

Maten voor gemeenten 2008

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

Het Bureau heeft tot taak:

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

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn die het beleid van meer dan één departement raken. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2008

SCP-publicatie 2008/23

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Mantext, Moerkapelle

Omslagontwerp: Bureau Stijlzoorg, Utrecht

ISBN 978-90-377-0396-2

NUR 740

Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier.

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

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 VX Den Haag

Telefoon (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: www.scp.nl

E-mail: info@scp.nl

Maten voor gemeenten 2008

Een analyse van de prestaties
van de lokale overheid

B. Kuhry
J.J.J. Jonker
F. Knol
A.G.J. van der Torre
m.m.v. Bureau Zenc



Sociaal en Cultureel Planbureau,
Den Haag, oktober 2008

Inhoud

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1 Opzet en kernuitkomsten	16
1.1 Opzet van dit rapport	16
1.1.1 Doelstelling en achtergrond	16
1.1.2 Indeling	16
1.1.3 Korte toelichting op de gevolgde aanpak	17
1.2 Analyseresultaten	19
1.2.1 Gemeentelijke uitgaven en inkomsten	19
1.2.2 Kerncijfers uitgaven en prestaties	21
1.2.3 De effecten van taakmutaties	25
1.3 Gevoeligheidsanalyse	27
1.4 IJkpunten voor volumegroei	28
1.5 De verklaring voor de stijging van de relatieve kostprijs	29
1.6 Kwantiteit en kwaliteit	32
Noten	39
2 Ontwikkelingen per taakveld	40
2.1 Opzet van dit hoofdstuk	40
2.2 Bestuursorganen en algemene ondersteuning	41
2.3 Burgerzaken	47
2.4 Openbare orde en veiligheid	53
2.5 Wegen en water	63
2.6 Onderwijs(huisvesting)	67
2.7 Werkgelegenheid	81
2.8 Bijstand en sociale dienst	90
2.9 Maatschappelijke en sociale dienstverlening	97
2.10 Voorzieningen gehandicapten	106
2.11 Volksgezondheid	112
2.12 Milieubeheer, reiniging en riolering	117
2.13 Cultuur, sport en groen	123
2.14 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing	129
2.15 Openbaar vervoer	134
2.16 Economische zaken	139
Noten	142

3	Themahoofdstuk: huishoudelijke hulp naar de Wmo	148
3.1	Wmo en huishoudelijke hulp	148
3.2	Wettelijk kader Wmo	148
3.3	Data en kerncijfers	153
3.4	Analyses	155
3.4.1	Doel, methode en databronnen	155
3.4.2	De prijs van huishoudelijke hulp	156
3.4.3	De geleverde hoeveelheid huishoudelijke hulp	159
3.4.4	Het budgetoverschot voor huishoudelijke hulp	173
3.5	Conclusies	176
	Noten	178
4	Themahoofdstuk: wijkontwikkeling, gentrification en participatie	179
4.1	Het begrip gentrification	179
4.2	Operationele definitie gentrification(gebieden)	180
4.3	Vraagstelling	182
4.4	Algemene kenmerken van gentrificationgebieden	182
4.5	Werkzaamheden aan de woning	184
4.6	Artistieke oriëntatie van de bewoners van de gentrificationgebieden	186
4.7	Oordelen van bewoners over hun buurt	188
4.8	Gebruik van voorzieningen in gentrificationgebieden	190
4.9	(Verenigings)participatie in en buiten gentrificationgebieden	191
4.10	Waar komen de bewoners van de gentrificationgebieden vandaan?	192
4.11	Gentrification, een grootstedelijk of een algemeen verschijnsel?	193
	Noten	196
	Summary	198
Bijlagen	(bijlagen C t/m F zijn te vinden op internet via www.scp.nl/publicaties bij het desbetreffende rapport)	
Bijlage A	Analyseresultaten netto-uitgaven	205
Bijlage B	Maten voor de Drechtsteden	210
Bijlage C	Methodiek	
Bijlage D	Taakvelden en productindicatoren	
Bijlage E1	Kosten, uitgaven en inkomsten (2006)	
Bijlage E2	Analyse van totale uitgaven (2001-2006)	
Bijlage E3	Analyse van netto-uitgaven (2001-2006)	
Bijlage F	Achtergrondinformatie over de Wmo	
	Literatuur	219
	Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	227

Voorwoord

Bij het vaststellen van het *Plan van aanpak transparantie in de financiële verhouding* ontstond de behoefte aan beter inzicht in de relatie tussen de taken en middelen van de gemeentelijke bestuurslaag. In 2001 heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een voorstudie over dat onderwerp gedaan. Daarin werd een methode uitgewerkt om op basis van de beschikbare informatie op landelijk niveau een globaal beeld te geven van de ontwikkeling van de gemeentelijke prestaties. In *Maten voor gemeenten 2003* is deze opzet vervolgens voor de eerste keer uitgewerkt. In de jaren 2004 tot en met 2007 zijn vervolgrapporten verschenen waarin gebruik kon worden gemaakt van steeds betere gegevens en waarin de reikwijdte van de rapportage geleidelijk is toegenomen. Het nu voorliggende rapport, *Maten voor gemeenten 2008*, is een actualisering van de voorgaande rapportages. Er zijn twee nieuwe thematische hoofdstukken aan het rapport toegevoegd: één over de invoering van de Wet maatschappelijke ontwikkeling en één over vernieuwing in wijken ('gentrification').

Bij de opstelling van het rapport is intensief gebruikgemaakt van de veelheid aan informatie die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) jaarlijks over de overheid en over publieke dienstverlening verzamelt. Andere bronnen zijn departementale begrotingen en jaarverslagen van organisaties. Daarnaast is bij de rijksoverheid in het kielzog van de operatie *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* (VBTB) een aantal brancherapporten en monitors ontstaan die voor dit onderzoek van belang zijn. Ook gemeenten dragen hun steentje bij via prestatie- en productbegrotingen en door deelname aan allerlei benchmarkprojecten (zie bijvoorbeeld de website www.watdoetjegemeente.nl van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)). Op andere onderdelen is er niet altijd zo veel informatie voorhanden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de jeugdhulpverlening, de maatschappelijke opvang en het openbaar vervoer, waar de informatievoorziening de afgelopen jaren sterk is verslechterd. Tegelijkertijd blijkt steeds weer dat politiek en beleid verwachten regelmatig en gedetailleerd te kunnen worden voorzien van accurate en actuele gegevens op de meest uiteenlopende terreinen van het maatschappelijke leven. Dat vraagt van de onderzoekers de nodige inspanning en van de overheid blijvende investeringen.

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

De opstellers van het rapport danken de ambtelijke begeleidingsgroep, bestaande uit H.S.K. Boerboom, drs. F. Gietema en drs. A. Doeves van het ministerie van BZK en drs. B.F. van Burken van het ministerie van Financiën. Daarnaast is dank verschuldigd aan de gemeentelijke vertegenwoordigers die een bijdrage hebben geleverd aan de discussie in de begeleidingscommissie: drs. G. Dekker (Almere) en drs.

M.R. Schurink, mr. drs. C.A. van der Maat en drs. A.L.C. Leijts (Dordrecht). Het verdient bijzondere vermelding dat de gemeente Dordrecht het initiatief heeft genomen om samen met de overige Drechtsteden een lokale toepassing uit te werken van de aanpak in Maten voor gemeenten. Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft een belangrijke bijdrage geleverd door aanvullende achtergrondinformatie ter beschikking te stellen naast de al op Statline en in reguliere publicaties verstrekte informatie. In het bijzonder verdienen hierbij de CBS-medewerkers drs. Th.A. van Tongeren en G. Batenburg te worden vermeld voor het verstrekken en toelichten van gegevens uit de gemeenterekeningen. Verder is dank verschuldigd aan H. Meijeren van de Stichting Stimulanz voor het verstrekken van gegevens over de uitvoeringskosten van de Sociale Diensten, en ir. R. Hermans van de stichting Rioned voor informatie over de ins en outs van het thema riolering.

De beschrijving van de beleidsmatige ontwikkelingen in hoofdstuk 2 is gebaseerd op een bijdrage van het Bureau Zenc, waarbij dr. P. Castenmiller fungeerde als contactpersoon.

Prof. dr. Paul Schnabel
Directeur SCP

Samenvatting

In 2001 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) verzocht een studie uit te voeren naar de mogelijkheid om de transparantie van gemeentelijke uitgaven te vergroten. Dit zou moeten gebeuren door deze uitgaven te koppelen aan gemeentelijke prestaties. In dat jaar verscheen een voorstudie en in 2003 tot en met 2007 volgden vijf meer uitgewerkte studies. Het onderhavige rapport *Maten voor gemeenten 2008* is een actualisering van de voorgaande rapportages. De analyses in dit rapport hebben betrekking op de jaren 2001-2006. Dit rapport moet worden gezien als een volgende stap op een meerjarig pad om het inzicht in de relatie tussen gemeentelijke prestaties en middelen te vergroten.

Hoofdstuk 1 gaat in op het totaalbeeld van uitgaven en productie. De totale uitgaven van gemeenten voor de betrokken taakvelden nemen in de periode 2001-2006 met 1,6% per jaar toe. Gecorrigeerd voor inflatie is echter sprake van een reële daling met 0,5% per jaar. Het gemiddelde groeicijfer wordt sterk gedrukt door een daling in de afgelopen drie jaar. Deze is deels het gevolg van bezuinigingen en deels van het afstoten van taken door verzelfstandiging en privatisering (onder andere bij het onderwijs). De ontwikkeling van de productie, die soms wordt gemeten in termen van het aantal gebruikers of van het aantal afgenomen diensten en soms wordt berekend uit de uitgaven met behulp van informatie over de prijsontwikkeling, blijft systematisch achter bij de groei van de reële uitgaven. Via een aanvankelijk lichte stijging en een daaropvolgende sterkere daling, loopt de productie over de periode 2001-2006 per saldo terug met gemiddeld 1,2% per jaar. Daarmee blijft de productie van gemeenten ver achter bij de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (volumegroei 1,6% per jaar) en bij de groei van de bevolking (met gemiddeld 0,4% per jaar).

Per definitie zijn de reële uitgaven voor een bepaald taakveld gelijk aan de productie maal de reële uitgaven per product. De ontwikkeling van de reële uitgaven per product geeft aan in hoeverre een product duurder of goedkoper wordt ten opzichte van het gemiddelde binnenlandse product. Daarom kan in dit verband ook worden gesproken van de *relatieve kostprijs* van het betreffende product. De uitgaven per product zijn een stabiel element in de analyse dat niet door verandering in de financieringswijze wordt beïnvloed. De uitgaven per product blijken ook slechts in beperkte mate te worden beïnvloed door correcties voor taakmutaties. In de periode 2001-2006 blijkt de kostprijs van gemeentelijke diensten gemiddeld jaarlijks 0,7% sneller toe te nemen dan die van het gemiddelde binnenlandse product. Hierbij kan worden aangetekend dat de relatieve kostprijs in 2004 vrijwel gelijk bleef en in 2005 zelfs is afgenomen. In 2002 en 2006 was juist sprake van een relatief sterke toename.

