bedragen. Bij wegen is hierbij gebruikgemaakt van het prijsindexcijfer van wegenonderhoud en bij parkeren van het prijsindexcijfer voor parkeren en tolgeld. Daarbij is bij parkeren als proxy voor de parkeerdrukte uitgegaan van de opbrengst uit parkeergelden (productie=parkeergelden/prijsindex). Bij het taakveld "regulering verkeer en water" is bij gebrek aan een betere deflator eveneens gebruikgemaakt van het prijsindexcijfer voor wegenonderhoud. Bij het openbaar vervoer wordt wel uitgegaan van een fysieke prestatie indicator: het aantal afgelegde reizigerskilometers.

<u>Wegen, pleinen en straten</u>
De ontwikkeling van de reële gemeentelijke uitgaven en de productie voor wegen, pleinen en straten verloopt betrekkelijk gelijkmatig (figuur 8.1). De figuur illustreert dat de uitgaven voor wegenonderhoud in het begin van de waarnemingsperiode constant zijn gebleven maar vanaf 2008 licht stijgen. In 2011 treedt een forse daling in van ruim 6% voor zowel uitgaven als productie. De productie volgt het spoor van de uitgaven vrij nauwgezet doordat de prijzen van wegenonderhoud redelijk in de pas lopen met die van het bbp. Gemiddeld per jaar stegen de uitgaven iets meer dan de productie. Per saldo zijn de uitgaven in de waarnemingsperiode met gemiddeld 1,5% per jaar gestegen en volgt de productie op enige afstand met een groei van 1,0% per jaar.

Figuur 8.1 Kengetallen wegen, pleinen en straten, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)

2027483 03867



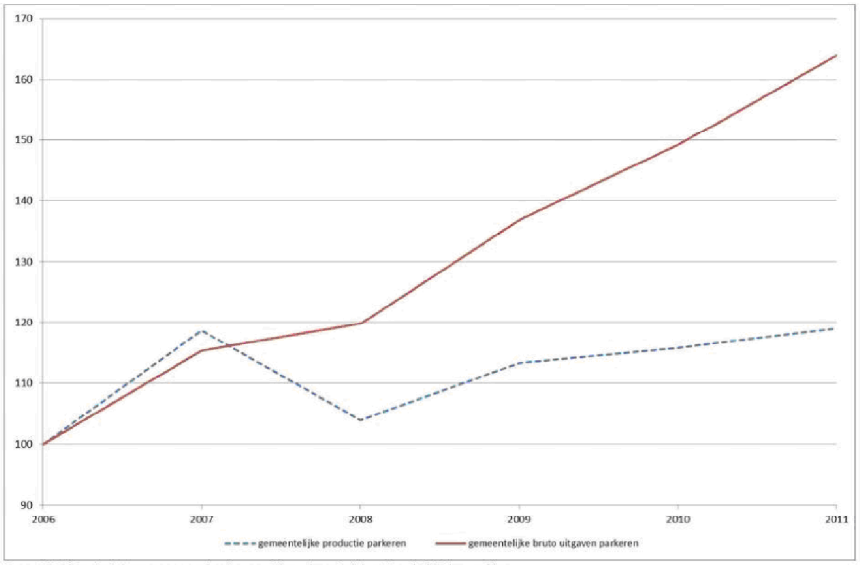
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; Maandstatistiek prijzen) SCP-bewerking

Parkeren

De uitgaven voor parkeren vertonen een sterk stijgend verloop, maar de productie kent met enige pieken en dalen een veel minder steil verloop (figuur 8.2). Gemiddeld stijgen de uitgaven aan parkeren met 10% per jaar en de productie met 3,5% per jaar. Ondanks de afwijkende groei is het batig saldo voor gemeenten in 2011 door de hogere parkeertarieven nog steeds 120 miljoen euro. De parkeertarieven zijn in de waargenomen periode namelijk met gemiddeld 4,7% per jaar gestegen tegenover een gemiddelde prijsstijging van de gezinsconsumptie met 1,8% per jaar.

Figuur 8.2 Kengetallen parkeren, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)

2027483 03867



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

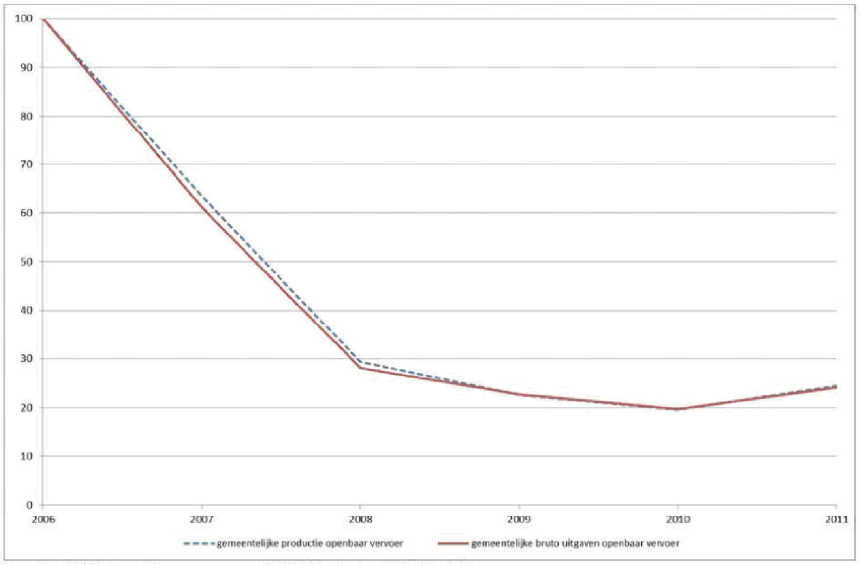
Openbaar vervoer

Bij het stad- en streekvervoer wordt de productie afgemeten aan het aantal reizigerskilometers. Daarbij wordt een evenredig deel van het totaal aantal reizigerskilometers voor het stad- en streekvervoer als productie aan gemeenten toegerekend.[17] De informatie over productie en uitgaven is samengevat in figuur 8.3. Uit de figuur blijkt dat de productie nagenoeg in de pas loopt met de reële uitgaven. Het sterk dalend verloop in de periode 2006-2008 heeft uitsluitend te maken met de afgenomen betrokkenheid van gemeenten bij het stads- en streekvervoer. Deze ontwikkeling hangt samen met de tendens naar verzelfstandiging en privatisering van de openbaarvervoersbedrijven. Dit resulteert per saldo in een daling van zowel de uitgaven als de productie met gemiddeld 25%% per jaar.

Figuur 8.3 Kengetallen stad-/streekvervoer, 2006-2011 (indexcijfers en prijzen 2011)

[17] 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.

2027483 03867

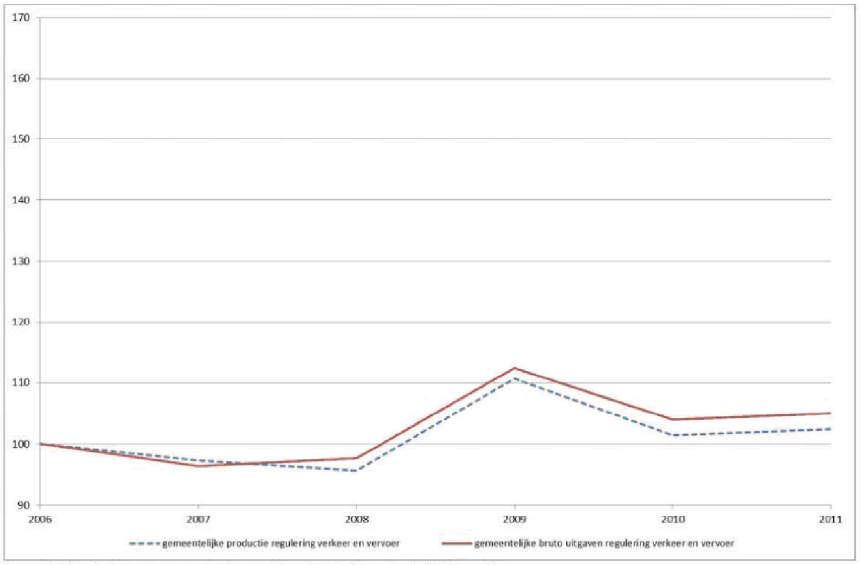


Bron: VenW (rijksbegroting; www.wroov.nl); NEA (jaarboeken WROOV-plus)

Regulering verkeer en water

Voor het onderdeel 'regulering verkeer en water' is sprake van een duidelijke piek in de productie en uitgaven in 2009 (figuur 8.4). Deze piek werd vooral veroorzaakt door extra uitgaven die te maken hebben met de regulering van het verkeer. Daarbij moeten we denken aan het plaatsen en onderhouden van verkeerslichten, verkeersborden, wegwijzers en plaatsnaamborden en de verwijdering van autowrakken en verkeersobstakels. De betrokken uitgaven zijn in 2009 nominaal met bijna 20% toegenomen. Daarna dalen uitgaven en productie naar een iets hoger niveau dan het begin van de waarnemingsperiode. De groei in de uitgaven (gemiddeld 1,0% per jaar) is iets hoger dan de groei in de productie (0,5% per jaar).

Figuur 8.4 Kengetallen regulering verkeer en vervoer, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)

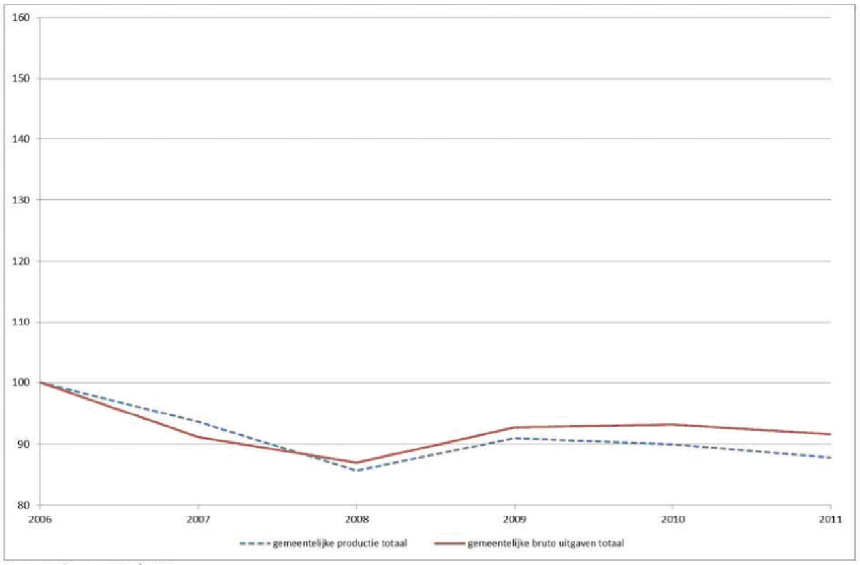


Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; Maandstatistiek prijzen) SCP-bewerking

Totaal wegen en vervoer

De samenvattende uitkomsten voor wegen en vervoer zijn weergegeven in figuur 8.5. Deze figuur laat zien dat productie en uitgaven elkaar aanvankelijk weinig ontlopen, maar vanaf 2008 iets meer uiteen gaan lopen. Aan deze uiteenlopende ontwikkelingen dragen alle betrokken taakvelden bij, met uitzondering van het stad- en streekvervoer. De gemeentelijke productie in de sector wegen en vervoer is met gemiddeld 2,6% per jaar gedaald en de gemeentelijke uitgaven met gemiddeld 1,7% per jaar, hetgeen een jaarlijkse kostprijsstijging van 0,9% impliceert. Deze neergaande ontwikkeling houdt geheel verband met de afgenomen betrokkenheid van gemeenten bij het stad- en streekvervoer.

Figuur 8.5 Samenvatting kengetallen wegen en vervoer, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



Bron: zie figuren 8.1 t/m 8.4

Kwaliteit van dienstverlening

Wegen en vervoer

Een belangrijke indicator voor de kwaliteit van het gemeentelijk wegennet en het vervoer op deze wegen is de congestie die optreedt en de gevolgen op de reistijd van gebruikers. Over de ontwikkeling van de congestie in de gemeenten is echter nauwelijks informatie beschikbaar. 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 van Rijkswaterstaat (2011, 2012). Uit deze monitor blijkt dat het aantal afgelegde voertuigkilometers is gestegen van 60 miljard in 2004 naar circa 63 miljard in 2007, waarna dit – mede door de economische crisis – tot 2011 stabiliseerde. In 2011 is het aantal afgelegde voertuigkilometers weer gestegen naar een niveau van 64,6 miljard. 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 en in 2011 een sterke stijging naar een niveau van 54 miljoen uren.
Een andere indicator voor de gemeentelijke prestaties op het gebied van wegen en vervoer is de veiligheid op de wegen. Deze kan worden afgeleid van het aantal verkeersslachtoffers, dat helaas niet is op te splitsen naar ongevallen op rijkswegen, provinciale wegen en gemeentelijke wegen.

Met opmerkingen Zie de publieksrapportage hoofdwegennet.

Tabel 8.3: Verkeersslachtoffers, 2006-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
verkeersdoden	811	791	750	720	640	661
ernstig gewonde verkeersslachtoffers	15.420	16.640	17.610	18.580	19.100	20.100
voertuigkilometers (mln)	122.787	125.032	127.664	127.045	126.505	128.664

Bron: SWOV 2012 en CBS, Statline

Het totaal aantal verkeersslachtoffers is in de waargenomen periode met gemiddeld 5% per jaar gestegen (tabel 8.3). Weliswaar is het aantal dodelijke slachtoffers fors gedaald (met -4% per jaar), maar het aantal ernstig gewonden is juist fors gestegen (met 5% per jaar). Voor een deel is dit toe te schrijven aan te toename van het verkeer, maar als we rekening houden met het aantal afgelegde voertuigkilometers resulteert nog een forse stijging van gemiddeld 4% per jaar. De verkeersveiligheid is dus duidelijk afgenomen.

Tabel 8.4: Kwaliteit van het gemeentelijk wegennet volgens burgers

	dimensie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Trend
onderhoud wegen, paden en pleintjes in de buurt	rapportcijfer	.	5,5	6,1	6,5	6,5	6,6	+
onderhoud wegen en fietspaden in de gemeente	rapportcijfer	.	6,6	6,8	6,7	6,7	6,8	0
bereikbaarheid van de buurt met de auto	rapportcijfer	7,0	7,3	7,6	7,8	7,8	7,8	+
verkeersveiligheid in de gemeente	rapportcijfer	5,9	5,8	6,1	6,5	6,5	6,6	+
verkeersveiligheid in de buurt	rapportcijfer	.	5,7	6,0	6,4	6,4	6,4	+
straatverlichting in de buurt	rapportcijfer	7,0	7,1	7,1	7,4	7,4	7,4	+

Bron: King (burgeroordeel)

Op de website waarstaatjegemeente.nl is ook informatie opgenomen over het oordeel van burgers over het gemeentelijk wegennet. Daaruit blijkt dat dat burgers tussen 2007 en 2011 op veel aspecten positiever zijn gaan oordelen over het gemeentelijk wegennet (tabel 8.4). Het onderhoud van wegen en paden is volgens burgers verbeterd, de bereikbaarheid is toegenomen en ook de veiligheid wordt hoger aangeslagen.

Parkeren

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 (liever betaling per minuut) en betaalmogelijkheden (bijvoorbeeld liever betalen met pin) zijn er nog wel duidelijk verbeteringen mogelijk.

Tabel 8.5: Kwaliteit van de gemeentelijke parkeervoorzieningen volgens burgers (rapportcijfers)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Trend
parkeermogelijkheden in de buurt	6,0	5,8	6,2	6,6	6,6	6,6	+
parkeermogelijkheden in de gemeente	6,7	6,5	6,0	6,4	6,4	6,6	0

Bron: King (burgeroordeel)

Op de website waarstaatjegemeente.nl kunnen we ook het oordeel van burgers terugvinden over de parkeermogelijkheden in de buurt en in de hele gemeente (tabel 8.5). Over het algemeen zijn burgers positiever gaan oordelen over het parkeren in de buurt, maar over de parkeermogelijkheden in de gemeente zelf blijft het oordeel in de waargenomen periode vrijwel onveranderd. Over de parkeertarieven zijn burgers minder tevreden.
Het gunstiger geworden beeld over het parkeren in de gemeente wordt bevestigd in een onderzoek van het Platvorm parkeren Nederland (Vexpan/Trendbox 2010). Uit dat onderzoek blijkt dat consumenten in 2010 meer tevreden zijn met het parkeren dan in 2007. Men vindt makkelijker 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.

2027483 03867

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. Ook uit de SCP-enquête *Kwaliteit Publieke Dienstverlening* blijkt dat 33% van de burgers de parkeertarieven in de buurt te hoog vindt (10% vindt veel te hoog) en dat 56% van de burgers de parkeertarieven in het centrum van hun gemeente te hoog vindt (24% vindt veel te hoog). Dit beeld wordt bevestigd door een onderzoek van Vexpan onder Anwb leden in 2013, waaruit blijkt dat men vooral ontevreden is over de tarieven in parkeergarages: circa twee derde deel van de ondervraagden blijkt hierover geërgerd (Vexpan, 2013).

Openbaar vervoer

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 (tabel 8.6). Over het geheel zijn de gebruikers tevreden met het stad- en streekvervoer.