Om een beeld te krijgen van de mate waarin gemeentelijke voorzieningen op peil zijn gebleven, moeten de reële uitgaven en de productie worden gecorrigeerd voor taakmutaties (het afstoten van voormalige taken en het toevoegen van nieuwe taken). In de periode 1995-2000 zijn deze effecten sterk, maar in de periode 2001-2006 zijn ze betrekkelijk gering. Derhalve zijn de effecten van deze correcties voor de laatstgenoemde periode ook betrekkelijk gering. Na correctie voor deze taakmutaties blijven de reële uitgaven na een aanvankelijke stijging en latere daling per saldo vrijwel gelijk en daalt de bijbehorende productie met gemiddeld 0,8% per jaar.

In 2003, maar vooral in de daaropvolgende jaren, zijn de overdrachten van het Rijk aan gemeenten door de bezuinigingen van de rijksoverheid onder druk komen te staan. Dit geldt zowel voor de specifieke, taakgebonden, uitkeringen als de algemene uitkering in het gemeentefonds. Wellicht in reactie hierop is in deze jaren, in tegenstelling tot de voorgaande periode, de opbrengst uit gemeentelijke belastingen relatief sterk toegenomen. Niettemin is vooral in 2004 fors bezuinigd op gemeentelijke uitgaven. In dat jaar en in mindere mate in de daaropvolgende jaren is ook de gemeentelijke productie gedaald. In de eerste edities van dit rapport kwam het beeld van een stagnerende productie van gemeenten naar voren. In *Maten voor gemeenten 2005* leek het aan herziening toe te zijn vanwege de sterke groei van de inzet van middelen en productie in het jaar 2002. Na de dalingen van uitgaven en productie in de periode 2004-2006 staat het beeld van een stagnerende productie van gemeenten echter weer prominent op de voorgrond.

In de periode 2007-2008 lijkt, volgens de thans beschikbare begrotingscijfers, sprake te zijn van een hernieuwde stijging van de gemeentelijke uitgaven. In het kielzog hiervan zal, ook als wordt uitgegaan van een verdere toename van de relatieve kostprijs van de gemeentelijke productie, ook de productie naar verwachting worden gekenmerkt door een lichte stijging. Deze stijging wordt in 2007 overigens voornamelijk verklaard door de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), waarbij gemeenten de verantwoordelijkheid hebben gekregen voor de verstrekking van de huishoudelijke hulp.

De slotparagrafen van hoofdstuk 1 zijn meer analytisch van aard en gaan dieper in op de betekenis en de verklaring van de uitkomsten. Eerder onderzoek van het SCP heeft uitgewezen dat de waargenomen stijging van de relatieve kostprijs niet tot de gemeentelijke dienstverlening is beperkt, maar nog sterker optreedt op terreinen als zorg en onderwijs. Deze stijging kan onder meer worden verklaard doordat de arbeidsproductiviteit van publieke diensten sterk bij de marktsector achterblijft, terwijl de loonkostenontwikkeling wel min of meer marktconform verloopt. Voor een deel heeft dit te maken met de aard van de geleverde diensten, die zich vaak niet zoals veel marktgoederen lenen voor mechanisering en automatisering van de productie. Voor een ander deel kan ook het onvolledig meten van de kwaliteit en effectiviteit van de productie een verklaring vormen voor de toename van de kostprijs. Overigens geeft een overzicht van beschikbare gegevens over de effectiviteit en

kwaliteit van gemeentelijke diensten aan, dat deze weliswaar aan vrij hoge standaarden voldoen, maar dat er maar in beperkte mate sprake lijkt te zijn van een verbetering in de periode 2001-2006. Hoe dan ook lijkt de stijging van de kostprijs van deze diensten per afgenomen product of per gebruiker een wetmatigheid waarmee rekening moet worden gehouden bij de planning van publieke diensten.

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

Dit onderdeel moet worden gezien als een globale kenschets van de gemeentelijke dienstverlening in de onderscheiden taakvelden op basis van enkele kernindicatoren. Bij beleidssectoren als bestuurszaken, algemene ondersteuning, ruimtelijke ordening en economische zaken, blijven de analyses noodgedwongen erg aan de oppervlakte. Voor deze terreinen moet namelijk bij gebrek aan meetbare prestatie-indicatoren doorgaans een beroep worden gedaan op globale normeringsindicatoren, zoals het aantal inwoners of het aantal bedrijven. Voor uitvoerende werkzaamheden, in het bijzonder als deze gericht zijn op directe dienstverlening aan burgers, zijn over het algemeen betere indicatoren beschikbaar. Naast fysieke indicatoren, als het aantal producten of gebruikers, bewijzen waarde-indicatoren hierbij goede diensten. Deze zijn gebaseerd op het herberekenen van opbrengsten of uitgaven alsof de prijzen vanaf een bepaald basisjaar niet verder zouden zijn gestegen; daardoor komt de ontwikkeling van het productievolume in beeld.

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

- Het openbaar bestuur in enge zin, en met name het onderdeel bestuurszaken, kent een forse groei van de uitgaven die niet direct valt te relateren aan een groei van zichtbare taken. Dit laatste geldt ook voor het taakveld ruimtelijke ordening. Overigens zijn de uitgaven voor openbaar bestuur in 2004 wel eenmalig gedaald. Het is helaas niet duidelijk of deze daling een gevolg is van bezuinigingen of van een verandering in de wijze van toerekening van uitgaven (in het eerste geval is de toename van de uitgaven ruim 4% per jaar, in het tweede geval stijgen de gecorrigeerde uitgaven met circa 8% per jaar).
- Gezien de zeer sterke groei van de reële uitgaven (12% per jaar) genieten openbare orde en veiligheid een hoge prioriteit. Dit geldt zowel op nationaal niveau als bij afzonderlijke gemeenten (zie *Maten voor gemeenten 2007*, hoofdstuk 3).
- De gemeentelijke uitgaven voor basis- en voortgezet onderwijs dalen gestaag als gevolg van het steeds verder op afstand plaatsen van de scholen voor openbaar

- onderwijs. Daardoor lopen de geldstromen in toenemende mate direct van het Rijk naar de scholen, zonder tussenkomst van gemeenten.
- De gemeentelijke uitgaven voor gezondheidszorg worden gekenmerkt door een aanzienlijke groei. Deze wordt met name veroorzaakt doordat de consultatiebureaus van 0-4-jarigen met ingang van 2003 onder de gemeente vallen.
 - Als gevolg van het intrekken van het wtw- (Wet inschakeling werkzoekenden) en id- (in- en doorstroombanen) besluit door de rijksoverheid daalt het volume van de gesubsidieerde arbeid. De nadruk komt veeleer te liggen op re-integratie van (potentiële) ontvangers van bijstandsuitkeringen. Dankzij de verslaglegging in verschillende rapporten van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over de re-integratie in gemeenten is het mogelijk een beeld te krijgen van het aantal en de duur van de re-integratieprojecten. De hierbij betrokken uitgaven blijven wat ongewisser. Volgens onze reconstructie blijven deze uitgaven in de periode 2004-2006, ondanks het feit dat er jaarlijks bijna 200.000 personen deelnemen aan een re-integratietraject, in verhouding tot de voormalige uitgaven voor gesubsidieerd werk betrekkelijk gering, waardoor gemeenten een aanzienlijk bedrag overhouden op de specifieke uitkering voor het zogenoemde werkdeel.
 - De uitvoeringskosten van bijstandsuitkeringen bedragen ongeveer 15% van de totale kosten. De pogingen van gemeenten om het bijstandsvolume te beheersen lijken succesvol. De successen hebben overigens eerder betrekking op een terugdringen van de instroom (work first) dan op een verhoogde uitstroom van uitkeringsontvangers naar regulier werk. Ook zijn er successen geboekt met de opsporing van fraude. Voor het eerst dalen de uitgaven van gemeenten voor uitkeringen in het jaar 2004 onder de door het Rijk toegekende vergoeding, terwijl de ontwikkeling van de conjunctuur in dat jaar toch niet bepaald voorspoedig was. In 2005 en 2006 legden gemeenten overigens weer geld toe op dit onderdeel.
 - Omdat de Wmo pas met ingang van 2007 geëffectueerd is, laten de macrocijfers in dit rapport (dat betrekking heeft op de periode 2001-2006) de inzet van circa 1 miljard euro aan extra middelen voor de uitvoering van de huishoudelijke hulp nog niet zien.
 - Bij het openbaar vervoer namen de gemeentelijke uitgaven in 2004 aanzienlijk af door het op afstand plaatsen van vervoersbedrijven in enkele kaderwetgebieden. In de jaren daarop lijkt deze ontwikkeling te kenteren. Overigens laten de gemeentebegrotingen van 2007 en 2008 nog steeds een scherpe daling zien. Het is de vraag of de tendens in de richting van verdere privatisering en verzelfstandiging zal doorzetten, aangezien een Kamermeerderheid zich medio 2007 bij motie tegen verplichte openbare aanbesteding heeft uitgesproken voor de stadsregio's Haaglanden, Rotterdam en Amsterdam.

De in hoofdstuk 1 en 2 van dit rapport ontwikkelde aanpak moet vooral worden gezien als een signaleringsinstrument. Waar verschillen blijken op te treden tussen de ontwikkeling van taken en middelen die niet redelijkerwijs zijn te verklaren uit productiviteitsontwikkelingen of loon- en prijsbijstellingen, is nader onderzoek

vereist. Dergelijke discrepanties komen aan het licht via de berekening van relatieve kostprijzen. Als deze zeer sterk toenemen, kan dat duiden op inefficiënties, maar ook op toenemende kwaliteit(seisen), op toenemende complexiteit van de werkzaamheden of op veranderingen in de regelgeving. Bij de uiteindelijke beleidsvorming moeten daarom ook gedegen kennis van de betrokken taakvelden, kwalitatieve overwegingen en de resultaten van beschikbare dieptestudies worden betrokken, naast de uitkomsten van globale monitoring van het hier geschetste type.

De hoofdstukken 1 en 2 vormen de vaste kern van de jaarlijkse rapportage. In de hoofdstukken 3 en 4 komen specifieke onderwerpen aan bod, die van jaar tot jaar wisselen.

Hoofdstuk 3 heeft betrekking op de invoering van de Wmo, die op 1 januari 2007 in werking is getreden. Het maatschappelijke doel van de Wmo is 'meedoen'. De wet moet ervoor zorgen dat bijvoorbeeld ouderen en mensen met een beperking, zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en kunnen meedoen in de maatschappij, al of niet geholpen door vrienden, familie of bekenden. Als de persoonlijke omgeving van mensen onvoldoende steun kan geven, dient de gemeente voor ondersteuning te zorgen. Gemeenten zijn op grond van de Wmo verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning. De gemeente ondersteunt bijvoorbeeld vrijwilligers en mantelzorgers. De Wmo regelt ook de hulp bij het huishouden en zorgt voor goede informatie over de hulp die mensen kunnen krijgen.

Het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhouding (BOFV) tussen het Rijk en de gemeenten heeft de figuur van een onafhankelijke derde in het leven geroepen, die jaarlijks advies moet uitbrengen over het benodigde jaarlijkse macrobudget voor de huishoudelijke hulp in de Wmo. Deze taak is toebedeeld aan het SCP. In dat kader zijn gegevens van het Centraal Administratiekantoor en van het Centraal Bureau voor de Statistiek geanalyseerd met betrekking tot de prijs en het volume van de huishoudelijke dienstverlening in 2007. In dit hoofdstuk van *Maten voor gemeenten* worden enkele voorlopige uitkomsten gepresenteerd.

De kostprijs van huishoudelijke zorg blijkt niet afhankelijk te zijn van de stedelijkheid van de gemeente en evenmin van de bevolkingsomvang van de gemeente of de omvang van de geleverde huishoudelijke hulp. Dat laatste betekent dat er geen schaalvoordelen optreden.

De hoeveelheid huishoudelijke zorg per hoofd is sterk afhankelijk van het percentage ouderen (75-plus), het percentage personen met beperkingen, het percentage bijstandsontvangers, het percentage lage inkomens, het gemiddelde gestandaardiseerde huishoudinkomen, het percentage hoger opgeleiden, het percentage eenpersoonshuishoudens en niet of nauwelijks van de bevolkingsomvang en de stedelijkheid.

De verklarende factoren hebben gedeeltelijk betrekking op dezelfde groepen, bijvoorbeeld op eenpersoonshuishoudens van 75-plussers met een laag inkomen.

Bij de hoogte van het budgetoverschot voor huishoudelijke zorg speelt de aanbestedingsprijs een grote rol, de geleverde hoeveelheid niet. De aanbestedingsprijzen

zullen naar verwachting in de toekomst hoger komen te liggen, omdat veel zorgaanbieders tegen de aanvankelijk geboden lage prijzen niet kunnen blijven produceren en omdat een wetswijziging een einde heeft gemaakt aan het via de achterdeur inzetten van de alfahulp. Daarom is het zeer onzeker of er gemiddeld gezien wel budgetoverschotten bij gemeenten zullen blijven bestaan.

Hoofdstuk 4 gaat in op de ‘gentrification’ van wijken. Gentrification is hier opgevat als een specifieke vorm van wijkverbetering met een belangrijke inbreng van investeringen van particulieren in de eigen woning. Essentieel is er dat er naast een groot bedrag dat aan verbetering en verfraaiing wordt uitgegeven, ook een verhoging van de sociale status van de wijk plaatsvindt. In het hoofdstuk zijn drie gebiedsgroepen onderscheiden: de vier grote steden, middelgrote steden en kleine gemeenten. Voor elk van de drie groepen is vervolgens een onderscheid gemaakt naar wijken met een combinatie van statusverhoging en omvangrijke investeringen in de woning (gentrificationgebieden) en overige wijken.

Gentrification wordt vaak gezien als een stedelijk verschijnsel. Er vindt woningverbetering plaats in gebieden met architectonisch aantrekkelijke woningen in relatief oude wijken. Dergelijke woningen trekken jonge, hoogopgeleide mensen aan met een culturele of artistieke oriëntatie. Door verhuizing van dergelijke personen naar gentrificationgebieden ontstaat er dan ook een specifieke bevolkingssamenstelling in die wijken. Bij het schrijven van het hoofdstuk stond de vraag centraal in hoeverre deze met gentrification verbonden aspecten inderdaad een typisch stedelijk verschijnsel zijn. Uit de analyses kwam naar voren dat de vier grote steden een bijzondere positie innemen, waar het gaat om gentrification. De bevolkingssamenstelling van de gentrificationgebieden wijkt er ten opzichte van de andere stedelijke gebieden af, terwijl dat in de middelgrote en kleine gemeenten niet het geval is. Zo wonen er relatief veel jongeren en zijn er verhoudingsgewijs veel alleenstaanden. Ook het nettohuishoudinkomen in de gentrificationgebieden van de vier grote steden is relatief hoog. De bevolking is inderdaad artistiek georiënteerd, zelfs dusdanig dat een aanzienlijk deel van hen zegt te werken in een culturele instelling. Men gaat er ook relatief vaak naar verschillende culturele uitvoeringen of bekijkt kunst en architectuur in de openbare ruimte. Winkelvoorzieningen in grootstedelijke gentrificationgebieden worden vaak door de bewoners uit de wijk zelf bezocht. Daarnaast gaan de bewoners ook verhoudingsgewijs vaak uit naar een horecagelegenheid. Zo te zien lijken grootstedelijke gentrificationgebieden aantrekkelijke gebieden, bewoond door een jonge en actieve bevolking. Er zijn echter ook wel wat problemen in de grootstedelijke gentrificationgebieden, met name op het gebied van verloedering. De mensen treffen er even vaak of vaker dan elders bekladding en rommel op straat aan en ze hebben er even vaak als elders in de stad last van de directe burens.

Men zou kunnen verwachten dat gentrification buiten de grote stad beïnvloed wordt door vestigers uit de grote stad in de gentrificationgebieden aldaar. Met het gaan wonen buiten de stad zouden ze een stedelijke gentrificationcultuur kunnen meenemen. In de loop van de tijd zou men daar dan ook een actieve, cultureel en

artistiek georiënteerde bevolking kunnen aantreffen. Het blijkt echter dat maar heel weinig verhuisden die in de gentrificationgebieden buiten de vier grote steden zijn gaan wonen, uit de vier grote steden afkomstig zijn. De gentrificationgebieden in de vier grote steden blijven zich dan ook onderscheiden door een meer culturele oriëntatie, meer uitgaan en meer gebruik van voorzieningen in de eigen buurt.

1 Opzet en kernuitkomsten

1.1 Opzet van dit rapport

1.1.1 Doelstelling en achtergrond

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 (PLAVAT)*. Dit plan is bedoeld om een beter gefundeerd bestuurlijk oordeel over de gewenste omvang van de gemeentelijke middelen mogelijk te maken. Achtergrondinformatie over deze opdracht is te vinden in een brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer (BZK 2000).¹ De vraag die in dit rapport centraal staat is welke prestaties worden geleverd met de middelen die ter beschikking staan aan gemeenten. Deze prestaties kunnen zowel betrekking hebben op door gemeenten gefinancierde externe instanties als op het gemeentelijk apparaat zelf.

In 2001 heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een voorstudie (Kuhry en Van der Torre 2001) uitgevoerd. Deze voorstudie ging onder meer in op de te hanteren indeling van gemeentelijke taken, op de keuze van productindicatoren, op het te hanteren analyseschema en op de beschikbaarheid van de benodigde gegevens. Een belangrijke stap op weg naar de afronding van genoemde voorstudie was de raadpleging van een aantal deskundigen die waren geselecteerd op basis van hun kennis van het gemeentelijke taakveld en/of van problemen rond de toepassing van productindicatoren (AEF 2002). Twee jaar later is *Maten voor gemeenten 2003* (Kuhry 2003) verschenen. In dit rapport is de opzet zoals geschetst in de voorstudie nader uitgewerkt en is voor de eerste maal een integraal beeld gegeven van de gemeentelijke prestaties op een landelijk aggregatieniveau. In de volgende jaren verschenen *Maten voor gemeenten 2004* (Kuhry en Veldheer 2004), *Maten voor gemeenten 2005* (Kuhry 2005), *Maten voor gemeenten 2006* (Kuhry en Jonker 2006) en *Maten voor gemeenten 2007* (Kuhry en Jonker 2007), waarin de cijfers werden geactualiseerd en een aantal verbeteringen in de aanpak werd doorgevoerd. In de latere edities is uitvoerig ingegaan op de ontwikkelingen in de afzonderlijke taakvelden. Daarbij is behalve aan een analyse van de productie en de uitgaven aandacht besteed aan beleidsmatige ontwikkelingen en aan kwalitatieve aspecten, waaronder opinies van burgers. Ook is gebruikgemaakt van benchmarks en diepteanalyses. Met ingang van *Maten voor gemeenten 2007* wordt aandacht besteed aan wisselende specifieke thema's.

1.1.2 Indeling

Het huidige rapport gaat hoofdzakelijk in op de periode 2001-2006. Daarnaast wordt in dit rapport kort ingegaan op de ontwikkelingen vanaf 1995 en wordt op basis van

begrotingsinformatie vooruitgebleekt tot 2008. Het omvat vier hoofdstukken, waarvan de laatste twee betrekking hebben op speciale onderwerpen.

Hoofdstuk 1 gaat in op de opzet en op de voornaamste uitkomsten van de analyse op een geaggregeerd niveau. Daarna volgt een aantal paragrafen met kanttekeningen bij de uitkomsten.

Hoofdstuk 2 behandelt de ontwikkelingen in de afzonderlijke taakvelden, waarbij aandacht wordt besteed aan beleidsmatige ontwikkelingen, de gehanteerde productindicatoren, kengetallen over productie en uitgaven en informatie over de kwaliteit en de effectiviteit van de dienstverlening.

De hoofdstukken 1 en 2 vormen de vaste kern van deze jaarlijkse rapportage. In de hoofdstukken 3 en 4 komen specifieke onderwerpen aan bod, die van jaar tot jaar wisselen.

Hoofdstuk 3 gaat in op de wijze waarop gemeenten hun nieuwe taken in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) invullen. Daarbij is zowel aandacht voor de beleidsmatige kant hiervan als voor inkomsten, uitgaven en geleverde prestaties.

Hoofdstuk 4 gaat in op de effecten van particuliere initiatieven gericht op woningverbetering en statusverhoging van wijken ('gentrification').

Bijlage A geeft de uitkomsten van de zogenoemde nettoanalyse, die van belang is voor de evaluatie van de prestaties die gemeenten leveren op basis van de algemene uitkering en de niet-gebonden belastinginkomsten.

Bijlage B geeft informatie over het initiatief om een aanpak analoog aan *Maten voor gemeenten* toe te passen op Dordrecht en de overige Drechtsteden.

Daarnaast zijn er drie internetbijlagen (C, D, E en F) die ingaan op de gebruikte methodiek, de productindicatoren en gedetailleerde cijfers per taakveld en achtergrondinformatie over de Wmo (te vinden via internet op www.scp.nl/publicaties bij het desbetreffende rapport).

1.1.3 Korte toelichting op de gevolgde aanpak

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

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

- prestatie-indicatoren, die te maken hebben met de geleverde eindproducten;
- gebruiksindicatoren, die te maken hebben met de afnemers van de diensten; en
- normeringsindicatoren, waarbij de productie zelf niet wordt gemeten maar waarbij de omvang van de werkzaamheden wordt afgeleid uit een globale norm (aantal inwoners, aantal vierkante kilometers en dergelijke).