Tabel 8.6: Kwaliteit van het stad- en streekvervoer

	dimensie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Trend
Burgeroordelen								
openbaar vervoer in de buurt	rapportcijfer	.	6,9	6,3	6,7	6,7	6,9	0
openbaar vervoer in de gemeente	rapportcijfer	6,0	6,4	6,1	6,6	6,6	6,8	+
Klantoordelen								
algemeen oordeel	rapportcijfer	7,0	7,0	7,2	7,2	7,2	7,2	0
informatie en veiligheid	rapportcijfer	7,4	7,3	7,5	7,5	7,5	7,5	0
rijcomfort	rapportcijfer	7,0	7,0	7,2	7,2	7,3	7,3	+
tijd en doorstroming	rapportcijfer	6,2	6,0	6,2	6,5	6,5	6,6	+
prijs	rapportcijfer	6,3	6,3	6,5	6,3	6,0	5,9	–

Bron: King (burgeroordeel); KpVV (klantoordelen 2006, 2007b, 2010b, 2012)

Op de aspecten 'rijcomfort' en 'tijd en doorstroming' is de klanttevredenheid in de waargenomen periode toegenomen. Het algemeen oordeel over het stad- en streekvervoer verandert echter weinig in de tijd, en dat geldt ook voor het aspect 'informatie en veiligheid'. Over de prijs van het lokale openbaar vervoer is men wat minder positief gaan oordelen, en wordt in 2011 net geen voldoende meer gescoord.

In de SCP-enquête *Kwaliteit Publieke Dienstverlening* wordt ook naar het oordeel van burgers over het openbaar vervoer gevraagd. 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 de beschikbaarheid van het vervoer goed tot zeer goed beoordeelt is ongeveer gelijk gebleven. Bij de meeste overige aspecten is het oordeel van gebruikers ook duidelijk positiever geworden. Ook uit gegevens van waarstaatjegemeente.nl blijkt dat burgers redelijk tevreden zijn over het openbaar vervoer, zij het dat dit beperkt is tot de eigen gemeente (tabel 8.3). Het oordeel over het openbaar vervoer in de eigen buurt verandert echter weinig in de waargenomen periode.

8.2 Economische zaken

Wat doet de gemeente aan economische zaken?

Economische zaken is een betrekkelijk heterogeen sector met onder meer: de exploitatie van grond voor woningbouw, de zorg voor het functioneren van zeehavens (zoals beheer en onderhoud, verkeersmaatregelen, bebakening, loodsdiensten, weerkundige diensten en radardiensten), de exploitatie van of deelname aan nutsbedrijven en de bevordering van handel en industrie (waaronder straatmarkten, openbare verkopingen, accommodaties, beurzen). Aan economische

2027483 03867

zaken gaven de gemeenten in 2011 een bedrag van €9.130 miljoen uit, en vormen daarmee circa 17% van de totale gemeentelijke uitgaven. Deze uitgaven werden voor 95% gedekt door sectorspecifieke inkomsten (tabel 8.7). Het grootste deel van de gemeentelijke uitgaven (86%) heeft betrekking op grondexploitatie. Kader 8.1 geeft enige informatie over de samenstelling van de lasten en baten van gemeentelijke grondexploitatie. Voor de veelheid aan andere taken op economisch gebeied blijft dan een veel geringer 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 8.1 Baten en lasten van bouwgrondexploitatie
Ongeveer driekwart van zowel de baten als de lasten van de gemeentelijke bouwgrondexploitatie hebben betrekking op 4 posten. Aan de lastenkant heeft de grootste post betrekking op de aankoop en uitbesteding van duurzame goederen. Hieronder valt bijvoorbeeld de aanschaf van bouwmaterieel. De activering van lasten van bouwgrondexploitatie maakt ook een aanzienlijk deel uit van de lasten. Aan de aankoop van grond en aan reserveringen wordt iets minder besteed. Bij de baten wordt circa een derde van de inkomsten geboekt op activering van lasten van bouwgrondexploitatie en iets minder dan een derde op de verkoop van grond. Een klein deel van de baten heeft betrekking op reserveringen en de verkoop van duurzame goederen.

De reële uitgaven aan economische activiteiten zijn per saldo nagenoeg gelijk gebleven in de waargenomen periode (-0,1% per jaar), maar de inkomsten zijn fors gedaald (-4,0% per jaar). Dit komt doordat een deel van de inkomsten uit nutsbedrijven door de verkoop van deelnemingen in Nuon en Essent in 2009 zijn gekapitaliseerd. Dit leidt eenmalig tot hoge inkomsten maar structureel vanaf 2010 tot lagere inkomsten.[18] In 2010 zien we zowel bij de inkomsten als bij de uitgaven een flinke daling, die vooral gelokaliseerd is in de grondexploitatie. Door de economische crisis is deze activiteit in het slop geraakt.

Tabel 8.7: Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor economie (in mln. € en prijzen van 2010)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lasten						
grondexploitatie	8.220	8.270	8.450	8.510	8.030	7.900
havenbedrijven	100	150	100	110	110	110
nutsbedrijven	160	160	150	470	170	180
bevordering handel en industrie	700	730	820	1.010	980	940
totaal	9.190	9.300	9.520	10.100	9.290	9.130
Baten						
grondexploitatie	9.230	8.930	9.070	8.080	7.290	6.990
havenbedrijven	130	310	260	190	170	210
nutsbedrijven	790	940	860	5.950	420	770
bevordering handel en industrie	430	460	510	710	650	650
Totaal	10.580	10.640	10.690	14.930	8.540	8.630

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

Het gevoerde beleid

Economische bedrijvigheid is een belangrijke gemeentelijke activiteit. Vooral de grondexploitatie is een activiteit die veel gemeentelijke middelen vergt maar ook veel inkomsten genereert. Bij de grondexploitatie gaat het om de gemeentelijke productie van bouwgronden voor bedrijven

[18] In de periode 2006-2008 stond tegenover een gemiddeld uitgavenbedrag van €150 miljoen een bedrag van €800 miljoen aan inkomsten. In 2008 zijn de inkomsten incidenteel opgelopen tot een bedrag van €5,8 miljard als gevolg van de verkoop van deelnemingen in de energiebedrijven Nuon en Essent. Tegenover deze hogere inkomsten stonden weliswaar ook hogere uitgaven (€450 miljoen), maar deze wogen niet op tegen de extra inkomsten.

2027483 03867

(bedrijfsterreinen) en woningen (bouwkavels). In vroegere jaren werd winst gemaakt op de verkoop van bouwgrond, maar de laatste jaren wordt hier door de economische crisis fors verlies op geleden. Voor de verdergaande (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen hebben het rijk, IPO en de VNG eind 2009 een convenant opgesteld, waarin is 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. De economische crisis heeft voorts een verschuiving ingezet van actief naar passief grondbeleid (VNG 2013). Bij actief grondbeleid voert de gemeente zelf de verwerving, verwerking en vervreemding van bouwgronden uit, maar bij passief grondbeleid treden gemeenten uitsluitend faciliterend op voor private partijen of gaan daarmee samenwerkingsverbanden aan.

Met opmerkingen [ ]: Ons beeld is dat er altijd al een aantal gemeenten een passief grondbeleid hebben gehad, en een aantal een actief. Veel gemeenten zijn nu in de problemen gekomen door de grondexploitatie en dus doen ze dat nu veel minder. Dit stuk zegt iets anders, wat is waar?

Lokale overheden zagen in 2009 hun inkomsten dalen als gevolg van tegenvallende grondverkopen en inkomsten uit bouwleges. Het 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. De verliezen van de gemeentelijke grondbedrijven kunnen door de economische crisis in de periode 2008-2011 volgens Deloitte echter oplopen tot €4,4 miljard (TK 27581, nr. 43) en volgens Fakton zelfs tot €5,7 miljard (BB 9-1-2013). Van het totaal door Deloitte berekende bedrag hebben gemeenten in 2011 voor € 2 miljard aan verliezen genomen. Er is dus nog wel wat af te boeken.

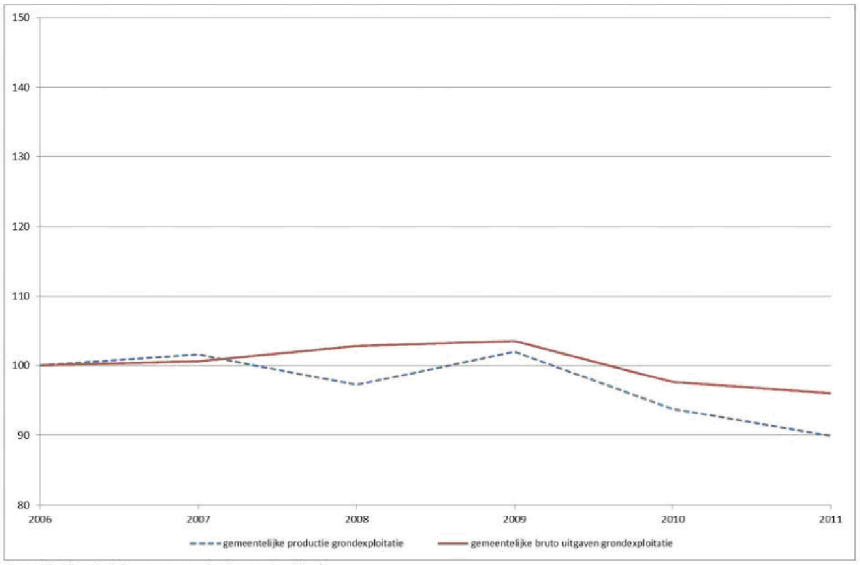
Gemeenten maken ook massaal gebruik van de stimuleringsregeling woningbouw. De regeling is bedoeld voor projecten op het gebied van herstructurering en uitbreidingsnieuwbouw die zijn stilgevallen door de economische crisis (IM 2010). Gemeenten maken ook gebruik van de op 31 maart 2010 ingevoerde Crisis- en herstelwet. Deze maakt het door kortere procedures 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. In het eerste jaar dat deze wet van kracht was waren gemeenten nog betrekkelijk terughoudend en werd de wet vooral gebruikt voor versnelde procedures voor bestemmingsplannen en infrastructurele werken (Barkhuysen et al, 2011). Deze beperkte inzet wordt door Barkhuysen et al. toegeschreven aan het feit dat er doorgaans enige tijd nodig is voordat nieuwe instrumenten, en zeker zo'n complexe wet als de onderhavige, daadwerkelijk een plaats krijgen in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Volgens een eerste evaluatie van het ministerie van BZK valt dit instrument echter in goede aarde en gaan gemeenten die het instrument hebben toegepast vaak op herhaling (BZK 2012). Op 25 april 2013 is de crisis- en herstelwet permanent gemaakt.

Productie en uitgaven

Grondexploitatie

De productie van bouwgronden wordt gemeten door de uitgaven te defleren met de prijsindex voor het bouwrijp maken van terreinen. Tot en met 2009 bleef de productie van gemeentelijke bouwgronden min of meer constant, maar vanaf 2010 zet een duidelijke daling in met 12% in de betrokken periode. Over de hele waarnemingsperiode komt dit neer op een daling van de gemiddelde productie met -2,1% per jaar. De overeenkomstige uitgaven dalen met gemiddelde -0,7% per jaar minder snel. Per saldo leidt dit tot een gemiddelde kostprijsstijging van 1,3% per jaar.

Figuur 8.7 Kengetallen voor grondexploitatie, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



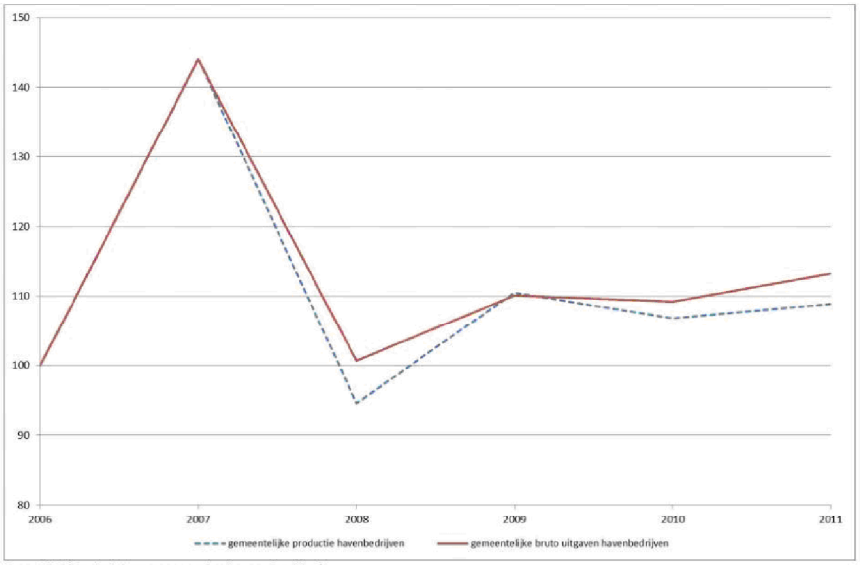
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine);

Havenbedrijven

De productie van de havenbedrijven wordt bepaald door de betrokken uitgaven te defleren met de prijsindex voor grond-, weg- en waterbouw[19]. De resulterende cijfers fluctueren nogal, maar de productie en de uitgaven lopen redelijk gelijk op. Vooral het jaar 2007 vormt een stevige piek in het verloop van productie en uitgaven. De productie stijgt met gemiddeld met 1,7% per jaar wat minder dan de uitgaven, die met 2,5% per jaar zijn gestegen.

Figuur 8.8 Kengetallen voor havenbedrijven, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)

[19] een index voor het beheer en onderhoud van waterwegen en havens is helaas niet beschikbaar

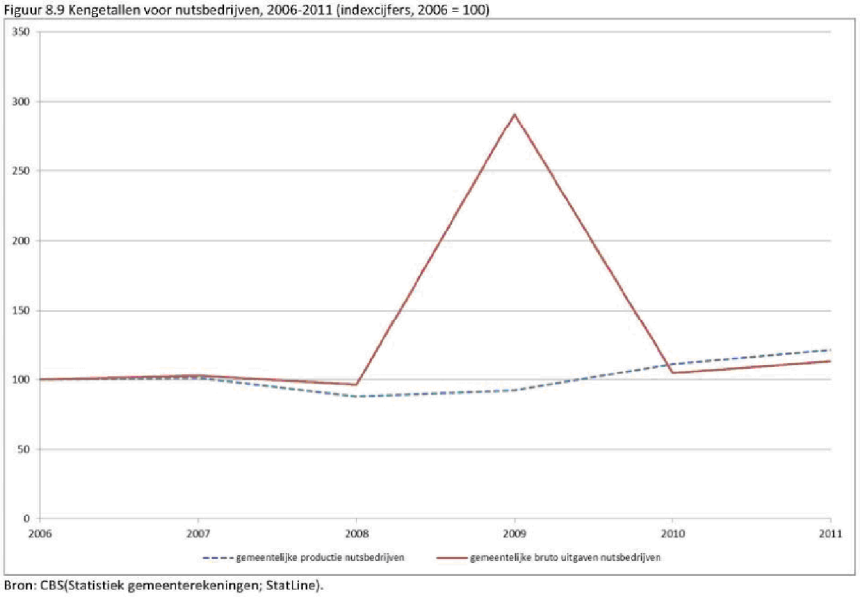


Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine);

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 hier onder. De productie wordt gemeten door de uitgaven te defleren met de producentenprijsindex voor energiebedrijven. In figuur 8.9 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 stijgt de productie met gemiddeld 3,9% per jaar, terwijl de uitgaven met 2,5% per jaar duidelijk minder sterk zijn gestegen.

Figuur 8.9 Kengetallen voor nutsbedrijven, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



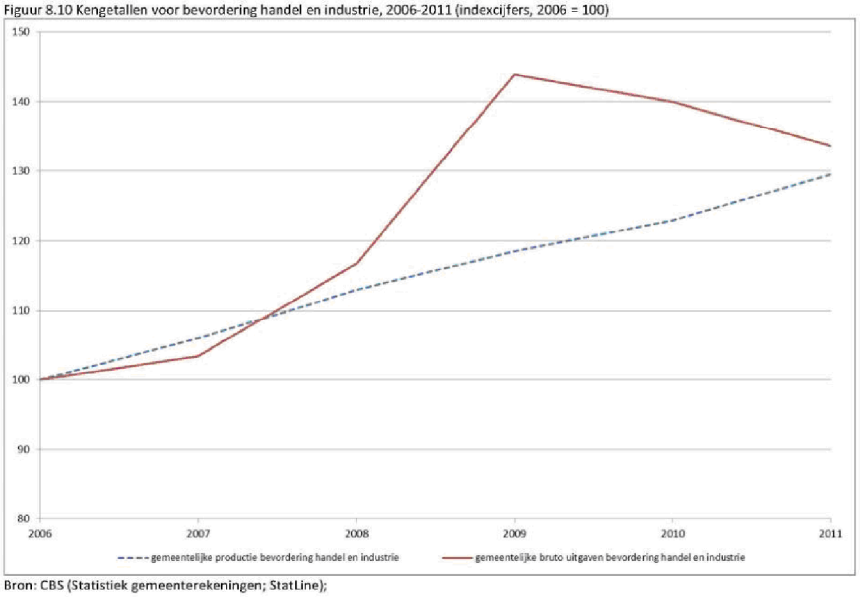
Bron: CBS(Statistiek gemeenterekeningen; StatLine).

bevordering handel en industrie

Dit taakveld heeft betrekking op een veelheid van producten, waarvoor nauwelijks landelijke indicatoren beschikbaar zijn. Het gaat hierbij om zaken als het organiseren van straatmarkten, het beschikbaar stellen van accommodaties voor handel en nijverheid en het bijdragen aan industriële en agrarische bedrijvigheid. Daarom wordt hier een globale normeringsindicator gehanteerd: het aantal bedrijfsvestigingen. De beschikbare cijfers zijn weergegeven in figuur 8.10. De reële gemeentelijke uitgaven nemen gestadig toe, met een forse tempoversnelling in 2008 (met 13%) en vooral 2009 (met 23%). Gemeenten hebben in het zicht van de economische crisis in 2009 investeringen voor latere jaren naar voren gehaald. In 2010 en 2011 hebben de gemeenten hun uitgaven voor de bevordering van handel en industrie weer naar een iets lager niveau gebracht. Daardoor bedraagt de gemiddelde jaarlijkse groei over de gehele periode slechts 6,0%. De genormeerde productie (het aantal bedrijven) neemt met 5,3% per jaar betrekkelijk monotoon toe.