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

De prestatie-, gebruiks- en waarde-indicatoren zijn bruikbaar bij het meten van de productie van dienstverlening aan burgers en bedrijven. Soms is echter sprake van aansturende of ondersteunende werkzaamheden of van overhead (intermediaire dienstverlening). In die gevallen kan de productie indirect worden geschat via de prestaties van de aangestuurde of ondersteunde processen. Ook verrichten gemeenten zuiver collectieve diensten die niet direct kunnen worden toegerekend aan afnemers. In die gevallen wordt veelal gebruikgemaakt van normeringsindicatoren.

In de analyses worden 64 afzonderlijke taakvelden onderscheiden. Omdat voor veel taakvelden meer dan één productindicator wordt gehanteerd, ligt het aantal gehanteerde productindicatoren aanmerkelijk hoger, namelijk op 110. Bij 13 taakvelden is gebruikgemaakt van gebruiksindicatoren, bij 23 van prestatie-indicatoren, bij 12 van waarde-indicatoren en bij 12 van normeringsindicatoren. In vier gevallen ging het om overhead of een restpost. Bij de normeringsindicatoren en de overheadindicatoren is de meting van de productie gebrekkig. Dit betreft 25% van de taakvelden en 18% van de uitgaven.

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

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

Er zijn twee afzonderlijke analyses uitgevoerd om de relatie tussen gemeentelijke prestaties en uitgaven in beeld te brengen. De eerste analyse, die aan bod komt in de hoofdstuk van dit rapport, heeft betrekking op de totale uitgaven van gemeenten (ook wel aangeduid als bruto-uitgaven) en de daarvoor geleverde productie. De meeste

lezers zullen vooral geïnteresseerd zijn in deze integrale uitkomsten. De tweede analyse, die alleen aan bod komt in bijlage A, heeft betrekking op de netto-uitgaven; dat wil zeggen de totale uitgaven minus de taakgebonden inkomsten. Deze analyse geeft daarmee een beeld van de productie die tot stand is gekomen met de niet-taakgebonden middelen van gemeenten. Deze middelen zijn afkomstig uit het gemeentefonds en uit gemeentelijke belastingopbrengsten. Deze laatste analyse is onder meer van belang voor de opdrachtgever van dit onderzoek, omdat deze primair geïnteresseerd is in de aanwending van de middelen afkomstig uit het gemeentefonds.

Kader 1.1 Ins en outs bij de lastenmeting

De lasten die zijn geboekt op de functies die met de hiervoor genoemde 65 taakvelden corresponderen omvatten loonkosten, materiële kosten, kapitaallasten en inkomensoverdrachten. De kapitaallasten zijn opgebouwd uit de rentekosten en afschrijvingen die samenhangen met investeringsuitgaven. In het vervolg zal in dit rapport voor de 'lasten' de meer gangbare, maar iets minder helder gedefinieerde term 'uitgaven' worden gebruikt.

Hier past de kanttekening dat in dit rapport niet alle gemeentelijke lasten zoals die worden gerapporteerd in de Statistiek gemeenterekeningen van het CBS in beeld worden gebracht, maar het totaal voor bestemming (som van de functies 0 t/m 960). Zoals is beargumenteerd in bijlage B van *Maten voor gemeenten 2006* worden toevoegingen aan de reserves in dit rapport niet als uitgaven beschouwd. Verder valt te beargumenteren dat niet de baten en lasten op functie 960 ('correctie nacalculatie kostenplaatsen') relevant zijn voor het reële totale niveau van baten en lasten maar alleen het saldo van de lasten en baten op functie 960. Door de jaren heen is dit een kleine post die bovendien niet eenduidig aan functies kan worden toegerekend.

Voorts blijven de lasten die betrekking hebben op enkele bedrijfsmatige activiteiten (nutsbedrijven, havenbedrijven en gemeentelijk grondbedrijf) in dit rapport verder buiten beschouwing, evenals de uitgaven voor een scala aan financiële transacties. Daarvoor zijn diverse redenen. Nutsbedrijven en havenbedrijven zijn inmiddels grotendeels geprivatiseerd. De productie van de gemeentelijke grondbedrijven is lastig in kaart te brengen. Bij financiële transacties (waaronder de ontvangst van belastingen en van de algemene uitkering in het kader van het gemeentefonds) gaat het om overdrachten waarbij de inzet van personele en andere middelen over het algemeen relatief gering is. Bij vrijwel alle begrotingsposten die buiten beschouwing zijn gelaten, zijn de inkomsten bovendien systematisch hoger dan de uitgaven. Dit impliceert ook dat de netto-uitgaven negatief zijn en dat deze functies zich daarom niet lenen voor de nettoanalyses die in de bijlage A en E3 aan de orde komen. Met deze buiten beschouwing gelaten posten was in 2006 circa 20% van de totale uitgaven gemoeid.

1.2 Analyseresultaten

1.2.1 Gemeentelijke uitgaven en inkomsten

Op basis van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over gemeenterekeningen en -begrotingen en de Overzichten specifieke uitkeringen van het

ministerie van BZK kan een beeld worden geschetst van het verloop van uitgaven en inkomsten van gemeenten. Deze gegevens zijn verkregen door de cijfers van de gemeenterekeningen die beschikbaar zijn vanaf 1999² te ‘koppelen’ aan cijfers uit de gemeentebegrotingen voor eerdere jaren. Een en ander wordt nader toegelicht in internetbijlage C, paragraaf C.3.

De hier gepresenteerde gegevens hebben betrekking op de lopende baten en lasten van gemeenten voor een selectie van 65 taakvelden. Voor een gedetailleerd overzicht van de baten en lasten van deze taakvelden wordt verwezen naar internetbijlage E1. Zie kader 1.1 voor ins en outs bij de lastenmeting.

Enkele kerncijfers zijn weergegeven in tabel 1.1. Opgemerkt moet worden dat de hier gegeven cijferopstelling enigszins verschilt van vergelijkbare overzichten van het CBS, omdat het overzicht zich beperkt tot de uitgaven voor de geselecteerde 65 taakvelden. De uitgaven op de overige functies zijn gesaldeerd met de bijbehorende inkomsten (netto-inkomsten).

Tabel 1.1
Gemeentelijke uitgaven en inkomsten

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1 totale uitgaven taakvelden (mln. euro)	35.100	37.900	39.200	38.100	38.200	38.000
2 idem (%) ^a	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
3 netto-uitgaven taakvelden (%) ^{a, b}	41,8	42,7	42,5	43,8	42,8	45,1
4 taakgebonden inkomsten specifieke uitkeringen (%) ^a	31,5	32,8	33,0	32,7	31,2	26,9
5 taakgebonden inkomsten van derden (%) ^a	26,7	24,6	24,6	23,5	26,0	28,0
6 netto-inkomsten uit gemeentefonds (%) ^a	35,5	34,9	34,8	31,0	31,1	35,3
7 netto-opbrengst gemeentelijke belastingen (%) ^a	7,0	7,0	7,6	8,1	9,4	6,8
8 overige netto-inkomsten (%) ^a	2,6	3,0	2,0	6,4	6,7	10,2
9 totaal (netto-)inkomsten ^a	103,4	102,3	101,9	101,8	104,3	107,2
10 saldo inkomsten en uitgaven ^a	3,4	2,3	1,9	1,8	4,3	7,2

a Als percentage van totale uitgaven taakvelden (1).

b Berekend als totale uitgaven taakvelden (2) - specifieke uitkeringen (4) - taakgebonden inkomsten van derden (5).

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

De totale uitgaven van gemeenten voor de betrokken 65 taakvelden lopen op van 35,1 miljard euro in 2001 tot 39,2 miljard euro in 2003, en dalen daarna tot 37,9 miljard euro in 2006. Dit komt neer op een gemiddelde groei van 1,6% per jaar. Gecorrigeerd voor de algemene toename van het prijspeil resteert een reële daling met 0,5% per jaar.³

Het bovenste deel van tabel 1.1 heeft betrekking op de totale en de netto-uitgaven. Deze netto-uitgaven zijn berekend door van de totale uitgaven per taakveld de taak-

gebonden inkomsten af te trekken. Dit betreft de specifieke uitkeringen van het Rijk en de inkomsten van derden. Laatstgenoemde post heeft betrekking op de verkoop van goederen en diensten aan burgers en bedrijven; voor een deel betreft het hier 'eigen bijdragen'.

Het tweede deel van de tabel geeft een overzicht van de inkomstenbronnen. De niet-taakgebonden middelen zijn in hoofdzaak afkomstig uit het gemeentefonds en de gemeentelijke belastingen (waaronder de onroerendezaakbelasting, OZB). Daarnaast is er een post 'overige netto-inkomsten' die hoofdzakelijk betrekking heeft op opbrengsten uit vermogen en deelnemingen. In alle jaren was sprake van een batig saldo dat oploopt tot 7,2% in 2006. De uitschieter in 2006 hangt samen met de verkoop van de Afvalverwerking Rijnmond voor circa één miljard euro door Rotterdam en enkele aangrenzende gemeenten. Dit beeld van positieve saldo's klopt ook met analyses die uitwijzen dat gemeenten de afgelopen jaren een aardige financiële reserve hebben opgebouwd (Allers en Gerritsen 2003).

De percentages in tabel 1.1 vertonen per jaar fluctuaties. In enkele opzichten wijkt het jaar 2006 nogal sterk af van voorgaande jaren. Met name de inkomsten uit specifieke uitkeringen zijn in dat jaar vrij sterk gedaald (van 31,2% in 2005 naar 26,9% in 2006). Daarentegen vertoont het aandeel van de inkomsten uit het gemeentefonds een overeenkomstige stijging. Dit impliceert een ontwikkeling in de richting van een grotere autonomie voor gemeenten in het verlengde van de aanbevelingen van de commissie-Brinkman (BZK 2004). Het aandeel van de taakgebonden inkomsten van derden was in 2001 27%, daalde in de daaropvolgende jaren tot 23%, maar steeg in 2005 en 2006 naar 28%. De afgelopen jaren is frequent de klacht geuit dat de gemeentelijke belastingen 'de pan uit rijzen'. In de periode 1995 tot en met 2004 is er op het niveau van landelijke totaalcijfers geen sprake van markante groei. Dit wordt ook bevestigd door op dit onderwerp toegespitst onderzoek (zie bijv. Allers 2003 en Coelo 2004). Het aandeel van de gemeentelijke belastingen nam toe van 7,0% in 2001 tot 8,1% in 2004, steeg als gevolg van de afschaffing van de Zalmsnip naar 9,4% in 2005 (zie Allers 2005), maar daalde vervolgens naar 6,8% in 2006 als gevolg van de gedeeltelijke afschaffing van de OZB (zie Allers 2006).⁴ De stijging van de overige netto-inkomsten van 2% naar 6% tussen 2003 en 2004 lijkt vooral te worden veroorzaakt door veranderingen in de rekeningsystematiek (zie *Maten voor gemeenten 2006*, bijlage B).