2027483 03867

Figuur 8.10 Kengetallen voor bevordering handel en industrie, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)

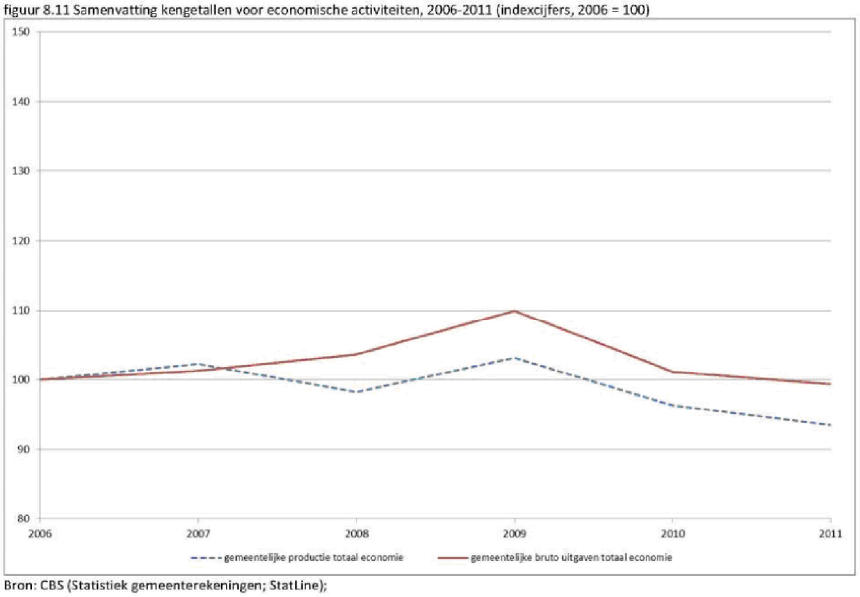


Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine);

Totaal van economische activiteiten

De ontwikkeling van het totaal van economische activiteiten wordt sterk gedomineerd door de grondexploitatie, die circa 85% van de betrokken uitgaven vergt. Dit betekent dat de totale uitgaven en totale productie voor economische activiteiten per saldo een betrekkelijk vlak verloop kennen. De grondexploitatie dook vanaf 2010 in de 'rode cijfers', maar dat gold niet voor de overige economische activiteiten. Verder wordt het beeld bepaald door de sterke piek in de gemeentelijke uitgaven voor de nutsbedrijven in 2009 als gevolg van het afstoten van de deelnemingen in Nuon en Essent. Per saldo namen de uitgaven van gemeenten aan economische activiteiten in de beschouwde periode met gemiddeld 0,1% per jaar af en de productie met 1,3% per jaar.

figuur 8.11 Samenvatting kengetallen voor economische activiteiten, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 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. 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 waarderen de ondernemers het ondernemingsklimaat in 2009 significant hoger dan in 2005. 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. Ondernemers stellen steeds hogere eisen aan hun vestigingslocatie en zijn in 2009 zeer positief over de ontsluiting, de bereikbaarheid en de bewegwijzering van hun bedrijfslocatie. Ook ervaren ondernemers een vermindering van de administratieve lasten en de voortgaande digitalisering van het bedrijvenloket, dat als positief wordt ervaren omdat het aanvragen van vergunningen eenvoudiger is geworden. 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. Ondernemers waren wel sceptisch over de activiteiten van de gemeente om met de extra inzet van middelen de economische crisis tegen te gaan.
In een quickscan concludeert het EIM dat ondernemers met een rapportcijfer van 6,7 in 2011 redelijk tevreden zijn met de bijdragen van gemeenten aan het ondernemingsklimaat, maar dat de kwaliteit van de gemeentelijke voorlichting en dienstverlening, gewaardeerd op een zesje, beter kan (EIM 2012). Ongeveer twee derde van de ondernemers vinden dat dit beter moet, met name de kleinere

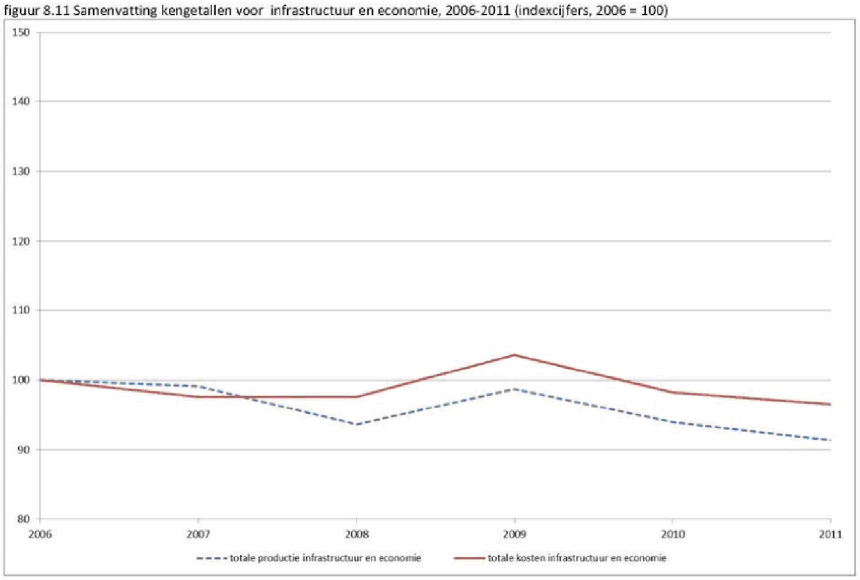
2027483 03867

bedrijven. Bij doorvragen blijkt het vooral te gaan om een betere communicatie. De verbetering in de communicatie tussen gemeenten en ondernemend Nederland die in de periode 2008-2010 is opgetreden (Ecorys 2010) vergt blijkbaar nog aandacht. Hoewel gemeenten op de goede weg zijn met ondernemend Nederland, is er nog wel werk aan de winkel en vinden ondernemers dat gemeenten daar best nog meer aandacht aan kunnen geven.

8.4 Samenvatting en slotbeschouwing

Gemeenten gaven in 2011 een bedrag uit van €14,0 miljard aan infrastructurele en economische activiteiten, wat overeenkomt met 26% van de totale gemeentelijke uitgaven. De sectorspecifieke inkomsten dekken ongeveer 75% van de uitgaven. Economische activiteiten namen 65% van de uitgaven voor hun rekening, infrastructurele activiteiten waren goed voor 35%. De belangrijkste activiteit is de grondexploitatie, waarmee in 2011 een bedrag van €7,9 miljard gemoeid was, gevolgd door de aanleg en onderhoud van wegen, pleinen en straten, waarmee €3,1 miljard gemoeid was. Samen waren zij goed voor bijna 80% van de uitgaven van de in dit hoofdstuk betrokken voorzieningen.

figuur 8.11 Samenvatting kengetallen voor infrastructuur en economie, 2006-2011 (indexcijfers, 2006 = 100)



Wanneer naar het totaal van infrastructurele en economische activiteiten wordt gekeken ontstaat een betrekkelijk rustig beeld (figuur 8.11). De lichte piek in productie en uitgaven houdt verband met het afstoten van deelnemingen in enkele energie maatschappijen en de daling in 2010 en 2011 met de problemen die gemeenten hebben met de grondexploitatie als gevolg van de economische crisis. Per saldo zijn de uitgaven met gemiddeld -0,7% per jaar gedaald en de productie met -1,8%, hetgeen overeen komt met een kostprijsstijging van 1,1% per jaar.

In 2011 was er met de gemeentelijke uitgaven aan infrastructurele werken een bedrag van €4.820 miljard euro gemoeid, waarvan 37% werd gedekt uit sectorspecifieke inkomsten. Het belangrijkste taakveld in deze sector is 'wegen, pleinen en straten'. De uitgaven hieraan stegen tussen 2006 en 2011 met 1,5% per jaar, terwijl de inkomsten nagenoeg gelijk bleven. De productie nam met 1% per

2027483 03867

jaar toe. Het parkeren is één van de weinige taakvelden waarbij de inkomsten de uitgaven systematisch overtreffen. In 2011 waren de inkomsten 11% hoger dan de uitgaven. De uitgaven zijn met 10% per jaar wel sneller toegenomen dan de inkomsten (met 6% per jaar). De productie blijft met 3,5% per jaar enigszins achter.
De aandeel van de gemeenten in de totale uitgaven voor stad- en streekvervoer is tot 2008 sterk gedaald naar een niveau van 14% in 2011. De gemeentelijke uitgaven en inkomsten voor stad- en streekvervoer zijn hierdoor met circa 25% per jaar gedaald. Ook de daling van de productie ligt in dezelfde orde van grootte. Voor het onderdeel 'regulering verkeer en vervoer' is sprake van een geleidelijke ontwikkeling van uitgaven (1,0% per jaar), inkomsten (1,7%) en productie (0,5%).

De infrastructurele activiteiten worden gekenmerkt door een bescheiden kostprijsstijging van gemiddeld 0,8% per jaar. Deze stijging wordt vooral veroorzaakt door het taakveld 'parkeren', want bij de overige voorzieningen ligt de kostprijsstijging nog lager. De vraag is of ondanks de beperkte kostprijsstijging er ook nog sprake is van kwaliteitsverbetering. De forse kostprijsstijging bij parkeren zien we, voor zover meetbaar, terug in een verbetering van de kwaliteit van parkeervoorzieningen. Parkeergarages zijn beter bereikbaar, veiliger en schoner geworden. Burgers zijn ook steeds beter te spreken over parkeervoorzieningen in de buurt. De grootste ergernis wordt veroorzaakt door de in de ogen van gebruikers te hoge parkeertarieven. Ook bij de andere taakvelden ontstaat een positief kwaliteitsbeeld. Burgers zijn positieve geworden over het onderhoud van wegen en pleinen in hun buurt, de bereikbaarheid van hun buurt met de auto, de verkeersveiligheid in hun buurt en de straatverlichting. Ook het stad- en streekvervoer valt in het algemeen meer in de gunst van burgers en gebruikers. Alleen het tarief kan hier ook op weinig steun rekenen, maar rijcomfort, punctualiteit en beschikbaarheid van openbaar vervoer krijgt steeds meer steun. Al met al lijkt de lichte kostprijsstijging van gemeentelijke infrastructurele werken meer dan gerechtvaardigd te worden door kwaliteitsverbeteringen in de dienstverlening.

Aan economische zaken gaven de gemeenten in 2011 een bedrag van €9.130 miljoen uit, waarvan 95% werd gedekt uit sectorspecifieke inkomsten. De grondexploitatie maakt hiervan het leeuwendeel uit met uitgaven ten bedrage van €7.900 miljoen en inkomsten ten bedrage van €6.990 miljoen. Voor de veelheid aan andere taken op economisch gebeid blijft dan een bescheiden bedrag van € 1.230 miljoen over. De reële uitgaven aan het bouwrijp maken van grond daalden tussen 2006 en 2011 met gemiddeld -0,8% per jaar, maar de inkomsten daalden met -5,4% per jaar nog sneller. De daling van de productie met -2,1% per jaar lag daar tussen in.
Bij havenbedrijven stijgen de uitgaven met gemiddeld 2,5% per jaar net zo snel als bij de nutsbedrijven, al zien we dat bij havenbedrijven de gemiddelde productie met 1,7% per jaar iets achterblijft maar bij nutsbedrijven met 3,9% per jaar duidelijk hoger uitvalt. Bij de bevordering van handel en industrie loopt de productie nagenoeg in de pad met de uitgaven.

De economische activiteiten worden gekenmerkt door een bescheiden kostprijsstijging van gemiddeld 1,2% per jaar. De vraag is of dit gerechtvaardigd wordt door kwaliteitsverbeteringen. Daarover valt moeilijk iets te zeggen. Vragen we de ondernemers wat zij vinden van de bedrijfsondersteunende prestaties die gemeenten leveren, dan valt dit oordeel betrekkelijk positief uit. Ondernemers zijn goed te spreken over het investeringsgedrag van de gemeenten, en dit oordeel is in de loop der jaren positiever geworden. Ook de bereikbaarheid van hun bedrijfslocaties zijn ondernemers goed te spreken, alsmede over de vermindering van de administratieve lastendruk. Ondernemers bleken wel kritisch over de extra middelen die gemeenten hebben ingezet om de economische crisis tegen te gaan. Geconcludeerd kan worden dat gemeenten op de goede weg zijn met ondernemend Nederland maar er nog niet zijn.

2027483 03867

9 MILIEU EN LEEFOMGEVING

- Op het terrein van milieu en leefomgeving gaven de gemeenten in 2011 €7 miljard uit, 13,1% van de totale gemeentelijke uitgaven.
- Tussen 2006 en 2011 zijn zowel de uitgaven als de productie met 0,1% gedaald.
- Dit betekent dat de relatieve kostprijs niet is veranderd.
- Tegelijkertijd is de kwaliteit van de dienstverlening van gemeentelijke taken voor milieu en leefomgeving toegenomen.

Gemeenten gaven in 2011 een bedrag van €7,1 miljard uit aan taken op het gebied van milieubeheer en inrichting van de leefomgeving ging, hetgeen overeenkomt met circa 13% van de totale gemeentelijke uitgaven (tabel 9.1). 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. Het aandeel van de sectorspecifieke inkomsten is vrij constant in de tijd, zij het dat dit in de jaren 2007 en 2008 op een iets hoger niveau lag. Vooral bij rioolbeheer, reiniging en volkshuisvestingszaken zijn sectorspecifieke inkomsten hoog, omdat dit voor een belangrijk deel concrete diensten voor burgers zijn die hiervoor volgens de Gemeentewet kostendekkende tarieven in rekening dienen te brengen. Bij meer collectieve taken als milieubeheer en ruimtelijke ordening spelen eigen bijdragen van burgers nauwelijks een rol.

Tabel 9.1: Lasten en baten van gemeentelijke activiteiten op het gebied van milieu en leefomgeving (in mld. € en prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
Milieubeheer	4.150	4.060	3.980	4.180	4.200	4.110
Wonen en ruimte	2.850	2.780	2.960	3.150	2.950	2.840
totaal	7.010	6.840	6.940	7.330	7.150	6.960
baten						
Milieubeheer	3.540	3.800	3.890	3.890	3.970	3.960
Wonen en ruimte	2.100	2.040	2.110	2.020	1.730	1.620
totaal	5.650	5.840	6.000	5.910	5.710	5.580

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

Aan milieubeheer werd door gemeenten in 2011 een bedrag van €4,1 miljard uitgegeven. Dit betreft ongeveer 8% van de totale gemeentelijke uitgaven. De inkomsten waren met €4,0 miljard nagenoeg kostendekkend. Aan wonen en ruimte werd een bedrag van €2,8 miljard uitgeven en €1,6 miljard aan sectorspecifieke inkomsten ontvangen. Hiermee kon bijna 60% van de betreffende kosten worden gedekt.

9.1 MILIEU

Welke milieutaken voeren gemeenten uit?

Onder milieubeheer zijn in deze rapportage drie gemeentelijke taken geschaard: het beheren van de milieukwaliteit in lucht, water en grond, het beheren van het afvalwater via de riolering en het beheren van het huishoudelijk en bedrijfsmatig afval via de reinigingsdienst. De taken van de gemeente op het gebied van de milieukwaliteit bestaan onder meer uit het onderhouden en verbeteren van bodem- en luchtkwaliteit en de bestrijding van geluidshinder, milieuvervuiling en ongedierte. Hiermee was in 2011 een bedrag van €700 miljoen gemoeid (tabel 9.2).