1.2.2 Kerncijfers uitgaven en prestaties

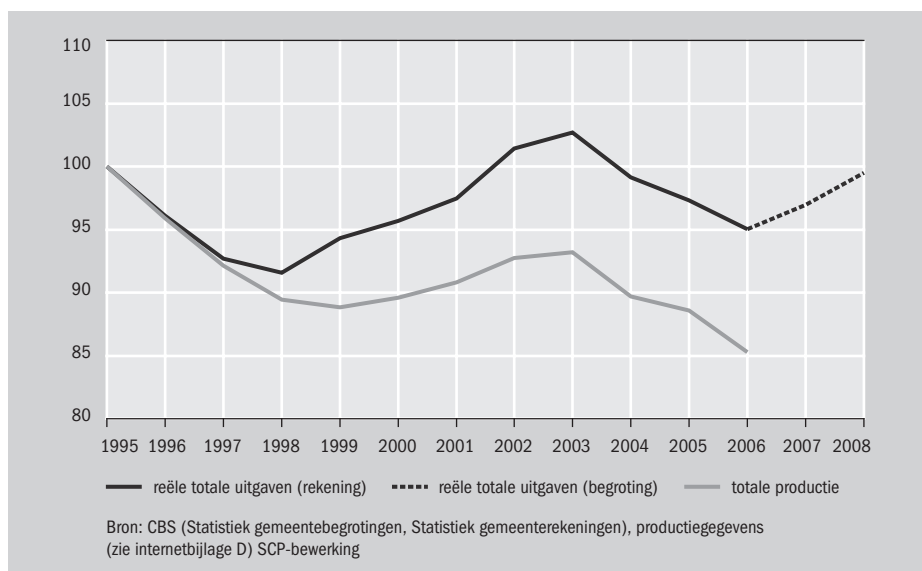
Figuur 1.1 geeft een samenvatting van de geaggregeerde uitkomsten. In tegenstelling tot de meeste figuren en tabellen in dit rapport is er hier voor gekozen de gehele ontwikkeling vanaf 1995 in beeld te brengen en ook in te gaan op de geraamde ontwikkeling conform de mutaties in de beschikbare begrotingscijfers. Deze figuur laat zien dat de uitgaven, gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling van het bbp, per saldo tussen 1995 en 2006 licht zijn gedaald (gemiddeld 0,5% per jaar). Ze zijn, na een forse daling in de beginperiode en een overeenkomstige stijging vanaf 1998 in 2003 iets boven het peil van 1995 gekomen. In de periode 2004 tot en met 2006 is er

echter opnieuw een daling, die nog sterker uitvalt dan in tabel 1.1, doordat nu ook is gecorrigeerd voor de in die jaren optredende inflatie. Deze daling hangt deels samen met bezuinigingen op de algemene uitkering en enkele specifieke uitkeringen en deels met taakmutaties, namelijk privatisering en financiële verzelfstandiging van het openbaar vervoer in enkele grote steden. Volgens de beschikbare begrotingscijfers is voor 2007 en 2008 wederom een stijging van de uitgaven te verwachten. Deze stijging is deels toe te schrijven aan de geplande taakuitbreiding van gemeenten op het terrein van de huishoudelijke zorg (Wmo).

De ontwikkeling van de productie volgt die van de uitgaven, maar blijft daar wel in toenemende mate bij achter. Hier overheersen de dalingen, al is in de periode 1998-2003 sprake van een lichte stijging. Gemiddeld neemt de productie in de periode 1995-2006 met 1,4% per jaar af. Dit houdt tevens in dat de ontwikkeling van de productie gemiddeld 1,0% per jaar achterblijft bij die van de corresponderende uitgaven. Anders gezegd: de kostprijs van gemeentelijke diensten neemt sneller toe dan de gemiddelde prijsstijging van alle in Nederland geproduceerde goederen en diensten. Overigens lijkt dit fenomeen met name in de jaren met sterk groeiende overheidsuitgaven (1998-2002) op te treden. In de jaren 2003-2005 is de toename van de kostprijs aanmerkelijk gematigder. Zie paragraaf 1.5 voor een nadere verklaring.

Figuur 1.1

Geaggregeerde uitkomsten, 1995-2008 (indexcijfers 1995 = 100)

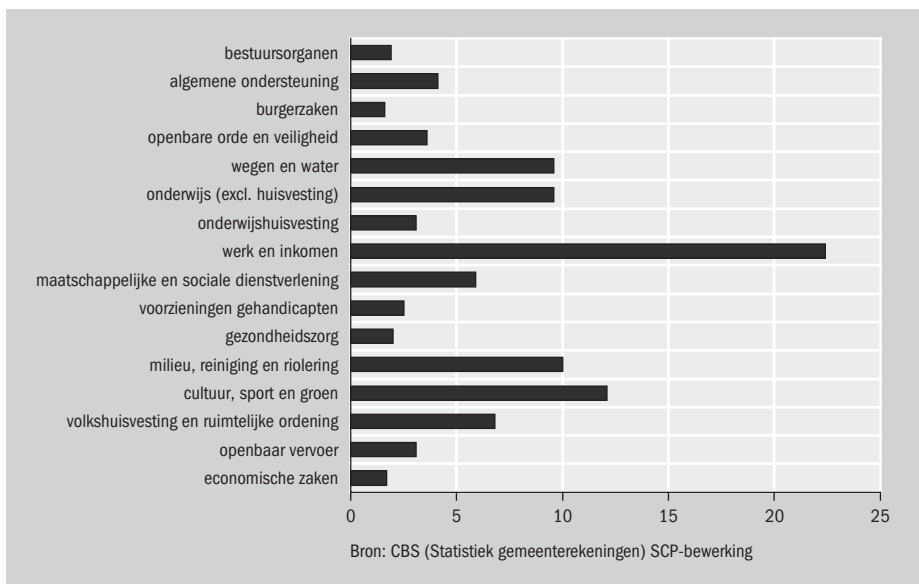


Figuur 1.2 geeft een schematische voorstelling van het relatieve financiële belang van de clusters van taakvelden in 2006.⁵ De belangrijkste clusters zijn werk en inkomen (22% van het totaal), onderwijs (13% incl. onderwijshuisvesting), cultuur/sport/groen

(12%), wegen/water (10%), milieu/reiniging/riolering (10%), volkshuisvesting en ruimtelijke ordening (7%) en maatschappelijke en sociale dienstverlening (6% van het totaal).

Figuur 1.2

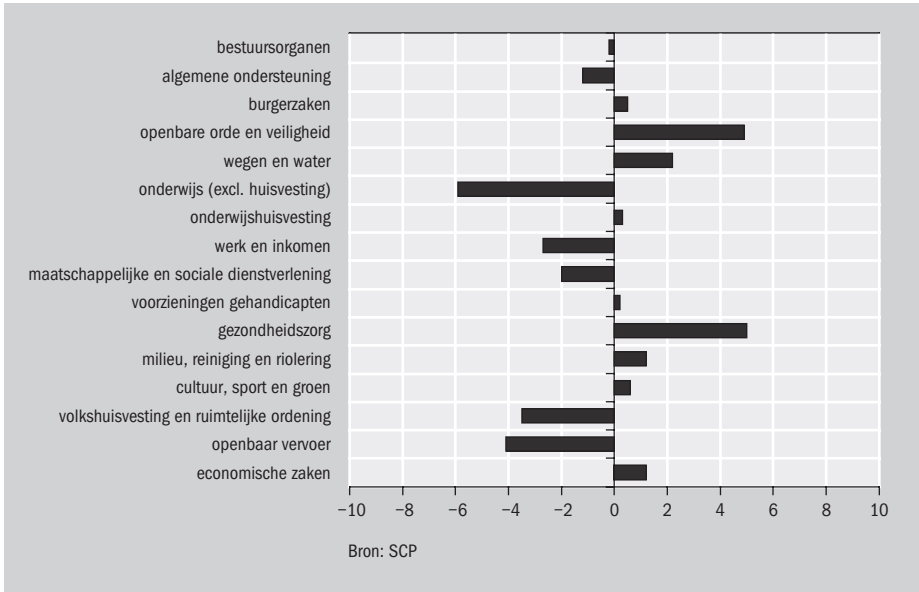
Aandeel van clusters in totale uitgaven, 2006 (in procenten)



Figuur 1.3 geeft de ontwikkeling van de productie per cluster weer. De snelste groeiers van de periode 2001-2006 zijn gezondheidszorg en openbare orde en veiligheid met gemiddeld 5% per jaar, gevolgd door wegen en water met gemiddeld 2% per jaar. De groei van de productie voor gezondheidszorg is vooral het gevolg van nieuwe taken op het terrein van de jeugdgezondheidszorg. De verbetering van openbare orde en veiligheid had de afgelopen jaren een hoge beleidsprioriteit. De daling met gemiddeld 6% per jaar bij onderwijs wordt niet veroorzaakt door een daling van het aantal leerlingen maar door de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. De daling van 4% bij het openbaar vervoer kan vooral worden toegeschreven aan de financiële verzelfstandiging of privatisering van de betrokken organisaties. Het cluster volkshuisvesting/ruimtelijke ordening vertoont een gemiddelde daling van ruim 3% per jaar, die valt toe te schrijven aan de verzelfstandiging van de gemeentelijke woningbedrijven. Voor de daling van de productie op het gebied van werk en inkomen met 3% zijn verscheidene factoren verantwoordelijk: de gemeentelijke successen bij het terugdringen van het aantal uitkeringsontvangers en de afbouw van de gesubsidiëerde arbeid vanaf 2004.

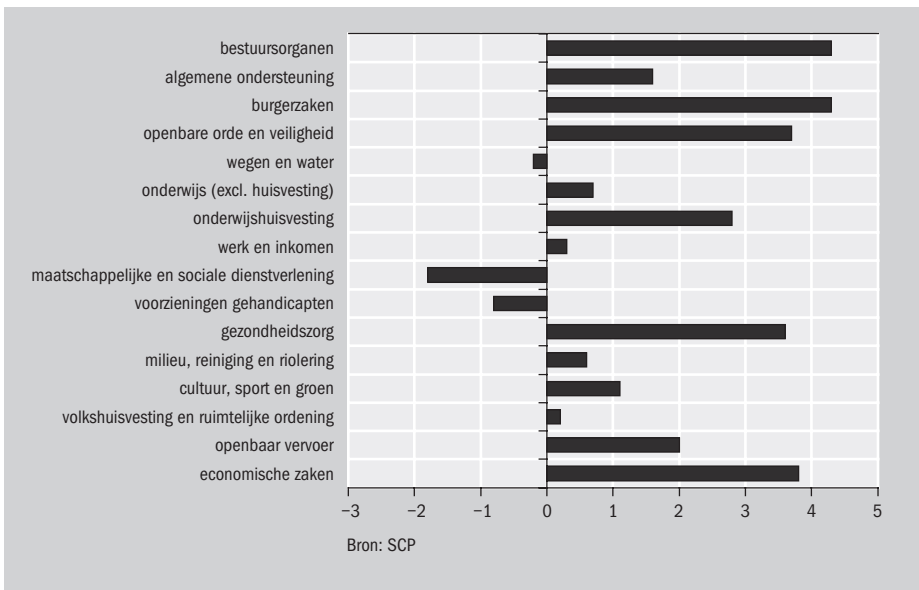
Figuur 1.3

Gemiddelde jaarlijkse groei van de productie, 2001-2006 (in procenten)



Figuur 1.4

Gemiddelde jaarlijkse groei van de relatieve kostprijs, 2001-2006 (in procenten)



Figuur 1.4 geeft een beeld van de ontwikkeling van de reële uitgaven per product, ook te interpreteren als de relatieve kostprijs van gemeentelijke diensten ten opzichte van het gemiddelde binnenlandse product. Voor de economie als geheel is de relatieve kostprijsontwikkeling per definitie gelijk aan nul. Tegenover relatief duurder wordende publieke diensten staan relatief goedkoper wordende producten van de marktsector.

In de meeste gevallen stijgt de relatieve kostprijs. Hier komen we in paragraaf 1.5 nog op terug. Een zeer snelle stijging van de relatieve kostprijs (3% tot 4% per jaar) treedt op bij bestuursorganen, burgerzaken, openbare orde en veiligheid, economische zaken, onderwijshuisvesting en gezondheidszorg. In de eerste drie gevallen gaat het vermoedelijk om een kwaliteitsslag of intensivering, in de laatste twee gevallen om activiteiten met een sterk preventieve component, die moeilijk in productindicatoren kan worden gevangen. Een matige groei van de relatieve kostprijs treedt op bij openbaar vervoer, milieu, reiniging en riolering en werk en inkomen. De salarissen en uitkeringen bij werk en inkomen volgen min of meer de algehele ontwikkeling van de inflatie. Hetzelfde geldt voor de prijsontwikkelingen bij wegen en water en reiniging en riolering. Een daling van de relatieve kostprijs (met 1% à 2% per jaar) is te vinden bij voorzieningen gehandicapten en maatschappelijke en sociale dienstverlening. Bij voorzieningen gehandicapten is de kostprijs van met name vervoersvoorzieningen sterk achtergebleven (zie ook § 2.10). Het is mogelijk dat de schijnbare daling bij maatschappelijke en sociale dienstverlening wordt veroorzaakt door onbetrouwbare gegevens.

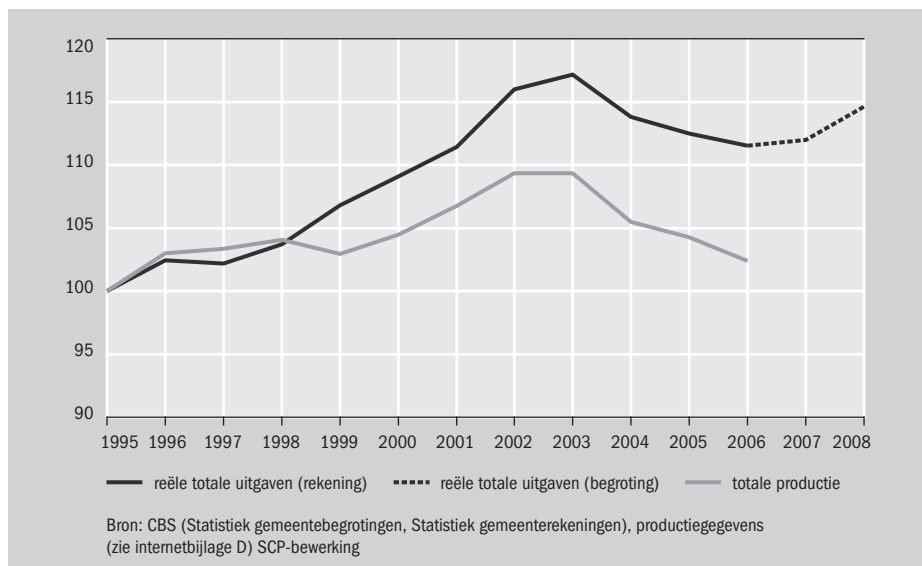
1.2.3 De effecten van taakmutaties

In paragraaf 1.2.2 hebben we gezien dat de totale uitgaven van gemeenten in de periode 1995-2006 na correctie voor het algehele prijsniveau per saldo met 5% zijn afgenomen en dat de bijbehorende productie zelfs is gedaald met 15%. Intussen is het volume van het bruto binnenlands product, een maat voor de beschikbare middelen, met ruim 25% toegenomen. Impliceert dit dat de betrokken dienstverlening is versoberd en dat de daarvan afhankelijke burger erop achteruit is gegaan? Dit is een veel te simpel antwoord. Voordat dergelijke conclusies worden getrokken, moet bijvoorbeeld rekening worden gehouden met veranderingen in het gemeentelijk takenpakket. Zo behoren woningverhuur en de financiering van verpleeg- en verzorgingshuizen niet langer tot het gemeentelijke takenpakket. Dat betekent op zichzelf niet, dat deze dienstverlening nu minder adequaat wordt verstrekt of dat de burger erop achteruit is gegaan. Verder is gecorrigeerd voor de afname van de gemeentelijke betrokkenheid bij de financiering van het openbaar basisonderwijs, die vooral de laatste jaren is opgetreden. In drie gevallen hebben gemeenten er substantiële taken bij gekregen: dit betreft de volwasseneneducatie, de schoolbegeleidingsdiensten en de jeugdgezondheidszorg. Een zuiverder beeld van de ontwikkelingen op voorzieningenniveau wordt verkregen door de gemeentelijke uitgaven en de bijbehorende

ontwikkeling van de productie te corrigeren voor voorzieningen waarin sprake is van substantiële taakmutaties. Dit impliceert dat de betreffende voorzieningen zowel aan de kant van de uitgaven als aan de kant van de productie worden weggelaten (figuur 1.5).⁶

Figuur 1.5

Geaggregeerde uitkomsten na correctie voor taakmutaties (indexcijfers, 1995 = 100)



Na correctie voor taakmutaties blijken de reële gemeentelijke uitgaven tussen 1995 en 2006 met gemiddeld 1,0% per jaar toe te nemen. In dezelfde periode groeide de productie met gemiddeld 0,2% per jaar. Dit impliceert een toename van de relatieve kostprijs met gemiddeld 0,8% per jaar. Tussen 1995 en 2002 was sprake van een gestadige toename van uitgaven en productie, in 2003 vlakte de ontwikkeling af en in 2004 zette een daling in. Figuur 1.5 suggereert (evenals figuur 1.1), dat de hieruit voortvloeiende relatieve prijsstijging van de gemeentelijke productie vooral in de periode 1998-2002 is opgetreden. In de eerste jaren van deze periode zijn de overheidsuitgaven uitbundig gegroeid in samenhang met de toenmalige economische voorspoed. Maar ook in 2001 en 2002, toen het economische tij keerde, zijn de overheidsuitgaven fors toegenomen. Pas na 2003 werden bij de gemeentelijke uitgaven de effecten van de recessie merkbaar. De toename van de kosten conform de gemeentebegrotingen 2007 en 2008 is gematigder dan bij de niet voor taakmutaties gecorrigeerde cijfers (zie figuur 1.1), doordat de nominale groei na 2006 voor een deel wordt verklaard door de invoering van de Wmo: de geraamde kosten voor het nieuwe taakveld huishoudelijke verzorging zijn circa 1,3 miljard euro.

Tabel 1.2 geeft enkele nadere cijfers die betrekking hebben op de ontwikkelingen in de periode 2001-2006.

Tabel 1.2

Ontwikkeling 2001-2006, met en zonder correctie voor taakmutaties (indexcijfers 2001 = 100)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	groei ^a 2001-2006
ongecorrigeerd							
reële ontwikkeling totale uitgaven, index	100	104,1	105,4	101,8	99,9	97,5	-0,5
ontwikkeling productie, index	100	102,1	102,6	98,8	97,4	93,9	-1,2
ontwikkeling reële uitgaven per product, index	100	101,9	102,7	103,0	102,4	103,8	0,7
correctie voor taakmutaties^b							
reële ontwikkeling gecorrigeerde totale uitgaven, index	100	104,1	105,2	102,1	101,0	100,1	0,0
ontwikkeling gecorrigeerde productie, index	100	102,4	102,4	98,8	97,6	95,9	-0,8
ontwikkeling gecorrigeerde reële uitgaven per product, index	100	101,6	102,7	103,4	103,4	104,4	0,9

a Gemiddelde jaarlijkse procentuele groei.

b Taakvelden exclusief verpleeghuizen, verzorgingshuizen, woningexploitatie, volwasseneneducatie, onderwijsbegeleiding en openbaar vervoer.

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

Zonder correctie voor taakmutaties dalen de reële uitgaven in de periode 2001-2006 met gemiddeld 0,5% per jaar, daalt de productie met gemiddeld 1,2% per jaar en neemt de relatieve kostprijs toe met gemiddeld 0,7% per jaar. Na correctie voor deze beide aspecten blijven de reële uitgaven na een stijging in de beginjaren en een daling in de daaropvolgende jaren per saldo ongeveer gelijk, daalt de productie met 0,8% per jaar en stijgt de relatieve kostprijs met 0,9% per jaar. In de betrokken periode zijn de effecten van de correctie voor taakmutaties veel minder groot dan in de periode 1995-2000.