2027483 03867

Tabel 9.2: Lasten en baten van gemeentelijke activiteiten op het gebied van milieu, reiniging en riolering (in mln. € en prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
milieukwaliteit	680	700	660	700	710	700
riolering	1.200	1.240	1.270	1.340	1.340	1.360
reiniging	2.280	2.120	2.060	2.140	2.150	2.050
totaal	4.150	4.060	3.980	4.180	4.200	4.110
baten						
milieukwaliteit	170	220	160	180	180	150
riolering	1.220	1.300	1.490	1.410	1.470	1.490
reiniging	2.160	2.280	2.240	2.290	2.330	2.310
totaal	3.540	3.800	3.890	3.890	3.970	3.960

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 aan een derde partij. Met gemeentelijke reiniging en riolering was in 2011 een bedrag van €3,4 miljard gemoeid, waarvan €1.360 miljoen voor riolering en €2.050 voor reiniging. Riolering en reiniging brachten vanaf 2007 voor het eerst meer op dan de ermee gemoeide kosten: de baten van riool- en de reinigingsrechten lagen in 2011 circa 10% respectievelijk 13% hoger dan de betrokken uitgaven.
In 2011 bestond 88% van het gemeentelijk afval uit huishoudelijk afval; 14% van het huishoudelijk afval betrof gft afval, 12% papier en 4% glasafval; ongeveer 69% van het afval werd door de gemeenten of een door de gemeenten ingeschakelde dienst opgehaald. De rest werd door burgers gebracht naar daartoe ingerichte verzamelpunten en afvalcontainers (CBS, Statline). Ongeveer de helft van het huishoudelijk afval wordt momenteel hergebruikt. De overheid wil dit verhogen naar 60% - 65% in 2015. De afvalinzameling vond in 2010 bij 33% van de huishoudens plaats door een gemeentelijke dienst, in 35% door een overheidsvennootschap, in 11% door een samenwerkingsverband van gemeenten en in 20% door een particulier bedrijf (IPSE Studies, reeks 2011-6).
Bijna alle 7,2 miljoen huishoudens in Nederland (95%) zijn op het riool aangesloten, waarvan 69% op een ongescheiden vrijvervalriolering en 26% op een (voor hemelwater en afvalwater) gescheiden vrijvervalriolering. In 2010 gaven gemeenten gemiddeld 4.600 euro per kilometer buis uit om de milieutaken uit te voeren, waarvan 1.000 euro aan reparatiekosten (Rioned 2011). Deze kosten zijn de laatste jaren fors gestegen door het treffen van milieumaatregelen, het aanpakken van wateroverlast en de vervanging van oude riolen. Gemiddeld is per huishouden 12,5 meter riool beschikbaar.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Milieukwaliteit
De milieukwaliteit is in algemene zin geregeld in de Wet milieubeheer (Wm). In deze wet is bepaald welke instrumenten kunnen worden ingezet om het milieu te beschermen en te verbeteren. Het gaat hierbij onder meer om het maken van plannen, het stellen van kwaliteitseisen en het afgeven van vergunningen. Op 1 juni 2008 is deze wet uitgebreid met een hoofdstuk over de regeling van milieuschade. Deze regeling is van toepassing op grote gevallen van milieuschade en verplicht de veroorzaker van de schade om milieuschade te voorkomen en om ontstane milieuschade te beperken en te herstellen.
De overheid heeft de afgelopen jaren een groot aantal ontwikkelingen in gang gezet die de regeldruk voor burgers en bedrijven moeten verminderen en de kwaliteit en doelmatigheid van de regelgeving op het gebied van wonen, ruimte, en milieu moeten verbeteren. Ter vermindering van de regeldruk op het gebied van milieubeheer is op 1 januari 2008 de eerste fase van het Activiteitenbesluit in

2027483 03867

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. Deze wet regelt de omgevingsvergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. De bedoeling is dat deze wet leidt tot een betere dienstverlening aan bedrijven en burgers, minder administratieve lasten, kortere procedures en voorschriften die op elkaar zijn afgestemd. Voor vergunningen op het gebied van bouwen en ruimte zijn wel gemeentelijke leges verschuldigd, maar dit is niet het geval voor milieuvergunningen. Inmiddels is ook de derde fase ingegaan, waarin de regelgeving wordt gemoderniseerd en meer vergunningsplichtige activiteiten in het besluit worden ondergebracht. Voor de uitvoering van de Wabo dienen gemeenten namens alle betrokken overheidsorganisaties een omgevingsloket in te richten met een goed functionerende front- en back-office en een goed toegankelijk digitaal loket. Gemeenten dienen binnen 8 weken over een vergunningsaanvraag te beslissen, anders volgt een vergunning van rechtswege. Ruim een jaar na de invoering werkt de nieuwe omgevingswet Wabo nog niet helemaal naar behoren, met name bij complexe vergunningaanvragen (BBi 2012).
Het is de bedoeling dat milieutaken van gemeenten, provincies en Rijk worden ondergebracht in regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). Deze houden zich per 1 januari 2013 bezig met vergunningverlening, handhaving en toezicht op het gebied van bouwen, ruimte en milieu. De invoering van de regionale uitvoeringsdiensten hangt nauw samen met de komst van de omgevingsvergunning. 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 uit te besteden aan de omgevingsdienst.

Reiniging

Gemeenten zijn vanaf de invoering van de Wet milieubeheer in 1979 wettelijk verantwoordelijk voor de inzameling van huishoudelijk afval. 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, in het tweede LAP is de aandacht verschoven naar hergebruik en lagere belasting van het milieu (VROM 2009: 14). 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).
De afgelopen jaren is er veel aandacht gekomen voor het gescheiden inzamelen en hergebruiken van plastic verpakkingen. Op 27 juli 2007 sloten de VNG, het ministerie van VROM en het bedrijfsleven een Raamovereenkomst over de aanpak van verpakkingen en zwerfafval. Gemeenten moeten vanaf 2012 plastic en andere kunststof verpakkingen gescheiden inzamelen. Zij mogen dit aan de bron doen door speciale inzamelbakken beschikbaar te stellen of achteraf van de rest van het huishoudelijk afval scheiden (VROM 2010). In april 2012 heeft de tweede Kamer ingestemd met een kabinetsvoorstel voor afschaffing van het statiegeld. 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 ging naar het Afvalfonds, waaruit de gemeenten de kosten vergoed krijgen voor het gescheiden inzamelen en recyclen van verpakkingsafval. De belasting op verpakkingen is echter op 1 januari 2013 afgeschaft en vervangen door een overeenkomst met het verpakkende bedrijfsleven, dat de komende 10 jaar

de kosten voor inzameling en hergebruik van kunststof verpakkingsmateriaal voor hun rekening nemen. Naast aandacht voor het gescheiden inzamelen en recyclen van plastic verpakkingen, investeren gemeenten ook veel in de aanpak van zwerfafval. Hiervoor is in de verpakkingsovereenkomst voorzien door een jaarlijkse uitkering van €20 miljoen.

Riolering[20]

Op 1 januari 2008 is de Wet gemeentelijke watertaken van kracht geworden, die de taken van gemeenten voor de afvoer van afvalwater, regenwater en grondwater regelt. Het afvalwater komt via het riool terecht in een naar een rioolwaterzuiveringsinrichting, waarvan er in Nederland in 2011 334 waren (CBS, Statline). Daarna kan het geschoonde water doorstromen naar het oppervlaktewater, dat beheert wordt door de waterschappen. Op 22 december 2009 is de Waterwet in werking getreden, waarin acht wetten op het gebied van waterbeheer zijn samengevoegd. In deze wet is de zorgplicht voor hemel- en grondwater bij gemeenten komen te liggen.
De overheid hecht sterk aan een goede kwaliteit van het oppervlaktewater. Daarom is afgesproken dat er een basisinspanning voor waterkwaliteit zou worden gerealiseerd. Bij gemengde riolen kwam bij hevige regenval regenwater nog teveel verontreinigd met afvalwater via overstorten ongezuiverd in het oppervlaktewater terecht. Daarom zijn extra bassins geplaatst waarin het vervuilende slib uit het riool kan bezinken alvorens het water uit het riool in het oppervlaktewater terecht komt (Rioned 2010). Inmiddels is de basisinspanning vrijwel geheel gerealiseerd; alleen voor het afkoppelen van regenwater hebben sommige gemeenten meer tijd gekregen om dit samen met bijvoorbeeld rioolvervanging of wijkvernieuwing te kunnen uitvoeren.
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. 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 rioolstelsel sterk toenemen, en daarmee zal ook de opbrengst uit de rioolheffing door deze vervanging moeten blijven stijgen.
De totale kosten voor het waterbeheer (systeem en keten) kwamen in 2010 uit op circa 7 miljard euro. In de Bestuursafspraken 2011 wordt verwacht dat deze kosten de komende jaren sterk zullen oplopen. Daarom zijn maatregelen voorgesteld om een doelmatigheidswinst van circa 10% in 2020 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.
Nieuwe ontwikkelingen op het gebied van waterbeheer zijn 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. 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. 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

Milieukwaliteit

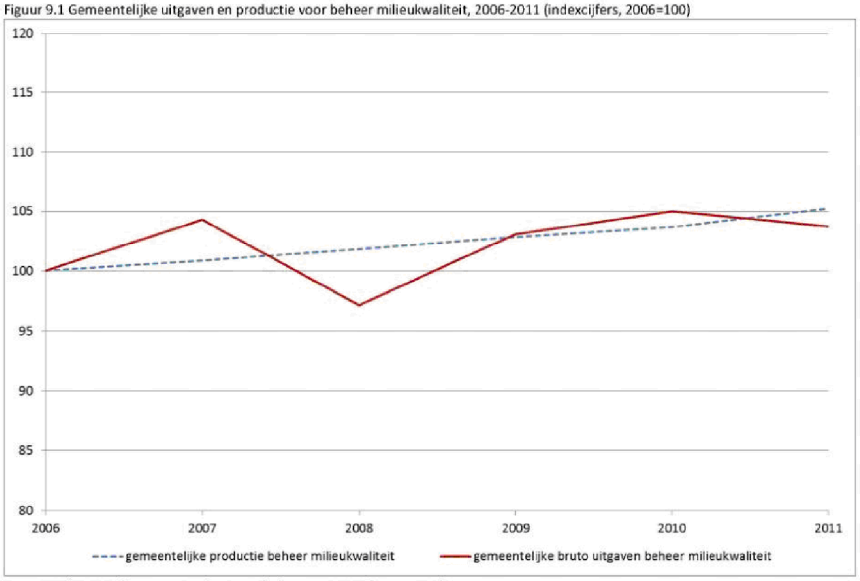
Bij het beheer van de milieukwaliteit hebben de gemeentelijke taken betrekking op beleidsontwikkeling, voorlichting, vergunningverlening en handhaving. Voor deze activiteiten is geen goede productindicator beschikbaar. Daarom is uitgegaan van een normeringsindicator, te weten het

[20] De volgende alinea's zijn gebaseerd op een bijdrage van [redacted] van de Stichting Rioned.

2027483 03867

aantal woonruimten plus vijfmaal het aantal bedrijfsvestigingen. Daarmee wordt de functie 'wonen' ruim 1,5 maal zo zwaar gewogen als de functie 'werken'.[21]

Figuur 9.1 Gemeentelijke uitgaven en productie voor beheer milieukwaliteit, 2006-2011 (indexcijfers, 2006=100)



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

Figuur 9.1 laat de kerncijfers voor het beheer van de milieukwaliteit zien. De genormeerde productie stijgt in de periode 2006-2011 monotoon met gemiddeld 1,0% per jaar. De betrokken gemeentelijke uitgaven tonen een iets grilliger beeld rond de genormeerde productie, maar komen per saldo uit op een vergelijkbare gemiddelde groei van 0,7% per jaar.

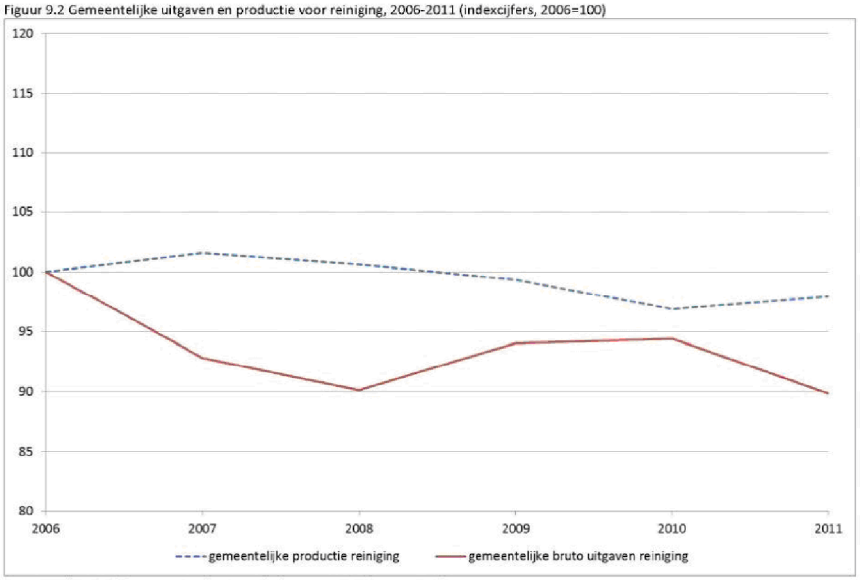
Reiniging

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, papier, GFT, huishoudelijk restafval, afval van bedrijven). Hiervan is echter afgezien omdat geen goede kostprijsinformatie per afvalsoort beschikbaar is en de aandelen van soorten afval en methoden van ophalen en afvoeren in de waargenomen periode nauwelijks veranderen. In dit rapport is daarom uitsluitend gebruik gemaakt van het totale door de gemeentelijke reinigingsdiensten opgehaalde en door burgers en bedrijven aangeleverde hoeveelheid afval.

[21] 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).

2027483 03867

Figuur 9.2 Gemeentelijke uitgaven en productie voor reiniging, 2006-2011 (indexcijfers, 2006=100)



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

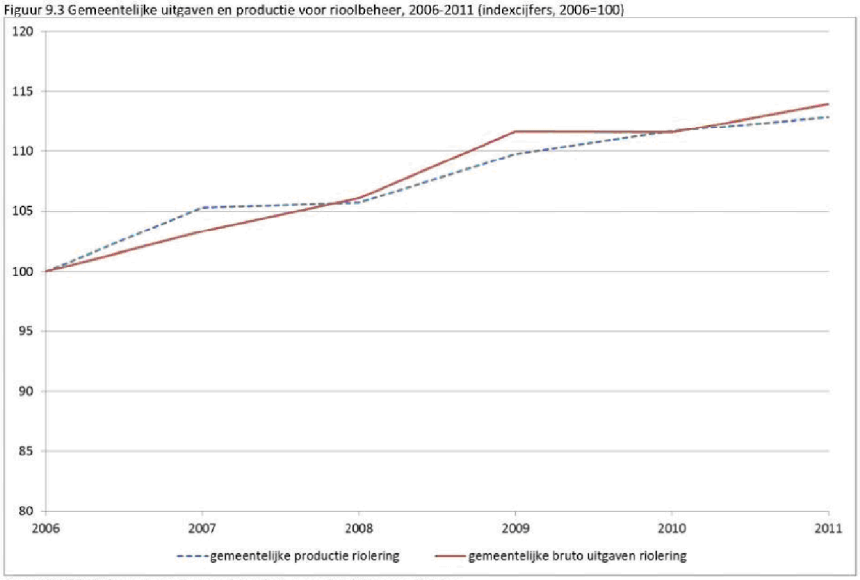
Bij de reiniging is de productie betrekkelijk stabiel, maar toont de laatste jaren wel een lichte daling Per saldo komt de daling van de productie in de waargenomen uit op gemiddeld 0,4% per jaar (figuur 9.2). De betrokken uitgaven vertonen een iets grilliger beeld, maar dalen per saldo met gemiddeld 2,1% per jaar duidelijk sneller dan de productie. Dit impliceert een gemiddelde kostprijsdaling van 1,7% per jaar. Deze uitkomsten sporen met een onderzoek van IPSE, waarin voor de periode 2006-2009 een gemiddelde kostprijsdaling van eveneens 1,7% per jaar wordt gevonden (IPSE studies 2011-6: 52). Uit datzelfde onderzoek blijkt dat de doelmatigheid, gegeven de huidige productiestructuur, met gemiddeld 96,7% betrekkelijk hoog is en naar nieuwe verzamel- en verwerkingsmethoden moet worden gezocht om de productiviteit substantieel te verhogen. Wel is binnen de bestaande productiestructuur nog ruimte voor productiviteitsverbetering door de reiniging minder aan buurgemeenten te gunnen en meer slim aan te besteden en meer te werken met de brengmethode via verzamelcontainers en minder met duo containers (IPSE 2012-13).

Riolering

Voor de riolering moet een keuze worden gemaakt tussen een aantal potentiële productindicatoren. Een optie is bijvoorbeeld het aantal kilometers riool of het aantal bediende huishoudens. In het verleden is in deze rapportage de hoeveelheid afgevoerd water als productindicator gebruikt. In overleg met de Stichting Rioned is sinds enkele jaren overgestapt op een andere indicator: de kosten gedefleerd met de prijsindex voor rioolaanleg.

2027483 03867

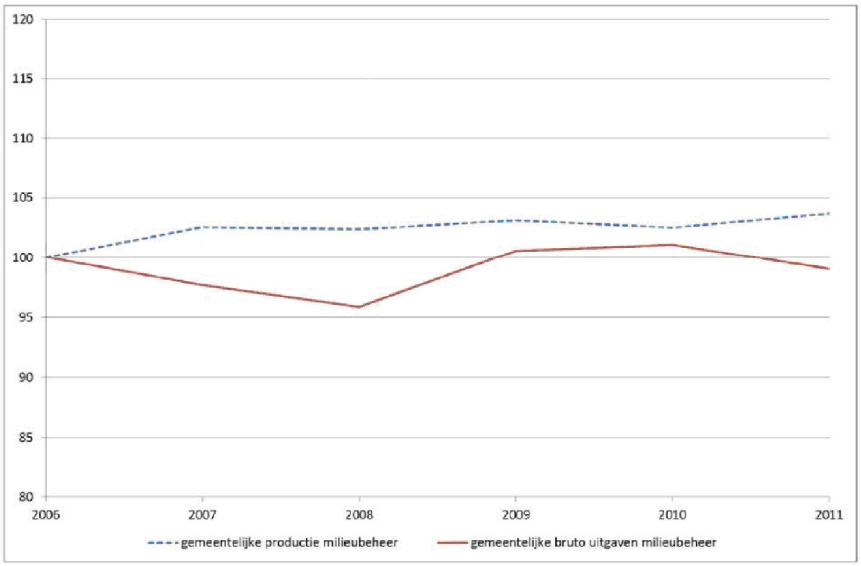
Figuur 9.3 Gemeentelijke uitgaven en productie voor rioolbeheer, 2006-2011 (indexcijfers, 2006=100)



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

Bij de riolering sporen productie en uitgaven betrekkelijk nauwgezet. Uitgaven en productie lopen nagenoeg monotoon op, met een jaarlijkse groei van circa 2,5% per jaar (figuur 9.3). In de waargenomen periode stijgen de uitgaven met 2,6% per jaar iets sneller dan de productie met 2,5% per jaar.