1.3 Gevoeligheidsanalyse

Gevoeligheidsanalyses hebben betrekking op de betrouwbaarheid van de uitkomsten voor de ontwikkeling van de productie en de relatieve kostprijs. Meer concreet kan de vraag worden geformuleerd in hoeverre de uitkomsten worden beïnvloed door onbetrouwbaarheid van de uitgavencijfers (vooral in de beginjaren) en een zekere mate van willekeur bij de keuze van prestatie-indicatoren. De in voorgaande jaren uitgevoerde analyses (zie Kuhry en Veldheer 2004: 97-101) zijn ditmaal niet herhaald. De toenmalige analyses wijzen op een geringe gevoeligheid voor een andere keuze van productindicatoren. Gebleken is dat de meeste wijzigingen in productindicatoren nauwelijks effect hebben op de ontwikkeling van de totale gemeentelijke

productie. Daarnaast speelt een rol dat bij een serie aanpassingen de effecten tegen elkaar kunnen uitmiddelen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het gezamenlijk effect van een groot aantal aanpassingen in de voorgaande jaren. Het geldt echter ook voor een exercitie waar de zwakste schakel in de analyse, de taakvelden waarvoor de productie bij gebrek aan concrete maatstaven is benaderd via normeringsindicatoren, op een geheel andere wijze is ingeschat, namelijk via gedefleerde kosten.⁷

1.4 IJkpunten voor volumegroei

De in dit rapport uitgewerkte methodiek is comparatief van aard. Zij brengt de ontwikkeling van de productie door de jaren heen in beeld. Op zichzelf zegt dit nog weinig over de bestuurlijke vraag of de dienstverlening toereikend is en of deze zich op een bevredigende wijze ontwikkelt. Een van de manieren om de uitkomsten nader te duiden is een vergelijking met externe ijkpunten. In deze paragraaf wordt de feitelijke ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven en de gemeentelijke productie in de periode 1999-2004⁸ vergeleken met overeenkomstige kengetallen voor de marktsector en de finale publieke dienstverlening aan burgers (tabel 1.3). De laatstgenoemde categorie omvat uitvoerende diensten aan burgers als onderwijs, zorg, welzijn, socialezekerheidsinstellingen, politie en justitie, cultuur en recreatie en de belastingdienst (zie Kuhry en Pommer 2006). Collectieve diensten als openbaar bestuur, defensie en infrastructuur blijven daarbij buiten beschouwing. Er is een zekere mate van overlap met de gemeentelijke dienstverlening (brandweer, openbaar onderwijs, kinderopvang, sociale dienst, cultuur en sport en dergelijke).

Tabel 1.3
Gemiddeld jaarlijks groeipercentage naar sector, 1999-2004

	reële groei uitgaven/kosten ^a	productie	relatieve kostprijs	personeels- volume
gemeenten	1,5 ^b	0,5 ^b	1,0 ^b	0,9 ^c
finale publieke dienstverlening ^d	3,7	2,4	1,3	2,6
marktsector ^e	1,0	1,3	-0,4	-0,8

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

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

c Kerngegevens overheidspersoneel 2006 (BZK 2007).⁹

d Memorandum quartaire sector 2006-2011 (SCP 2007).

e Nationale Rekeningen 2005 (CBS 2006c); SCP-bewerking.

Bron: BZK, CBS en SCP

In termen van reële kosten c.q. uitgaven vertoont de publieke dienstverlening de grootste groei (3,7% per jaar). Gemeenten nemen een veel lagere positie in met 1,5% reële groei per jaar en de marktsector volgt als laatste met 1% groei. De relatief lage groei van de marktsector hangt vooral samen met de recessie in de periode 2001-

2004. Van deze conjuncturele omslag ondervonden de gemeentelijke overheid en ook de publieke dienstverlening in de eerste jaren nog nauwelijks nadelige gevolgen. De bezuinigingen op de overheidsuitgaven werken pas door in de periode 2004-2006.

Terwijl ook de groei van de werkgelegenheid in de marktsector vanaf 2001 stagneerde, lijkt bij de finale publieke dienstverlening en in mindere mate ook bij gemeenten sprake te zijn van een groei van het personeelsvolume, die ook in 2002 en 2003 voortduurde. In de periode 2004-2006 bleef het personeelsvolume in de finale publieke dienstverlening min of meer gelijk, terwijl bij gemeenten een daling van circa 10% optrad. Eind 2006 was de omvang van het gemeentepersoneel 155.900 fte's (BZK 2007).

De productie van de publieke dienstverlening groeide in de betrokken periode met 2,4%. Die van de marktsector neemt als gevolg van een toenemende productiviteit sneller toe dan de kosten en bedroeg gemiddeld circa 1,3% per jaar, met dien verstande dat er in de periode 2001-2004 sprake was van een sterke afzwakking. De productie van gemeenten steeg (met 0,5%) beduidend langzamer dan die van zowel de publieke dienstverlening als de marktsector. Een en ander impliceert dat de relatieve kostprijs van publieke en gemeentelijke diensten ten opzichte van producten uit de marktsector de afgelopen jaren aanzienlijk is toegenomen. Op dit onderwerp gaat de volgende paragraaf nader in.

1.5 De verklaring voor de stijging van de relatieve kostprijs

De reële uitgaven per product kunnen worden berekend door de reële uitgaven te delen door de productie. Bij de berekening van de reële uitgaven wordt gebruikgemaakt van het prijsindexcijfer van het bbp. Zoals is uiteengezet in *De vierde sector* (Kuhry en Van der Torre 2002) is het verloop van het indexcijfer voor de reële kosten per product op te vatten als de ontwikkeling van de relatieve kostprijs van het betreffende product. Het brengt namelijk de ontwikkeling van de productiekosten in beeld ten opzichte van die van het gemiddelde binnenlandse product. De analyses voor de periode 1999-2004 wijzen in de richting van een gemiddelde stijging van de relatieve kostprijs met 1,0% per jaar voor gemeentelijke diensten. Voor dezelfde periode is voor de finale publieke dienstverlening als geheel een toename gevonden van de relatieve kostprijs van 1,3% per jaar. Uit een decompositie van de kostenontwikkeling bij de publieke diensten blijkt dat deze toename kan worden toegeschreven aan de reële stijging van de contractlonen, aan een hoge incidentele loonstijging (circa 1,2% per jaar, onder meer als gevolg van vergrijzing en ranginflatie), aan een sterke groei van de inzet van materiële middelen en kapitaallasten per product (automatisering, kwalitatief betere huisvesting en uitbestedingen) en aan een verhoudingsgewijs lage groei van de arbeidsproductiviteit (ruim 2% per jaar in de marktsector, licht negatief in de finale publieke dienstverlening). Deze ontwikkelingen kunnen ten dele worden verklaard met de 'Wet van Baumol' (zie kader 1.2).

Kader 1.2 De Wet van Baumol

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

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

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

Bij een poging deze analyse verder toe te spitsen op de gemeentelijke situatie wreekt zich het ontbreken van consistente personeelsgegevens en van consistente gegevens naar kostensoort voor het gemeentelijke niveau. Een bijkomend probleem is de afbakening. De gemeentelijke lasten conform de Statistiek gemeenterekeningen hebben niet alleen betrekking op exploitatiekosten maar ook op overdrachten aan burgers, bedrijven en op afstand geplaatste uitvoeringsorganisaties. De bedrijfstak gemeenten in de gedetailleerde gegevens uit de Nationale Rekeningen omvat niet de uitvoering opgenomen in andere bedrijfstakken zoals onderwijs, zorg en milieudienstverlening. Bovendien verschillen de gegevens voor de periode 2001-2003 voor en na de revisie van de Nationale Rekeningen als gevolg van de slechtere kwaliteit van de brongegevens zodanig dat getwijfeld moet worden aan de bruikbaarheid van deze cijfers. Ook de overzichten van het ministerie van BZK over het aantal gemeenteamttenaren (zie bv. BZK 2007) omvatten slechts een deel van het personeel dat wordt gefinancierd uit gemeentelijke middelen.

Vanaf het rekeningjaar 2004 worden integraal gegevens verzameld over de gemeentelijke baten en lasten naar functie en kostencategorie volgens de richtlijnen van het besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV, BZK 2003b). De beschikbare gegevens over 2005 en 2006 laten een complex beeld zien, mede omdat veel lasten niet direct op functies, maar op kostenplaatsen (bv. kapitaallasten of personeelslasten) zijn geboekt en slechts via een omweg aan functies zijn toe te rekenen. Omdat het CBS twijfels heeft over de validiteit van deze

cijfers, worden ze vooralsnog niet gepubliceerd. Om die reden wordt hier alleen een kwalitatief beeld van de uitkomsten geschetst (kader 1.3).

Kader 1.3 Het profiel van de gemeentelijke uitgaven (2005 en 2006)

In 2005 kan slechts 60% van de lasten op de functies direct aan finale kostencategorieën worden toegedeeld. De rest bestaat uit nog te verrekenen rubrieken als kostenplaatsen en voorzieningen (reserveringen voor uitgaven in een later jaar). In eerste instantie wordt slechts ongeveer 10% van de lasten op personeelskosten geboekt en vrijwel niets op kapitaallasten. Na correctie voor de verrekeningen verandert dit beeld: ruim 20% van de kosten wordt toebedeeld aan personeelskosten, ruim 40% aan materiële lasten, 10% aan kapitaallasten, ruim 10% aan overdrachten aan burgers en circa 15% aan overdrachten aan organisaties en gemeenschappelijke regelingen. Als de overdrachten buiten beschouwing worden gelaten en alleen wordt gekeken naar exploitatiekosten, bedraagt het aandeel van de personeelskosten rond de 30%. De gegevens voor 2006 wijzen op een vergelijkbaar aandeel van de personeelskosten. Het aandeel van personeelskosten in de gemeentelijke exploitatie-uitgaven van 30% wijkt sterk af van dat bij de publieke dienstverlening in het algemeen: personeelskosten 62% (Kuhry en Pommer 2006). Dit illustreert het regiekarakter van veel gemeentelijke activiteiten (Pröpper et al. 2004; ВЗК 2006a): aansturing van andere organisaties, hoge materiële lasten door uitbesteding van activiteiten en verhoudingsgewijs betrekkelijk weinig eigen personeel.

Dit spoot ook met de bevindingen in enkele belangwekkende rapporten van Bureau Berenschot (zie bijv. Huijben et al. 2004) dat verhoudingsgewijs betrekkelijk weinig gemeentepersoneel betrokken is bij directe dienstverlening aan burgers (slechts 32%). Daarbij moet overigens de kanttekening worden gemaakt dat in deze analyses om wat voor reden dan ook onvoldoende rekening lijkt te worden gehouden met het uitvoerend karakter van de werkzaamheden van het personeel bij, bijvoorbeeld, burgerzaken en sociale diensten. Alleen bij de sociale dienst, een uitvoerende instantie bij uitstek, werkt circa 10% van het gemeentepersoneel. Een andere bevinding van Berenschot is dat het aandeel van personeel met taken die tot de overhead kunnen worden gerekend bij gemeenten met 34% wellicht beduidend lager is dan bij de rijksoverheid (45%), maar hoger dan bij vele uitvoerende organisaties (rond 20%, Huijben en Geurtsen 2008). Bij de interpretatie van deze uitkomst moet er naar onze mening echter ook rekening worden gehouden met het feit dat bij gemeenten, net als bij het Rijk, veel uitbesteding en overdrachten aan derden plaatsvinden, wat leidt tot extra taken op het gebied van planning, monitoring en controlling.

Omdat er geen tijdreeks beschikbaar is, kan er nog geen gedegen analyse worden gemaakt van de achtergronden van de verhoging van de relatieve kostprijs. Tabel 1.3 suggereert in ieder geval dat net als bij de publieke dienstverlening sprake is van een sterk bij de marktsector achterblijvende arbeidsproductiviteit, terwijl de loonkostenontwikkeling wel marktconform is verlopen. Deze terminologie kan ten onrechte de indruk wekken dat het gemeentepersoneel slecht presteert. In werkelijkheid is de verklaring veel complexer, omdat in de berekeningen niet voldoende rekening kan worden gehouden met ontwikkelingen in de kwaliteit van de dienstverlening en ook omdat sprake kan zijn van hogere eisen (bv. in het kader van rampenpreventie) en weerbarstige problemen (bv. bij het tegengaan van maatschappelijke achterstanden of criminaliteit).