Figuur 9.4 Gemeentelijke uitgaven en productie voor milieubeheer, 2006-2011 (indexcijfers, 2006=100)



Overzien we het geheel van gemeentelijke milieu activiteiten, dan wordt het beeld gedomineerd door de reinigingsactiviteiten. Dit komt omdat bij de beheersing van de milieukwaliteit en de afvoer van afvalwater via het riool uitgaven en productie nagenoeg in de pas lopen. Per saldo zijn de gemeentelijke uitgaven voor het milieu met -0,2% per jaar gedaald en is de milieuproductie met 0,7% per jaar toegenomen. Al met al kunnen deze ontwikkelingen als betrekkelijk gematigd worden gekwalificeerd.

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 8 weken over een vergunningaanvraag te beslissen, wordt bij overschrijding van deze termijn de vergunning automatisch van rechtswege verleend. Hierdoor kunnen activiteiten worden verricht waar 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.

Tabel 9.3: Kwaliteit van water en lucht

	dimensie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Trend
water: zware metalen	1000 kg	141	159	142	137	137	.	0
water: nutriënten	mln kg	38,0	45,2	38,8	35,5	37,5	.	0
lucht: fijnstof	mln kg	48,0	47,4	44,6	42,5	41,1	40,3	+
lucht: smogdeeltjes	mln kg	748	729	728	672	664	649	+

2027483 03867

Bron: CBS Statline

Wat betreft de kwaliteit van water en lucht moet worden geconstateerd dat de kwaliteit van het water stagneert maar de kwaliteit van de lucht verbetert (tabel 9.3). Uiteraard is dit een resultaat dat niet alleen aan gemeenten kan worden toegeschreven maar ook aan andere overheidslagen als rijk, provincie en waterschap.

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%. Deze positieve ontwikkeling in de waardering van de gemeentereiniging vinden we ook terug in de burgeroordelen in 'waarstaatjegemeente.nl' (tabel 9.4). Op de vraag naar het oordeel over de afvalverzameling zelf gaven burgers in 2007 de gemeentereiniging het rapportcijfer 7,3 en dit rapportcijfer is opgelopen naar 7,7 in 2011 Dit alles wijst erop dat de burger een steeds positiever oordeel is gaan vellen over de kwaliteit van de gemeentelijke afvaldienst.

Tabel 9.4: Kwaliteit van de gemeentelijke reiniging

	dimensie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Trend
algemeen burgeroordeel afvalinzameling	rapportcijfer	.	7,3	7,3	7,6	7,5	7,7	+
hergebruik of composteren afval	%	48	49	49	49	50	50	+

Bron: King (burgeroordeel) en CBS Statline (hergebruik)

Een andere indicatie van de kwaliteit van de gemeentereiniging is de mate waarin afval hergebruikt wordt. Hierin tekent zich een lichte verbetering af, van 48% in 2006 naar 50% in 2011.

Riolering

In de *Rioleringsatlas van Nederland* (Rioned 2005a) wordt een overzicht gegeven van de staat van het Nederlandse rioleringsstelsel.[22] 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 rioolvervanging op het niveau 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). Wat betreft de technische kwaliteit van het riool blijkt dat er in 2009 per 100 kilometer rioolbuis 11,3 verstoppingen zijn aangetroffen, 2,3 instortingen hebben plaatsgevonden en 4,0 meldingen van stankoverlast zijn gedaan.

9.2 RUIMTE EN WONEN

Wat doet de gemeente voor de leefomgeving?

Met de gemeentelijke taken op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing was in 2011 een bedrag van €2,8 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid, hetgeen overeenkomt met ruim 5% van alle gemeentelijke uitgaven (tabel 9.5). Deze uitgaven zijn over vier deelterreinen verdeeld: woningexploitatie (€470 miljoen), regulering en toezicht huisvesting (€1070 miljoen), ruimtelijke ordening (€790 miljoen) en stadsvernieuwing (€510 miljoen). Het overgrote deel van deze uitgaven is gedekt door rijksbijdragen en inkomsten van derden. In 2006

[22] Aan het onderzoek werkten 355 gemeenten mee, een respons van 76%.

2027483 03867

betrof dit nog 74% van de uitgaven, maar vanaf 2009 is dit sterk gedaald naar een niveau van 57% in 2011. Deze daling is vooral gelokaliseerd bij de volkshuisvestingstaken van de gemeenten en heeft onder meer te maken met de afkoop van de specifieke uitkeringen Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS). Van de genoemde terreinen is dat van regulering en toezicht huisvesting het meest heterogeen. Het gaat hier onder meer om de uitvoering van de woningwet en de huisvestingswet (bouw-, woning- en welstandstoezicht), 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 9.5: Lasten en baten van gemeentelijke activiteiten op het gebied van ruimte en wonen (in mln. € en prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
woningexploitatie en woningbouw	510	520	550	470	450	470
regulering en toezicht huisvesting	1.140	1.070	1.140	1.190	1.140	1.070
ruimtelijke ordening	710	780	850	930	860	790
stadsvernieuwing	480	410	420	560	500	510
totaal	2.850	2.780	2.960	3.150	2.950	2.840
baten						
woningexploitatie en woningbouw	580	550	590	440	410	450
regulering en toezicht huisvesting	1.000	950	960	890	740	690
ruimtelijke ordening	210	250	260	280	230	220
stadsvernieuwing	320	290	300	420	350	270
totaal	2.100	2.040	2.110	2.020	1.730	1.620

Bron: CBS, Gemeenterekeningen (IV3)

Beleidsmatige ontwikkelingen

Woningbouw en -exploitatie

Het beheer en de exploitatie van sociale huurwoningen wordt uitgevoerd door woningcorporaties. In 2011 waren een kleine 400 woningcorporaties actief die gemiddeld 6.000 sociale huurwoningen in portefeuille hadden. Gemeenten maken op negen prestatievelden afspraken met deze corporaties om doelstellingen en activiteiten op elkaar af te stemmen en gezamenlijk prestaties te leveren voor bijvoorbeeld nieuwbouw en de verkoop van woningen. Op basis van dossieranalyse concludeert Severijn dat het aantal woningcorporaties dat met gemeenten prestatieafspraken hebben gemaakt is gestegen van 48% in 2006 via 56% in 2008 naar 68% in 2010 en betroffen in 2010 circa 61% van de sociale huurwoningvoorraad (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 benedenwaarts bijgesteld naar minimaal 80.000 woningen per jaar, maar ook deze doelstelling bleek niet 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.

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 maken de tranches in het beleidsakkoord 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 1 (2010) zijn geen woningbouw doelstellingen meer opgenomen. Het accent is verlegd naar maatregelen die de werking van de woningmarkt moeten verbeteren. In het Regeerakkoord van het kabinet Rutte II is deze beleidswending naar een

2027483 03867

verbetering van werking van de woningmarkt opnieuw bevestigd met maatregelen die de woningmarkt weer moeten vlottrekken. In dit kader worden de maatschappelijke taken van de woningcorporaties nauwer afgebakend en worden de meer commerciële activiteiten ingeperkt. Bovendien krijgen gemeenten meer te zeggen over de uitvoering van de maatschappelijke taken van de woningcorporaties en wordt het huurbeleid geliberaliseerd.

Vergunningen

Onder regulering en toezicht huisvesting vallen onder meer gemeentelijke taken betreffende het toezicht op woningbouw, de brandveiligheid van gebouwen, de verdeling en vordering van woonruimte en het verlenen van bouwvergunningen. Op dit gebied is veel nieuwe wet- en regelgeving ontwikkeld. Per 1 juli 2010 is de omgevingsvergunning, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), ingevoerd. Door de invoering van de Wabo worden 26 vergunningen en 1600 formulieren ondergebracht in één vergunning. Burgers en ondernemers hebben sindsdien alleen nog te maken met 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 paragraaf 9.1 over milieubeheer). 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 zij een terugmeldplicht als zij op eventuele fouten in de gegevens stuiten., waaronder onder meer toezicht op woningbouw, brandveiligheid van gebouwen, de verdeling en vordering van woonruimte en het verlenen van bouwvergunningen valt,

Ruimtelijke ordening

Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) ter vervanging op de oude Wro in werking getreden (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 en kunnen zij met zogenoemde proactieve aanwijzingen kaders stellen waarbinnen de gemeenten moeten opereren. Vanaf 1 januari 2010 zijn alle gemeenten, provincies en departementen verplicht om nieuwe ruimtelijke plannen via internet beschikbaar te stellen (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. Gemeenten moeten in toenemende mate rekening houden met een afname van de beroepsbevolking en lokale bedrijvigheid. De bevolkingskrimp 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 (Barometer krimp, 2012). In het Interbestuurlijk Actieplan '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 voor het gezamenlijke regionale belang gaan (BZK/VNG/IPO 2009). Ook het kabinet Rutte 1 vroeg aandacht voor de krimpregio's en het kabinet Rutte 2 vraagt

om meer gemeentelijke samenwerking om te krimpproblematiek aan te pakken. Het voortouw wordt echter geheel gelegd bij de lokale overheid.

Stadsvernieuwing

De stadsvernieuwing wordt op rijksniveau onder meer aangestuurd via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), waarbij steden eens in de vijf jaar geld kunnen aanvragen voor hun vernieuwingsplannen. De stedelijke vernieuwing lijkt redelijk succesvol (Ecorys 2006). Ten opzichte van de rest van het land wonen er in de steden nu meer hoger opgeleiden, is de inkomenspositie van bewoners verbeterd en is het aandeel koopwoningen sneller toegenomen. Het GSB beleid in de tweede periode (ISV-2), lopend van 2005 tot 2010, verschilde weinig van de eerste periode. Wel zijn er van rijkswege minder middelen beschikbaar gesteld (van €1,3 naar €1,1 miljard), gaf het Rijk duidelijker aan welke prestaties werden verwacht en zijn de prestatievelden aangepast: minder stadseconomie en meer omgevingskwaliteit. Ook de effectiviteit van de tweede fase is inmiddels geëvalueerd (Marlet en van Woerkens 2010). Uit deze evaluatie blijkt dat het GSB 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 de arbeidsparticipatie in verhouding minder is toegenomen.

Momenteel loopt de derde fase ISV-3, die betrekking heeft op de periode 2010-2014. In totaal wordt ongeveer €1,2 miljard euro beschikbaar gesteld. 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 ISV-3 vaak in aandachtswijken (Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing 2009). Inmiddels heeft een midterm review van de derde fase plaatsgevonden, waarin de voortgang op de drie landelijke doelstellingen van ISV-3 beleid is geëvalueerd (RIGO 2012). Deze drie doelstellingen zijn de bevordering van de kwaliteit en differentiatie van de woningvoorraad (conclusie midterm: de fysieke vernieuwing in de steden is door de economische crisis en de situatie op de woningmarkt grotendeels stil is komen te liggen), de bevordering van de fysieke kwaliteit van de leefomgeving (conclusie midterm: neergaande trend is deels gestopt, maar vooralsnog niet overgegaan in een positieve trend) en de bevordering van een gezonde en duurzame leefomgeving (conclusie midterm: nog geen resultaten meetbaar).

Het ISV is in 2011 omgevormd van een specifieke uitkering naar een decentralisatie-uitkering, die onderdeel uitmaakt van het gemeentefonds. 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 ISV opstellen, maar er is meer vrijheid om eigen middelen en doelen te kiezen. Daarnaast blijft het rijk de steden op outcome-niveau monitoren.

Speciale aandacht besteedt de overheid aan veertig wijken waar de problemen het grootst zijn, de zogenaamde aandachtwijken. In de voorjaarsnota van juni 2008 zijn 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 aandachtwijken. Dit bedrag werd in 2009 en 2010 verhoogd naar 58,5 miljoen euro. In het 40-plus wijkenbudget (wijken die behalve de 40 aandachtwijken ook extra aandacht verdienen) is in 2009 en 2010 nog eens 30 miljoen euro geïnvesteerd. Deze geldstromen zijn in 2011 niet meer gecontinueerd.[23] De effecten die deze investeringen op de leefbaarheid, veiligheid en sociaal-

[23] Voor de G31 is in 2008 een budget van 10 miljoen euro voor bewoners beschikbaar gesteld; dit budget is naar 25 miljoen euro verhoogd voor de periode 2009-2011 (Kamerbrief geldstromen wijkenaanpak; 12 april 2011).

2027483 03867

economische positie hebben gehad blijken niet onverdeeld gunstig te zijn (SCP 2013-15). Alleen op het gebied van de (grootschalige) herstructurering is duidelijke vooruitgang geboekt.

Productie en uitgaven

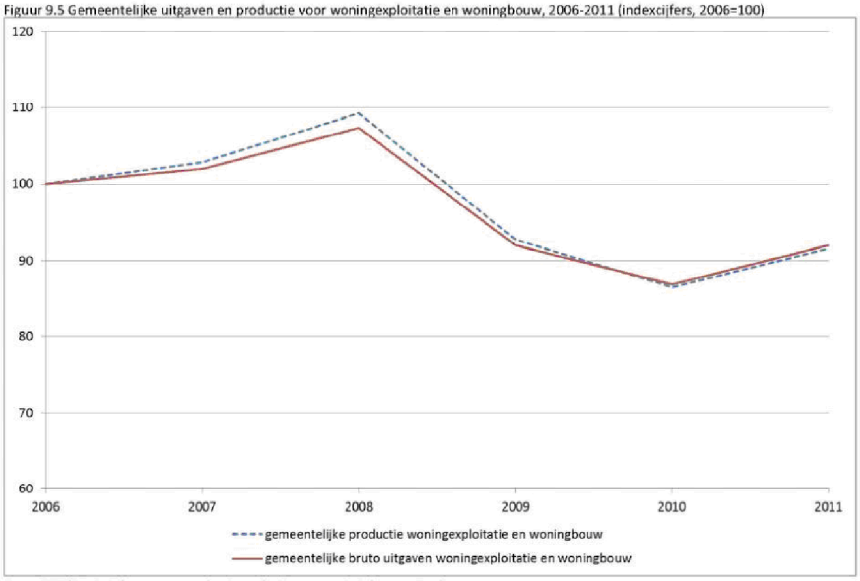
Voor de taakvelden woningexploitatie en stedelijke vernieuwing worden waarde-indicatoren gehanteerd, waarbij de uitgaven worden gedefleerd met het prijsindexcijfer van woninghuur (woningexploitatie) respectievelijk het prijsindexcijfer voor woningonderhoud (stedelijke vernieuwing). Bij taken verbonden aan regulering en toezicht van de huisvesting in de gemeente gaat het vooral om een regietaak en taken op het gebied van het aanleveren van bouwgrond, het aanleggen van bestrating en het aankleden van de openbare ruimte. Vanwege de verschillende taken is voor dit taakveld daarom 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 9.5 tot en met 9.8 geven de kernuitkomsten voor de vier onderscheiden voorzieningen en figuur 9.9 geeft een samenvattend overzicht voor de sector ruimte en wonen.

Uit figuur 9.5 blijkt dat de terugtrekkende beweging van gemeentelijke overheden bij de bouw, exploitatie en verbetering van woningen nog steeds gaande is. De directe financiële betrokkenheid van gemeenten bij dit taakveld woningexploitatie is verder teruggelopen, met name in de periode 2008-2010. Per saldo zijn de gemeentelijke uitgaven voor woningexploitatie gemiddeld met 1,7% per jaar afgenomen. De productie volgt met een gemiddelde daling van 1,8% nagenoeg het spoor van de uitgaven.

2027483 03867

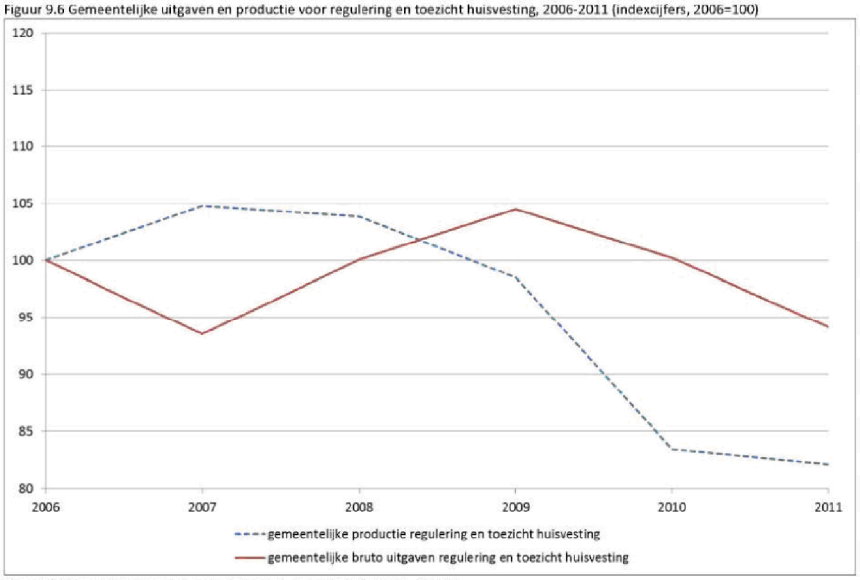
Figuur 9.5 Gemeentelijke uitgaven en productie voor woningexploitatie en woningbouw, 2006-2011 (indexcijfers, 2006=100)



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

De gemeentelijke uitgaven en productie van het gemeentelijke taakveld 'regulering en toezicht huisvesting' vertoont een vrij onregelmatig beeld (figuur 9.6). De uitgaven verlopen volgens op- en neergaande lijnen, maar leiden per saldo tot een gemiddelde jaarlijkse groei van -1,2%. De productie, afgemeten aan het aantal verstrekte bouwvergunningen, het aantal opgeleverde woningen en het aantal woonruimten in de sociale sector, blijft aanvankelijk redelijk stabiel maar daalt in 2010 betrekkelijk scherp, waarna het stabiele beeld herstelt. 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 evenwichtig. Per saldo is de productie van het taakveld regulering en toezicht huisvesting in de beschouwde periode gedaald met gemiddeld 3,9% per jaar.

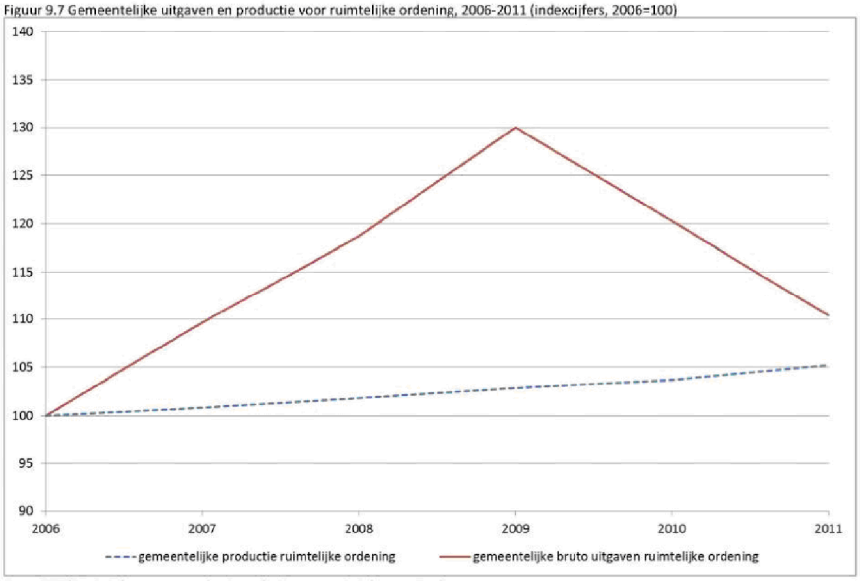
Figuur 9.6 Gemeentelijke uitgaven en productie voor regulering en toezicht huisvesting, 2006-2011 (indexcijfers, 2006=100)



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

De gemeentelijke uitgaven voor ruimtelijke ordening vertonen een opmerkelijk driehoekig beeld (figuur 9.7). Aanvankelijk nemen we een sterke stijging waar, die vanaf 2009 overgaat in een sterke daling. Per saldo zijn de uitgaven voor ruimtelijke ordening gestegen met gemiddeld 2,0% per jaar. De gemeentelijke productie loopt hier met een gemiddelde stijging van 1,0% per jaar iets achter op de uitgaven. Nogmaals zij vermeld dat deze productie is gebaseerd op een normatieve indicator, het aantal woonruimten, dat leidt tot een licht monotoon stijgend verloop.

Figuur 9.7 Gemeentelijke uitgaven en productie voor ruimtelijke ordening, 2006-2011 (indexcijfers, 2006=100)

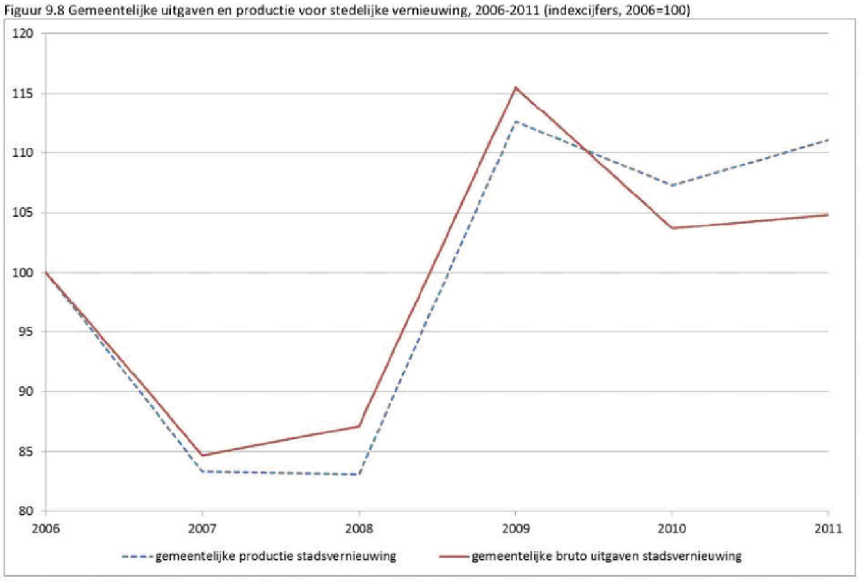


Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen), diverse statistieken op Statline

Ook bij de stedelijke vernieuwing (figuur 9.8) treffen we een opmerkelijk patroon, met een scherpe daling in het begin van de waarnemingsperiode, en een scherpe stijging in 2009, waarna de effecten enigszins uitwerken. De productie volgt de uitgaven op de voet, hetgeen mede toe te schrijven is aan de gekozen indicator: uitgaven gedefleerd met de prijsindex voor woningonderhoud. Vermoedelijk heeft het weergegeven patroon te maken met de opstart van de tweede fase van het ISV. 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 de nodige tijd in beslag. Per saldo zijn de uitgaven in de beschouwde periode met gemiddeld 0,9% per jaar gestegen en de geleverde diensten met 2,2% per jaar.

2027483 03867

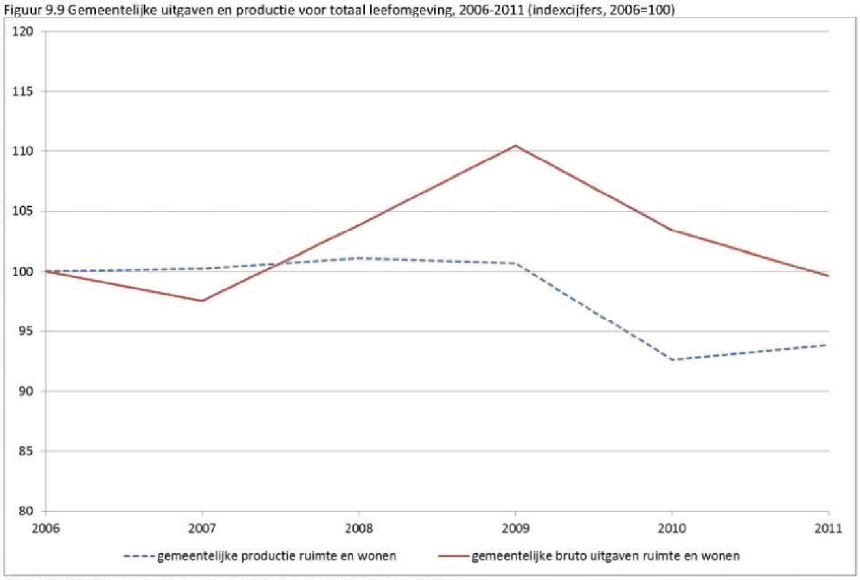
Figuur 9.8 Gemeentelijke uitgaven en productie voor stedelijke vernieuwing, 2006-2011 (indexcijfers, 2006=100)



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

Het samenvattend beeld voor de sector ruimte en wonen is weergegeven in figuur 9.9. In de periode 2006-2008 lopen uitgaven en geleverde diensten redelijk in de pas, maar in 2008 zijn de uitgaven in verhouding tot de geleverde diensten veel sterker gestegen, waarna de verhouding weer min of meer gelijk blijft. Aan deze ontwikkeling hebben vooral de taakvelden 'regulering en toezicht huisvesting' en 'ruimtelijke ordening' bijgedragen. Per saldo zijn de uitgaven met gemiddeld 0,1% per jaar gedaald en de productie met 1,3% per jaar.

Figuur 9.9 Gemeentelijke uitgaven en productie voor totaal leefomgeving, 2006-2011 (indexcijfers, 2006=100)



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

Kwaliteit van de woonomgeving

Op verzoek van de rijksoverheid heeft het RIGO de zogenaamde 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 van veiligheid, sociale samenhang, bevolkingssamenstelling, voorzieningenniveau, publieke ruimte en woningvoorraad. Deze index wordt elk even jaar vastgesteld. Bezien we de uitkomsten voor de hier waargenomen periode, dan blijkt de leefbaarheid in wijken en buurten in Nederland iets te zijn verbeterd. Terwijl in 2006 circa 79% van de bewoners in wijken woonde met een positieve leefbaarheidsscore, is dit aandeel in 2009 opgelopen naar 84%. In 2010 werd dezelfde score bereikt en in 2012 werd een iets hogere score van 85% bereikt. De verbetering in de periode 2006-2008 heeft te maken met een afname van de overlast in de woonomgeving. De slechtste leefbaarheid treffen we aan bij de 4 grootste gemeenten (46% positief in 2012) en de aller slechtste leefbaarheid in de 40 aandachtwijken (10,5% positief). Wel blijkt dat de leefbaarheid in de 40 aandachtwijken zich gunstig heeft ontwikkeld, met name tussen 2006 en 2008 en tussen 2010 en 2012.

Een mogelijkheid om de kwalitatieve gevolgen van de stedelijke vernieuwing (ISV) in beeld te brengen is om de ontwikkeling van de huizenprijzen in deze gebieden te vergelijken met die in andere gebieden. Deze benadering wordt gevolgd in de Atlas voor gemeenten[24] (Marlet en Van Woerkens, 2010). Uit deze benadering blijkt dat, ook als rekening gehouden wordt met mogelijke andere relevante factoren, de woningprijzen tussen 2006 en 2010 significant meer zijn toegenomen in de ISV steden dan in de overige steden in Nederland. De hoogte van het ISV-budget zelf heeft echter geen invloed op de hoogte van de huizenprijzen. De auteurs van de Atlas voor gemeenten

[24] In de Atlas voor Gemeenten worden de 50 grootste gemeenten van Nederland met elkaar vergeleken.

2027483 03867

constateren ook een afname van de verloedering in de ISV steden, die zij toeschrijven aan de gerealiseerde nieuwbouw en de verkoop van sociale huurwoningen.

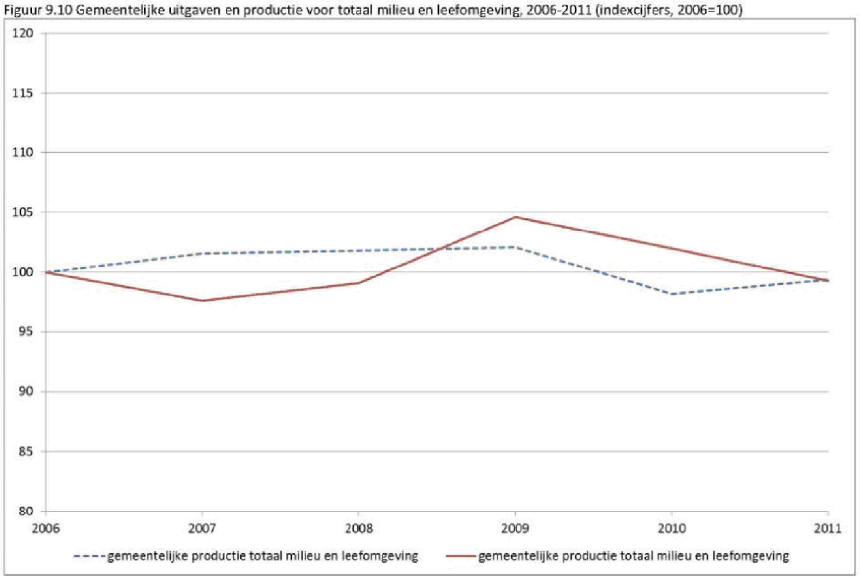
Wat het oordeel van de bevolking zelf betreft wijzen de cijfers op een vrij constant beeld. Bewoners zijn in de periode 2002-2009 iets positiever gaan oordelen over de aantrekkelijkheid van de bebouwing en het voorzieningenniveau in hun buurt (Rigo 2010). Wel zijn bewoners in 2009 nog even bang om lastiggevallen of beroofd te worden in hun buurt als in 2002 en zien ze geen verbetering in de leefbaarheid in hun buurt.
Op de vraag: 'Vindt u dat de buurt waarin u woont het afgelopen jaar vooruit of achteruit is gegaan' antwoordde in 2011 14,3% van de bewoners dat de buurt achteruit is gegaan (CBS, Statline). In 2008 dacht 13,4% van de bewoners dat dit het geval was. Wanneer burgers wordt gevraagd naar de beoordeling van de woonbuurt op kenmerken als woonomgeving, leefbaarheid en veiligheid geven zij tussen 2008 en 2011 nagenoeg hetzelfde rapportcijfer. Wel vinden burgers dat de gemeenten tussen 2008 en 2011 iets minder aandacht hebben gekregen voor de leefbaarheid: 49,6% was hier in 2008 positief over tegenover 48,9% in 2011.
Ook op de website www.waarstaatjegemeente.nl staan rapportcijfers van de burgers die hun oordeel over de directe woonomgeving weergeven. Tussen 2006 en 2011 geven burgers jaarlijks een ruime voldoende: een 7,5. Deze waardering is nagenoeg constant over de jaren.

9.4 SAMENVATTING EN SLOTBESCHOUWING

De gemeentelijke activiteiten in het kader van milieubeheer en inrichting van de leefomgeving vergden in 2011 een bedrag van €7,0 miljard, waarvan ruim €4,1 miljard voor milieubeheer en ruim €2,8 miljard voor wonen en ruimte. Dit komt overeen met circa 13% van de totale gemeentelijke uitgaven. De sectorspecifieke inkomsten zijn met circa 80% van de uitgaven in verhouding hoog.
De milieutaken van de gemeente bestaan onder meer uit het beheer van bodem- en luchtkwaliteit en de bestrijding van allerlei milieuhinder, de verzameling en verwijdering van afval en de afvoer van afvalwater. De taken op het gebied van wonen en ruimte, ook wel aangeduid met leefbaarheid, betreffen de bouw, exploitatie en verbetering van woningen, de ontwikkeling van regelgeving en toezicht op de huisvesting en stedelijke vernieuwing. De ontwikkeling van uitgaven en geleverde diensten voor het totaal van deze taakvelden is weergegeven in figuur 9.8. De productie is vrij stabiel en de uitgaven bewegen zich rond de productie, soms eronder (beginperiode), soms erboven (eindperiode). Per saldo zijn zowel uitgaven als geleverde diensten met een gemiddelde jaarlijkse groei van -0,1% per jaar nagenoeg constant gebleven.

2027483 03867

Figuur 9.10 Gemeentelijke uitgaven en productie voor totaal milieu en leefomgeving, 2006-2011 (indexcijfers, 2006=100)



Met de gemeentelijke taken op het terrein van milieubeheer was in 2011 een bedrag van €4,1 miljard gemoeid. Het beheer van de milieukwaliteit vergde in 2011 een bedrag €700 miljoen van het gemeentelijke budget, dat voor ruim 20% kon worden gedekt uit sectorspecifieke inkomsten. De genormeerde productie steeg in de periode 2006-2011 monotoon met gemiddeld 1,0% per jaar en de betrokken gemeentelijke met 0,7% per jaar. Met gemeentelijke reiniging was in 2011 een bedrag gemoeid van €2.050 en gemeentelijke riolering een bedrag van €1.360 miljoen. Reiniging en riolering brachten vanaf 2007 voor het eerst meer op dan de ermee gemoeide kosten. In 2011 overstegen de baten de lasten zelfs met ruim 11%. Bij het taakveld reiniging blijkt de productie betrekkelijk stabiel, maar toont per saldo wel een lichte daling die uitkomt op gemiddeld -0,4% per jaar. De betrokken uitgaven vertonen een grilliger beeld, maar komen per saldo uit op een gemiddelde daling van 2,1% per jaar. Hieruit resulteert impliciet een gemiddelde kostprijsdaling van 1,7%. Bij de riolering sporen productie en uitgaven betrekkelijk nauwgezet en nemen we voor beide een gemiddelde jaarlijkse stijging waar van circa 2,5% 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 eveneens gestegen, van een 7,3 in 2007 naar een 7,7 in 2011. Ten slotte slaagt de reiniging er steeds meer in om afval te hergebruiken, al verloopt dit proces moeizaam. Dit alles wijst erop dat de burger steeds meer gemeentelijke waar voor zijn afval krijgt.

Met de gemeentelijke taken op het terrein van ruimte en wonen was in 2011 een bedrag van €2,8 miljard gemoeid. Iets meer dan de helft van deze uitgaven wordt gedekt door rijksbijdragen en inkomsten van derden. In deze sector worden vier taakvelden onderscheiden: woningexploitatie, regelgeving en toezicht, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing.
In de waargenomen periode lopen uitgaven en prestaties op het terrein van ruimte en wonen enigszins uit de pas. Productie en uitgaven gaan vooral in 2009 sterk uiteenlopen, met name door

2027483 03867

sterk stijgende uitgaven voor regulering en toezicht en voor ruimtelijke ordening. In de jaren daarna lopen uitgaven en productie weer in de pas. Per saldo zijn de uitgaven met gemiddeld 0,1% per jaar gedaald en de productie met 1,3% per jaar.
Kan de kostprijsstijging voor wonen en ruimte van ruim 1% per jaar verklaard worden uit een verbetering van de kwaliteit van wonen en leven? Er zijn wel tekenen die hierop wijzen. Zo is de leefbaarheidsscore tussen 2006 en 2012 duidelijk gestegen, met name door een vermindering van de overlast. Ook blijkt dat de leefbaarheid in de 40 aandachtwijken zich gunstig heeft ontwikkeld. Wat het oordeel van de bevolking zelf betreft zijn ook positieve ontwikkelingen te melden. Bewoners oordelen in de waargenomen periode noch in negatieve noch in positieve zin. Zij geven redelijk positieve maar constante rapportcijfers voor hun leefomgeving en ruim de helft van de burgers vindt dat gemeenten voldoende aandacht geven aan de leefbaarheid in wijken en buurten. Dit oordeel verandert eveneens weinig in de tijd.

2027483 03867

Bijlage A Methodiek

A.1 Prestotiemeting: algemene problematiek

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

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

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

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

Prestatie-indicatoren hebben betrekking op het eindproduct van de dienstverlening. Als zodanig zijn zij het meest geschikt om de doelmatigheid van de dienstverlening te toetsen. Voorbeelden van prestatie-indicatoren zijn het aantal succesvol behandelde patiënten, het aantal behaalde diploma's in het onderwijs of het aantal uitvoeringen bij concerten.
Gebruiksindicatoren hebben niet zozeer betrekking op de eigenlijke productie, als wel op het aantal afnemers van producten. Daarmee zijn ze bij uitstek geschikt voor analyses en ramingen van de vraag naar diensten. Voorbeelden van gebruiksindicatoren zijn het aantal patiënten in ziekenhuizen, het aantal leerlingen in het onderwijs en het aantal toehoorders bij concerten. Gebruiksindicatoren zijn in veel gevallen redelijk tot goed bruikbaar als maatstaven voor de productie. Als het aantal opnamen in ziekenhuizen of het aantal leerlingen in het onderwijs als maat voor de productie wordt gekozen, wordt impliciet verondersteld dat de genezingskans of het slaagpercentage constant is.
Procesindicatoren kunnen betrekking hebben op verrichte taken en daarmee een maat zijn voor de inspanningen van het betrokken personeel. Voorbeelden van procesindicatoren zijn het aantal verrichtingen in ziekenhuizen of het aantal gegeven lessen in het onderwijs. In sommige gevallen kunnen procesindicatoren gebruikt worden als indicator voor de productie. In het geval van de thuiszorg bijvoorbeeld, kan de productie worden gemeten via het aantal contacturen van het personeel. De impliciete veronderstelling is dan dat het personeel per contactuur een constante hoeveelheid werk verzet.
Voorbeelden van *inputindicatoren* zijn ingezet personeel en ingezette materiële middelen. Bij gebrek aan marktconforme prijzen voor overheidsdiensten waardeert het CBS de productie van dergelijke diensten (bijvoorbeeld in het kader van de *Nationale Rekeningen*) op basis van de ingezette middelen. Voor het huidige doel is een dergelijke benadering over het algemeen niet zinvol: de doelmatigheid van uitgaven kan nu eenmaal niet worden getoetst aan de hand van de uitgaven zelf.

2027483 03867

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

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

– productmeting via *deflering van opbrengsten*. Een toepassing kan worden gevonden op het terrein van de woningexploitatie. Als deflator kan het prijsindexcijfer voor de woninghuur worden gekozen.

– productmeting via *deflering van uitgaven*. Een toepassing vormen de uitgaven voor wegenonderhoud, die kunnen worden gedefleerd met het betreffende prijsindexcijfer.

Het voordeel van waarde-indicatoren is dat daarmee beter rekening kan worden gehouden met kwaliteitsverschillen.[25] Een inherent nadeel komt naar voren als producenten onderling worden vergeleken: deze exercitie komt dan neer op een triviale vergelijking van de uitgaven.

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

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

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

[25] Om een voorbeeld te noemen: het aantal vierkante meters park is een wel erg grove maatstaf voor de inspanningen van gemeenten op het terrein recreatie. Parken kunnen fraai aangelegd zijn, dan wel verregaand verwaarloosd. De gedefleerde uitgaven geven in zo'n geval een beter inzicht in de inspanningen van gemeenten.

2027483 03867

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

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

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

A.2 Meting van gemeentelijke prestaties

Ondanks problemen die verband houden met heterogeniteit (zie § A.1) en kwaliteit (zie § A.4) is de meting van de productie via prestatie- of gebruiksindicatoren nog relatief eenvoudig wanneer sprake is van finale dienstverlening aan burgers. Voorbeelden daarvan zijn onderwijs en zorg. Bij veel activiteiten die vallen onder de noemer 'openbaar bestuur' is het nog veel lastiger om te komen tot een adequate en zinvolle meting van de productie. Dit geldt zowel voor het Rijk als voor de gemeenten (zie onder meer Haselbekke et al. 1990; De Groot en Goudriaan 1991; Bordewijk en Klaassen 2000, Houwaart 1995; Van Helden 1998).

Net als voor ministeries geldt voor gemeenten dat zij betrokken zijn bij een breed scala aan activiteiten die niet alleen verschillen in taakveld, maar ook in type werkzaamheid. Hier kan aansluiting worden gevonden bij een indeling die in de literatuur over openbare financiën gebruikelijk is, namelijk die in finale, intermediaire en zuiver collectieve dienstverlening. Dit onderscheid heeft consequenties voor de meetbaarheid en de wijze van meting van de productie:
– In het geval van *finale dienstverlening* aan burgers is het vaak betrekkelijk eenvoudig om productindicatoren te definiëren. Gedacht kan worden aan aantallen uitleningen van boeken en andere media, aantallen bezoeken aan zwembaden, het aantal verstrekte uitkeringen of het aantal verstrekte vergunningen. Het betreft over het algemeen prestatie- en gebruiksindicatoren. Ook productmeting via waarde-indicatoren is in sommige gevallen mogelijk. Dit onderwerp is besproken in paragraaf A.1. De kosten die gerelateerd zijn aan finale dienstverlening kunnen worden aangeduid als *exploitatiekosten.*
– Veel activiteiten van overheden vallen in de categorie *intermediaire dienstverlening.*[26] Het gaat hierbij om het controleren, aansturen, ondersteunen en/of subsidiëren van uitvoerende instanties die eveneens tot de overheid behoren of die grotendeels door de overheid gefinancierd worden zoals scholen, bibliotheken en sociaal-cultureel werk. De hiermee gemoeide kosten worden in het vervolg aangeduid als *aansturingskosten*. In dit soort gevallen is het moeilijk om de feitelijke productie te meten en vervalt men al snel in indicatoren als opgestelde nota's, gevoerd overleg, verzonden brieven en dergelijke (procesindicatoren) of ingezette middelen (inputindicatoren). Bij monitoren op afstand, of het hier nu bestuurders op het niveau van gemeenten of rijksinstanties betreft, kan en moet worden volstaan met veel globalere informatie. In dit rapport worden de kosten

[26] Zie De Groot en Goudriaan (1991) voor een nadere uitwerking van het onderscheid tussen finale en intermediaire dienstverlening. De VNG (VNG 1993) gebruikt hiervoor overigens de termen 'externe producten' en 'interne producten'.

2027483 03867

van gemeentelijke diensten met een aansturende taak expliciet of impliciet toegerekend aan de finale productie die bij de uitvoeringsorganisaties plaatsvindt (zie bijvoorbeeld De Groot en Goudriaan 1991; Haring et al. 1995).[27] Een vergelijkbare aanpak is ook geschikt in het geval van ondersteunende activiteiten, zoals die van een schoolbegeleidingsdienst of activiteiten die kunnen worden betiteld als overhead (posten in de gemeenterekeningen als 'algemene ondersteuning', 'secretarie' of 'algemeen beheer'). Strikt genomen speelt het probleem van de overhead op alle niveaus. Bij een uitvoeringsorganisatie zoals een school is er bijvoorbeeld een directeur, een conciërge en een administratie.[28] Waar overhead niet expliciet in de gemeenterekening (c.q. gemeentebegroting) is onderscheiden, wordt deze automatisch toegerekend aan de bijbehorende finale (of intermediaire) productie. Waar de overhead wel geëxpliciteerd wordt, zijn er twee equivalente berekeningsmethoden beschikbaar: evenredige omslag van de bedragen over alle bijbehorende kostenposten (correctie via de uitgavenkant) of berekening van een gewogen productindicator onder verwaarlozing van de overheadcomponent. Deze wordt vervolgens wel gerelateerd aan het totaal van de betreffende uitgaven (correctie via de productiekant). In dit rapport wordt over het algemeen gebruikgemaakt van de laatstgenoemde methode.

– Voorwaardenscheppende activiteiten van gemeenten zijn op te vatten als *zuiver collectieve* diensten. Het kenmerk hiervan is dat dergelijke diensten niet aan individuele burgers of bedrijven kunnen worden toegerekend (zie bijvoorbeeld Wolfson 1988; Cornelisse et al. 1994).[29] Een voorbeeld vormt de opstelling van structuurvisies of bestemmingsplannen. De met dergelijke diensten gemoeide apparaatkosten worden in het vervolg aangeduid als *beleidskosten*. In dergelijke gevallen lijkt het op het eerste gezicht niet mogelijk om andere productindicatoren te kiezen dan procesindicatoren (zoals het aantal nota's, de omvang van nota's, het aantal belegde vergaderingen en overlegbijeenkomsten). Hoewel zo'n benadering zinvol kan zijn voor het lijnmanagement, schept het alleen maar verwarring op het niveau van bestuurders op afstand. Veel vergaderen en dikke nota's zijn een maat voor de verrichte werkzaamheden en de werkbelasting van het personeel, maar niet noodzakelijkerwijs voor de kwaliteit van de geleverde prestaties. In deze gevallen zijn de producten heterogeen en niet goed te meten.

Een alternatief is het hanteren van inputindicatoren als de tijdbesteding aan bepaalde taken. Hiermee wordt echter het paard achter de wagen gespannen, omdat het dan niet meer mogelijk is om het verband tussen 'input' en 'output' te analyseren. In dit rapport wordt in deze gevallen gebruikgemaakt van normeringsindicatoren (zie § A.1). Met dergelijke indicatoren worden de uitgaven voor een bepaalde taak gerelateerd aan een norm (uitgaven per inwoner, per km^2, enz.).[30] Bijlage B geeft een samenvattend overzicht van de productindicatoren die in dit rapport zijn gehanteerd voor de onderscheiden taakvelden. Daarnaast toont deze bijlage de gebruikte indeling van gemeentelijke taken. Deze indeling kan worden opgevat als een synthese tussen de functionele indeling conform de comptabiliteitsvoorschriften (BZK 2003) en de indeling die gebruikelijk is bij analyses ten behoeve van de vaststelling en de verdeling van middelen

---

27 Wel kan er al naargelang de aard van de werkzaamheden gekozen worden voor een productindicator die afwijkt van die bij de finale productie, bijvoorbeeld het aantal instellingen dat wordt aangestuurd of de totale kosten die zijn gemoeid met de finale productie.

28 Er is namelijk een grote mate van keuzevrijheid om dergelijke overhead bij een centrale beheersinstantie onder te brengen dan wel te decentraliseren naar de bijbehorende uitvoerende diensten. Bij verzelfstandigingsprocessen speelt de decentralisatie van overhead een belangrijke rol.

29 Kenmerken van zuiver collectieve goederen (en diensten) zijn dat deze niet-rivaliserend en niet-exclusief zijn. De eerstgenoemde eigenschap impliceert dat het gebruik van het betreffende goed door de één het gebruik door een ander niet in de weg staat. De tweede dat het gebruik van het betreffende goed door derden niet uitgesloten kan worden dan wel dat er sprake is van externe effecten voor niet-afnemers. Voorbeelden van collectieve goederen zijn dijken, straten en bestemmingsplannen.

6 Een kengetal als kosten per inwoner is, ondanks dat de feitelijke productie buiten beeld blijft, in een aantal opzichten vergelijkbaar met een kengetal als kosten per product. De kosten kunnen namelijk worden ontbonden in een prijs- en een volumecomponent en er is een aanknopingspunt voor het ramen van toekomstige kosten.

2027483 03867

in het kader van het Gemeentefonds. De hiërarchie is gebaseerd op de functionele indeling. De hoofdfuncties zijn cursief weergegeven. De clusterindeling ten behoeve van het gemeentefonds is met asterisken aangegeven.

In de analyses worden 64 afzonderlijke taakvelden onderscheiden. Omdat voor veel taakvelden meer dan één productindicator wordt gehanteerd, ligt het aantal gehanteerde afzonderlijke productindicatoren rond de 110. Bij veertien taakvelden is gebruikgemaakt van een gebruiksindicator, bij 21 van een prestatie-indicator, bij twaalf van een waarde-indicator en bij dertien van een normeringsindicator. In vier gevallen ging het om overhead of een restpost. Veruit de belangrijkste hiervan was algemene ondersteuning. Uitgedrukt als aandeel van de totale gemeentelijke uitgaven voor het jaar 2000 ziet het beeld er iets anders uit: koploper zijn dan de prestatie-indicatoren (40%), gevolgd door waarde-indicatoren (25%) en gebruiksindicatoren (16%). Hekkensluiters zijn normeringsindicatoren (14%) en overhead/restposten (5%). Het minst bevredigend zijn de normeringsindicatoren, maar deze beïnvloeden het totaalbeeld slechts in beperkte mate (zoals blijkt uit een van de varianten van de gevoeligheidsanalyse in § 4.3).

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

A.3 De rol van de uitgaven

In de voorstudie is geconstateerd dat een pure 'grabbelton' van productindicatoren onvoldoende houvast levert voor een analyse van de relatie tussen taken en middelen. De uitgaven kunnen hierbij als bindmiddel fungeren en zijn in dit kader om drie redenen van groot belang:
1 Uitgaven spelen in het geval van voorzieningen met verschillende producten een rol bij de weging van de afzonderlijke productindicatoren.
2 Uitgaven fungeren als gewicht bij de aggregatie van de productie van afzonderlijke voorzieningen tot clustertotalen en tot totalen op landelijk of gemeentelijk niveau.
3 Uitgaven zijn voorts van essentieel belang bij de toerekening aan gemeenten van activiteiten die deels worden gefinancierd uit andere dan gemeentelijke middelen.

De punten 1 en 2 zijn al aan de orde geweest in paragraaf A.1 en in kader A.1. Punt 3 heeft te maken met een methodische complicatie die het gevolg is van het feit dat in deze analyses niet de dienstverlening zelf centraal staat, maar de rol van gemeenten. Deze complicatie treedt op in situaties waarin ook derden (bijvoorbeeld andere overheidslagen) een rol spelen bij de financiering van een voorziening, maar de prestatiegegevens betrekking hebben op alle instellingen ongeacht de gemeentelijke betrokkenheid. Bijvoorbeeld: de prestatiegegevens met betrekking tot musea (aantal bezoekers) hebben betrekking op alle Nederlandse musea, ongeacht of het gemeentelijke, rijks- of privaatrechtelijke instellingen betreft. Aparte bezoekcijfers voor gemeentelijke musea zijn niet beschikbaar. De ontwikkeling van de totale bezoekcijfers van musea kan echter van toepassing worden verklaard op het gemeentelijke segment onder de volgende twee voorwaarden:
1 Het aandeel van de gemeentelijke instellingen blijft gelijk.
2 De gemiddelde bezoekcijfers van gemeentelijke musea volgen het algemene patroon.

2027483 03867

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

Een vergelijkbare problematiek treedt op wanneer we de prestaties willen relateren aan de netto-uitgaven van gemeenten, dat wil zeggen aan de totale uitgaven van gemeenten exclusief specifieke uitkeringen van het Rijk en exclusief bijdragen van burgers of van het bedrijfsleven. Op die manier wordt in beeld gebracht welke prestaties gemeenten leveren op basis van hun algemene middelen. Dit betreft de inkomsten uit het gemeentefonds, de netto-opbrengst van de gemeentelijke belastingen en enkele bedrijfsmatige activiteiten, waaronder de gemeentelijke grondbedrijven. In dit geval kan de ontwikkeling van de prestaties worden gecorrigeerd voor het aandeel van de netto-uitgaven van gemeenten in de totale exploitatiekosten van de betrokken voorzieningen.
Zowel in het geval van de netto-uitgaven als in het geval van de totale uitgaven kan gemakkelijk worden aangetoond dat de (index van de) uitgaven per product op het niveau van de elementaire voorzieningen gelijk is aan het quotiënt van de (index van de) totale exploitatiekosten en (de index van) het bijbehorende productievolume (zie kader A.2). Bij aggregatie van voorzieningen ontstaan wel verschillen als gevolg van een andere weging van de componenten.

Kader A.2 Rekenregels die van toepassing zijn als de productie uit verschillende bronnen wordt bekostigd
Stel dat de productie in jaar t P_t bedraagt, de totale exploitatiekosten K_t en de netto-uitgaven van gemeenten N_t. De nettoproductie P^*_t bedraagt dan in het betreffende jaar $P_t(N_t/K_t)$. Dit wil zeggen dat een aan de uitgaven evenredig deel van de productie aan gemeenten wordt toegerekend. De netto-uitgaven per nettoproduct N_t/P^*_t zijn dan gelijk aan K_t/P_t en dus per definitie gelijk aan de kosten per product. Mutatis mutandis gaat dit ook op voor de totale productie.

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

Gegevens over de gerealiseerde inkomsten en uitgaven uit de gemeenterekeningen zijn veel bruikbaarder dan gegevens uit de gemeentebegrotingen. Voor de jaren 1995-1998 heeft het CBS echter geen rekeningcijfers gepubliceerd. De ondershands beschikbare cijfers zijn niet vrijgegeven, omdat er twijfels zijn over de kwaliteit hiervan.[31] Daarom zijn ten behoeve van de analyses voor deze publicatie de begrotingscijfers voor 1995 tot en met 1999 proportioneel gekoppeld aan de

[31] Deze cijfers zijn daarom alleen gebruikt bij de gevoeligheidsanalyses in paragraaf 4.2. De vraag daarbij is of het hanteren van deze alternatieve cijfers veel zou uitmaken.

2027483 03867

rekeningcijfers voor de periode 1999-2004. Dit impliceert dat de begrotingscijfers voor de jaren 1995 tot en met 1998 per afzonderlijk taakveld zijn gecorrigeerd met een verhoudingsgetal dat gebaseerd is op de verhouding tussen de bedragen in de rekening en de bedragen in de begroting voor het jaar 1999.[32] Overigens zijn resultaten voor de jaren 1995-1998 alleen in de figuren 1.1 en 1.5 verwerkt. Zij speelden wel een meer prominente rol in eerdere rapportages, aangezien die op eerdere beginjaren betrekking hadden.

A.4 Informatiebronnen

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

Toch zijn er tal van databronnen en onderzoeken beschikbaar waarmee een beeld kan worden verkregen van gemeentelijke prestaties. Ten eerste zijn er rapporten van gemeenten zelf, waaronder aan de begroting en rekening gelieerde stukken. Bij veel gemeenten is in de afgelopen vijftien jaar energie gestoken in modernisering van managementprocessen, in het meten van prestaties en sturing op output. Toonaangevend is in dit verband naast een aantal pioniersgemeenten (o.a. Tilburg en Delft) het zogenoemde BBI-project (Beleids- en Beheersinstrumentarium) geweest (o.a. Houwaart 1995; Van Helden 1998). Bordewijk en Klaassen (2000) geven een – overigens nogal ontnuchterend – overzicht van de huidige stand van zaken. Dit overzicht is goed bruikbaar als introductie in de theorie van productmeting en als startpunt voor een literatuurstudie met betrekking tot gemeentelijke toepassingen. Zij concluderen dat het ideaal van een productbegroting, dat wil zeggen een begroting in termen van producten en de bijbehorende kostprijs, nog nergens is verwerkelijkt. Zij hebben dan ook grote twijfels over de haalbaarheid van een dergelijke aanpak. Zij pleiten er wel voor om, zij het op een minder ambitieuze manier, gebruik te maken van kengetallen.
Op pagina 86 van hun rapport presenteren zij een schema voor de relatie tussen homogeniteit en identificeerbaarheid van de producten en sturingsprocessen, waaruit blijkt dat outputfinanciering in hun visie alleen mogelijk is bij identificeerbare en homogene producten. Een eis van strikte homogeniteit is zeer beperkend, omdat in de praktijk zelden sprake zal zijn van een volstrekt homogeen product. Wij vinden dat deze eis te ver gaat. Hoewel de heterogeniteit van producten en kwaliteitsverschillen de nodige complicaties kunnen opleveren, valt daar op verschillende manieren voor te corrigeren: ten eerste via weging van heterogene productcategorieën met hun kostenaandelen, ten tweede door kwaliteitsborging, bijvoorbeeld via een inspectie of een andere onafhankelijke toezichthouder. De identificeerbaarheid van producten is een fundamenteler probleem, vooral waar het het openbaar bestuur in enge zin betreft. Dit kwam reeds aan de orde in paragraaf A.2.
In dit rapport wordt vooral gebruikgemaakt van interne rapporten van gemeenten bij de onderdelen burgerzaken (gemeente Almelo) en GGD (Amsterdam en Rotterdam). Hierbij zij aangetekend dat het hier om *gevalsbeschrijvingen* gaat. Zowel de GGD Rotterdam als de GGD Amsterdam heeft serieus gepoogd zijn taken financieel zo transparant mogelijk te maken en loopt in vergelijking met andere gemeentelijke organen voorop. Opname in dit rapport heeft niet alleen een illustratieve functie,

[32] Het is heel goed denkbaar dat de ongeautoriseerde cijfers van het CBS betrouwbaarder zijn dan de aldus verkregen reconstructie. Aangezien het CBS deze gegevens echter niet publiceert, staat ons geen andere weg open. Naarmate er voor meer jaren rekeningcijfers beschikbaar komen, wordt het ook minder acceptabel om de analyse op begrotingscijfers te baseren, zoals in de vorige editie van *Maten voor gemeenten* nog het geval was.

2027483 03867

maar ook om tot oordeelsvorming te komen over de gehanteerde systematiek tegen de achtergrond van de in dit rapport gekozen methodiek.

Een bron van informatie die in toenemende mate van belang is, zijn landelijke monitorprojecten en brancherapporten. Het monitoren van ontwikkelingen heeft de afgelopen jaren een hoge vlucht genomen. Van belang voor dit rapport zijn onder meer de Brancheverslagen van het Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening, de WIW-monitor van het EIM, de ID-monitor van Ecorys/NEI, de Monitor Maatschappelijke Opvang van het Trimbos-instituut, het Trendrapport jeugdhulpverlening van de Stichting registratie jeugdvoorzieningen en de hieraan gelieerde rapporten van het Centraal Informatiepunt Jeugdzorg, de jaarverslagen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de kerncijfers Wet voorzieningen gehandicapten (WVG) van het onderzoeksbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, SGBO, de Gemeentelijke armoedemonitor van Cebeon en de Openbaar Vervoermonitor van de Adviesdienst voor Verkeer en Vervoer.
Als verzamelpunt van deze en andere informatie fungeert het Centraal Bureau van de Statistiek. Met name de informatie van dit bureau over de gemeentebegrotingen en -rekeningen is van essentieel belang voor dit rapport. Daarnaast is gebruikgemaakt van CBS-gegevens over uiteenlopende onderwerpen als brandweer, leerlingen en hun achtergrondkenmerken, gezondheidszorg, maatschappelijk werk, riolering, cultuur, sport en prijsindices.

Van essentieel belang is ook het toenemend aantal benchmarks dat door wisselende groepen van gemeenten over de meest uiteenlopende onderwerpen wordt uitgevoerd. Vaak speelt hierbij een al dan niet commercieel onderzoeksbureau een coördinerende rol. Helaas zijn deze gegevens lang niet altijd openbaar. In twee recente rapporten heeft de Stichting Rekenschap (Fuite 2003a en 2003b) gewezen op het belang van benchmarks als instrument voor publieke verantwoording en de eis van openbaarheid die hieraan zou kunnen worden gesteld.
Benchmarks die voor dit rapport zijn gebruikt zijn die van de sociale diensten en WVG (opgezet door SGBO), de benchmark gemeentelijke dienstverlening van EZ (2002) en de benchmark riolering van Rioned (2003).

2027483 03867

Bijlage B Taakvelden en productindicatoren

Pm: nog aanpassen aan wijzigingen en bedragen 2011

nr	sector	taakveld	bedrag 2010	type indicator	omschrijving prestatie indicator
1.1	openbaar bestuur	bestuursorganen	870	norm	vaste voet + gemeenten + inwoners
		algemene ondersteuning	1.740	waarde	gedefleerde uitgaven
1.2	burgerzaken	burgerzaken	860	prestatie	gewogen documenten
1.3	veiligheid	brandweer	1.250	prestatie	branden + hulpverleningen
		politie	600	waarde	gedefleerde uitgaven
2.1	onderwijs	basisonderwijs: openbaar	300	gebruik	gewogen leerlingen
		basisonderwijs: bijzonder	80	gebruik	gewogen leerlingen
		basisonderwijs: huisvesting	980	gebruik	gewogen leerlingen
		speciaal onderwijs: openbaar	30	gebruik	leerlingen
		speciaal onderwijs: bijzonder	20	gebruik	leerlingen
		speciaal onderwijs: huisvesting	140	gebruik	leerlingen
		voortgezet onderwijs: openbaar	120	gebruik	gewogen leerlingen
		voortgezet onderwijs: bijzonder	10	gebruik	gewogen leerlingen
		voortgezet onderwijs: huisvesting	350	gebruik	gewogen leerlingen
		overig onderwijs: totaal	1.420	gebruik	
		overig onderwijs: volwasseneneducatie		gebruik	leerlingen
		overig onderwijs: achterstandsbeleid		waarde	gedefleerde uitgaven
		overig onderwijs: schoolbegeleiding		norm	kinderen 4-17 jaar
		overig onderwijs: diversen		norm	kinderen 4-17 jaar
2.2	cultuur en sport	openbare bibliotheken	500	prestatie	uitleningen
		vormingswerk	270	gebruik	deelnemers
		culturele accommodaties	800	gebruik	bezoekers podiumkunsten
		sport: totaal	1.280	gebruik	
		sport: zwembaden		gebruik	bezoekers
		sport: overige sportaccommodaties		gebruik	leden sportverenigingen
		oudheden: totaal	450	gebruik	
		oudheden: musea		gebruik	bezoekers
		oudheden: monumenten		waarde	gedefleerde uitgaven
2.3	groenvoorzieningen	recreatie en natuurbescherming	1.850	waarde	gedefleerde uitgaven
		groene sportvelden	290	gebruik	leden veldsportverenigingen
		begraafplaatsen	170	prestatie	crematies + begravingen + onderhoud
3.1	werk	werk: totaal	5.320	gebruik	
		werk: sociale werkvoorziening			
		werk: gesubsidieerde arbeid			

3.2	inkomen	inkomen: totaal	6.450	prestatie	
		inkomen: apparaatskosten GSD			
		inkomen: uitkeringskosten GSD			
4.1	dienstverlening	kinderopvang	260	gebruik	gebruikers
		inburgering	260	gebruik	deelnemers
		overige dienstverlening	1.400	gebruik/waarde	gewogen cliënten/uitgaven
4.2	ondersteuning	huishoudelijke hulp	1.770	gebruik	gewogen cliënten
		gehandicaptenvoorzieningen	1.040	prestatie	gewogen voorzieningen
		sociaal cultureel werk	1.070	waarde	gedefleerde uitgaven
4.3	openbare gezondheidszorg	ggd zorg	610	gebruik/norm	gewogen cliënten/leeftijdsgroepen
		jeugdgezondheidszorg	500	gebruik	cliënten
		ambulancezorg	40	prestatie	ritten
5.1	wegen en water	wegen-straten-pleinen	3.230	waarde	
		parkeren	620	waarde	
		overig wegen en water	730	waarde	
5.2	openbaar vervoer	openbaar vervoer	250	gebruik	
5.3	economische zaken	grondexploitatie	7.890	waarde	
		havenbedrijven	110	waarde	
		nutsbedrijven	170	waarde	
		overig economisch	970	waarde	
6.1	milieubeheer	milieubeheer	700	norm	bedrijfsvestigingen
6.2	afvalverwerking	reiniging	2.120	prestatie	afval
		riolering	1.310	waarde	gedefleerde uitgaven
6.3	ruimte en wonen	woningexploitatie	440	waarde	gedefleerde uitgaven
		overige volkshuisvesting	1.120	norm	gewogen productie
		ruimtelijke ordening	840	norm	woningen
		stadsvernieuwing	490	waarde	gedefleerde uitgaven
	belastinguitgaven		410		
	financiële transacties		1.680		
	TOTAAL		56.180		

2027483 03867

Literatuur

[dit is de literatuurlijst van 2012; nog niet aangepast aan nieuwe tekst]

Aarsen, Eelco van, Frank Schoenmakers en Rob Hoffius (2006). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO. Vijfde meting onder gemeenten. Eindrapport.* Leiden: Research voor Beleid.

Accessibility (2011). *Accessibility Monitor 2011.* Utrecht: Stichting Accessibility. Geraadpleegd mei 2012. 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. http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/gemeenten-te-laat-met-omgevingsvergunning.1080834.lynkx

BB (2012). Wabo faalt bij complexe aanvragen. In: *Binnenlands Bestuur,* 2012, nr. 2, p. 5

Blank, J.L.T. en T. K. Niaounakis (2011). *Productiviteitstrends in het wetenschappelijk onderwijs.* Delft: IPSE Studies Tehnische 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. Kamphuis, C.B.M. 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. Grootscholte en R. Kemper (2007). *De WWB 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 (2009a). *Bijlage onderhoudsrapport specifieke uitkeringen 2009.* Geraadpleegd mei 2011. 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 12-4-2010. Geraadpleegd mei 2011. 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 Veiligheismonitor 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.

Cebeon (2006). *Openbare orde en veiligheid: uitgavenontwikkeling 2001-2005.* Amsterdam: Centrum Beleidsadviserend Onderzoek.
Cebeon (2010). *Uitvoeringskosten gemeenten en UWV.* 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. 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. Hasselbekke en A.P. Ros (1994). *De overheid in bedrijf.* Houten: Stenfert[redacted].
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.* Deloitte Real Estate Advisory.
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 – deel1. 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 – deel1. 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.

2027483 03867

Ecorys (2010). *Benchmark Gemeentelijk Ondernemingsklimaat 2010.Thematische rapportage eindmeting.* Rotterdam: Ecorys.
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.
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
EZ (2002). *Lokaal loket. Rapport van de MDW-werkgroep Benchmark gemeentelijke dienstverlening.* Den Haag: ministerie van Economische Zaken.
EZ (2009). *(startende) Ondernemers krijgen makkelijker lening.* Geraadpleegd april 2011. 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 AMW. Burgers op zoek naar kosteneffectiviteit.* Amsterdam: Stichting Rekenschap.
Fuite, D. (2003b). *Proeftuin voor het meten en vergelijken van prestaties van Bibliotheken. Burgers op zoek naar kosteneffectiviteit.* Amsterdam: Stichting Rekenschap.
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 signalementen).
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 produkten, personeel en kosten van publieke dienstverlening.* Den Haag/ Rijswijk: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven/ Sociaal en Cultureel Planbureau (IOO-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). *BBI in de praktijk. Een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten.* Maastricht: Shaker Publishing.
Herweijer, L. (2008). *Gestruikeld 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. Cevaal (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 BBI.* Leusden: Stichting BBI.
Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (2008). *Vertrouwen en verantwoorden. Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht.* Geraadpleegd april 2011. http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Bestuur/inrlokbestTaakgroeprapportZo.pdf
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.* Nieuwbericht 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 http://bag.vrom.nl/over_bag/ranglijsten_aansluiten_gemeenten.
IOOV (2007). *Operationele Prestaties Brandweer 'Opkomsttijden'. Knelpunten en oplossingen.* Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.
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.

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

2027483 03867

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.

KING (2011). *Onderzoeksresultaten e-overheid bij gemeenten.* Den Haag: Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten.
Klaauw, Bas van der en Jan C. van Ours. *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 ambulancestandplaats 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.
KpVV (2006). *Onderzoek Klantenbarometer. Resultaten 2004-2005.* Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
KpVV (2007a). *Wat betekent de Nota Mobiliteit voor gemeenten? De essentiële onderdelen lokaal vertaald.* Rotterdam: Kennisplatform Verkeer en Vervoer, augustus 2007.
KpVV (2007b). *Onderzoek Klantenbarometer. Resultaten 2005-2006.* Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
KpVV (2010a). *Handreiking voor veiligheidsarrangementen in het openbaar vervoer.* Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
KpVV (2010b). *OV-klantenbarometer 2009. Onderzoek klanttevredenheid in het regionale openbaar vervoer.* Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
KpVV (2012). *Algemene cijfers OV-klantenbarometer 2011.* Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
Kruif, 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 (SCP-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 (SCP-onderzoeksrapport 2002/15).
Kuhry, B. en J.J.J. Jonker (2006). *Maten voor gemeenten 2006.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-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 (SCP-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.

2027483 03867

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 vaoor Gemeenten 2011.* Nijmegen: VOC Uitgevers.
NOSW (2004). *Brancheverslag 2003.* Utrecht: Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening.
OCW (2007a). *Factsheet voortijdig schoolverlaten.* Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
OCW (2007b). *Koersbrief over bree 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 WWB-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. De herschikking 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 half jaar.* Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
Ranshuysen, L. (2004). *Museummonitor 2004, 1e half jaar.* 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. IJzeren 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 CJG-vorming begin 2010. Een doorkijk bij tien gemeenten.* Amsterdam: Regioplan.
Rens, Carolien van en Frederik Smit (2011). *Wachtlijsten en wachttijden kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang – 6e meting.* Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit.

RIGO (2010). *Buurtieefbaarheid beschreven.* Amsterdam: RIGO Research en Advies bv.
Rijkswaterstaat (2007). *Monitor Stedelijke Bereikbaarheid 2006.* Den Haag: Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer en Scheepvaart.
Rijkswaterstaat (2011). *Bereikbaarheidsmonitor hoofdwegennet 2010..*Den haag: Rijkswaterstaat
Rioned (2003). *Het riool vergeleken. 39 gemeenten rioleren door benchmarking.* Ede: Stichting Rioned.
Rioned (2005a). *Rioleringsatlas van Nederland.* Ede: Stichting Rioned.
Rioned (2005b). *Riool in cijfers 2005-2006.* Ede: Stichting Rioned.
Rioned (2010). *Riolering 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 enMirjam 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-statitiek 2009. Jaarrapoort.* Zoetermeer:

2027483 03867

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 GHOR 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 9 februari 2012 tot het geven aan gemeenten van de verantwoordelijkheid voor schuldhulpverlening (Wet gemeentelijke schuldhulpverlening).* Staatslad nr. 78.
Staatsblad (2012b). *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: SCP.
TK (2005/2006). *Rijksjaarverslag 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.

2027483 03867

TK (2009/2010c). *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(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.
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. http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=36219&ch=DEF#invoering
VNG-Commissie Gemeentewet en Grondrecht (2007). *De eerste overheid.* Geraadpleegd april 2011. 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 Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

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, 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 MET AFKORTINGEN

Pm: controleren of de lijst moet worden aangepast

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 Koninkgrijksrelaties
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 GezonheidsZorg
IM	(ministerie) van Infrastructuur en Milieu
IOAW	Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werkloze werknemers
IOAZ	Inkomensvoorziening voor Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte (gewezen) Zelfstandigen
IPO	InterProvinciaal Overleg
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
KING	KwaliteitsInstituut Nederlandse Gemeenten
KpVV	KennisPlatform Verkeer en Vervoer
KQS	Kwaliteitsenquete 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

2027483 03867