Zoals we hiervoor al hebben gezien, heeft het SCP geconstateerd dat de groei van de productie in de publieke dienstverlening (o.a. onderwijs, zorg, politie en justitie en klantgerichte dienstverlening van de overheid) sterk achterbleef bij de groei van de uitgaven. Een vergelijkbaar patroon is terug te vinden bij de gemeentelijke dienstverlening. Dit impliceert dat de relatieve kostprijs van deze voorzieningen stijgt. In het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw is dit tempo van stijging van de relatieve kostprijs nog betrekkelijk gering (1,2% of minder per jaar). Vanaf 1998 neemt deze echter zowel bij de publieke dienstverlening als bij de categorie gemeentelijke diensten fors toe, waarbij waarden van 2% of meer per jaar worden bereikt. Vanaf 2002 lijkt de prijsstijging weer veel gematigder. Deze groei correspondeert met een periode van economische hoogconjunctuur, waarin voor het eerst sinds lange tijd een sterke groei van de uitgaven voor publieke dienstverlening is gerealiseerd. Indien voorheen sprake was van wachtlijsten of door veranderingen in de regelgeving meer omvangrijke doelgroepen worden bereikt, kan een dergelijke financiële impuls effect hebben op het aantal afnemers van diensten of het aantal malen dat diensten worden afgenomen en daarmee op het productievolume zoals dat in dit rapport voor veel voorzieningen wordt gemeten. Het is echter evident dat dit bij veel voorzieningen niet het geval is geweest. De middelen zijn dan primair benut voor een toename van de hoeveelheid en de prijs van de ingezette middelen per eenheid product: meer of beter gekwalificeerd personeel, hogere salarissen, meer en betere materiële middelen en betere huisvesting. In veel gevallen was er ook aanleiding voor dit soort maatregelen, omdat de beloning van de betrokken werknemers sterk was achtergebleven bij die in de marktsector of omdat er aanhoudend klachten waren over de kwaliteit van bepaalde diensten. Het is waarschijnlijk dat de kwaliteit van de dienstverlening als gevolg van deze extra uitgaven is toegenomen, maar het is moeilijk om deze verbetering tot uitdrukking te brengen in de productindicatoren. Om een voorbeeld te geven: betere huisvesting of meer ICT op scholen heeft geen consequentie voor het aantal leerlingen en zal ook nauwelijks doorwerken in de schooluitval. Ook de tevredenheid van de burger over de dienstverlening hoeft niet toe te nemen, omdat het verwachtingspatroon sneller kan stijgen dan de kwaliteit van de dienstverlening. Dit laatste kan ten dele de reden zijn dat de extra investeringen in onderwijs, zorg en veiligheid van het kabinet-Kok-II gepaard zijn gegaan met een dalende waardering van burgers (zie SCP 2002).

1.6 Kwantiteit en kwaliteit

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

Aan het begrip kwaliteit kunnen globaal drie betekenissen worden toegekend. De kwaliteit van een product kan betrekking hebben op het uitzonderlijke of specifieke

karakter, los van de gebruiksfuncties (wat kan ik ermee) en los van de gebruikskosten (wat heb ik ervoor over). De kwaliteit van een product kan ook betrekking hebben op de specificaties of eisen waaraan een product moet voldoen, zoals eisen voor brandveiligheid, voedselveiligheid en hygiëne. De kwaliteit van een product kan ten slotte ook betrekking hebben op de mate waarin een product geschikt is voor een bepaald doel (*fitness for purpose*). Niet het product zelf staat hierbij voorop maar de functie die het heeft voor een potentiële gebruiker. De eerste en tweede definitie van kwaliteit hebben een absoluut karakter, waarbij de eerste definitie een maximale kwalificatie geeft, ongeacht de kosten, en de tweede definitie een minimale. De derde definitie heeft een relatief karakter, waarbij kwaliteit gerelateerd wordt aan de functie die een product in de praktijk vervult. Deze definitie is het meest gangbaar en wordt ook in dit rapport gebruikt. De definitie sluit aan bij de omschrijving die de Van Dale¹⁰ geeft: onder kwaliteit wordt de hoedanigheid van een product verstaan in relatie tot het gebruik dat ervan wordt gemaakt. Kwaliteit heeft dus niet alleen een objectief aspect (hoedanigheid) maar ook een subjectief aspect (eisen van de gebruiker). In de marketingliteratuur wordt vervolgens een onderscheid gemaakt tussen de technische kwaliteit en de functionele kwaliteit van een product. De technische kwaliteit heeft betrekking op de kenmerken van het product zelf: de productkwaliteit. De functionele kwaliteit geeft de wijze weer waarop het product wordt geleverd: de proceskwaliteit. Dit onderscheid is vooral voor de dienstverlening van belang. Dit betekent dat we bij de kwaliteit van diensten een onderscheid kunnen maken tussen:

- objectieve en subjectieve kwaliteit;
- productkwaliteit en proceskwaliteit.

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

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

van vaardigheden), maar zijn wel belangrijke randvoorwaarden die aan het onderwijs moeten worden gesteld.

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

De beperkte mogelijkheden om kwaliteit adequaat in de meting van de productie te betrekken kunnen zich wreken bij de beoordeling van de effecten van het ter beschikking stellen van extra middelen (of het omgekeerde: van bezuinigingen). Voor zover deze impulsen tot uitdrukking komen in aantallen gebruikers of aantallen geleverde producten, is er geen probleem. Als ze leiden tot het verbeteren (c.q. verslechteren) van de arbeidsvoorwaarden van het personeel, zijn de effecten ook traceerbaar. In andere gevallen ontstaat een beeld van oplopende (c.q. afnemende) kosten per product, wat een suggestie van verspilling (c.q. toegenomen efficiency) oproept. Op onderdelen is het mogelijk om (vaak tegen aanzienlijke kosten op het terrein van de dataverzameling) verfijningen in productindicatoren te introduceren die gedeeltelijk in deze lacune voorzien (bij onderwijs bijvoorbeeld gegevens over schoolresultaten, bij de zorg gegevens over wachtlijsten en behandelingsresultaten). Voor een deel hebben dergelijke kostenstijgingen echter ook te maken met een algehele stijging van het welvaartsniveau. Mensen die aangenaam wonen, willen hun laatste jaren niet slijten in een verouderd verzorgingshuis. Scholen gehuisvest in noodgebouwen zijn niet meer acceptabel. Uitgaven die daarin voorzien leiden tot een verhoging van de kosten per product, die alleszins verantwoord is.

De in dit rapport uitgevoerde analyses zijn dus beperkt, doordat niet alle aspecten van de kwaliteit van de dienstverlening tot hun recht komen in de beschikbare productindicatoren. Het is heel goed mogelijk dat stijgende kosten per product voor een deel corresponderen met een voor burgers relevante verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening. Bij het verzamelen van beleidsinformatie op deelterreinen is het daarom zeker van belang om meer kwalitatieve indicatoren te verzamelen naast de indicatoren die betrekking hebben op de kwantiteit. Behalve opiniegegevens kan het daarbij gaan, zoals gezegd, om meer objectieve aspecten. Voor zover beschikbaar is dergelijke informatie samengevat in de paragrafen kwaliteit en effectiviteit bij de bespreking van de afzonderlijke taakvelden in hoofdstuk 2. Dit type informatie

is van belang voor de beleidsontwikkeling en evaluatie van de betrokken terreinen, maar blijft een zijlicht: sommige kwalitatieve aspecten kunnen nu eenmaal niet integraal in de kwantitatieve maat voor de productie worden opgenomen. Dit is zelfs het geval als goede kwantitatieve indicatoren voor kwaliteitsaspecten beschikbaar zijn. Want hoe moeten in dat geval kwantiteit en kwaliteit worden gewogen (Kuhry 2006)?

In het *Sociaal en Cultureel Rapport 2002* (SCP 2002) wordt uitvoerig ingegaan op het begrip kwaliteit en op empirische gegevens over de kwaliteit van publieke diensten. Belangrijk daarbij is vooral een operationalisering via subjectieve meting, namelijk opinieonderzoek onder de bevolking. Enkele vragen hadden specifiek betrekking op gemeentelijke dienstverlening. Ten behoeve van het *Memorandum quartaire sector 2006-2011* (SCP 2007) is in 2006 een herhaalonderzoek gehouden. Momenteel staat een meer uitgebreide rapportage over dit materiaal op stapel. Een andere recente bron is de *Benchmark gemeentelijke dienstverlening* van het ministerie van Economische Zaken (EZ 2002). Bij veel specifieke benchmarks en monitors wordt apart ingegaan op kwalitatieve aspecten (zie bijv. de benchmarks Sociale diensten en Wet voorziening gehandicapten van het onderzoeksbureau SGBO, de benchmark riolering van Rioned en de OV-monitor van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer).

Een veelbelovende bron van dit type informatie is de website www.watdoetjegermeente.nl van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (zie ook een eerdere editie van dit rapport: Kuhry en Jonker 2006, box 1.4).

In de bespreking van de afzonderlijke taakvelden in hoofdstuk 2 wordt waar mogelijk in aparte paragrafen ingegaan op de gegevens over de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening. Het is interessant om na te gaan of sprake is van een positieve of negatieve ontwikkeling met betrekking tot deze aspecten. In tabel 1.4 wordt een schematisch overzicht gegeven van de belangrijkste uitkomsten.

Tabel 1.4

Samenvatting informatie over kwaliteit en effectiviteit

effectindicatoren	kwaliteitsindicatoren	opinie burgers	niveau trend
gemeente- bestuur	dualisering en invoering Rekenkamer leiden mogelijk tot verbetering	heeft heeft belangstelling voor lokale politiek; merendeel is matig tevreden over lokaal bestuur; weinig verandering tussen 2002 en 2006	0 0
burgerzaken	doorlooptijd is merendeels zeer kort; dienstverlening via website aan het verbeteren	reisdocumenten; zeer tevreden; vergunningen: vrij kritisch; algemeen oordeel: onveranderd tevreden	+ 0/+
veiligheid	geweldscriminaliteit neemt toe, opkomsttijd brandweer neemt toe en voldoet niet overall overige criminaliteit neemt af	afnemende meerderheid vindt criminaliteit probleem; klachten over te weinig blauw op straat zijn afgenomen; afnemend percentage voelt zich onveilig	+/- ++/-
wegen en verkeer	bereikbaarheid grote steden weinig veranderd	stadscentra goed bereikbaar met openbaar vervoer; bereikbaarheid per auto in de Randstad gedurende de spits slecht; tevredenheid over onderhoud van wegen gedaald	+/- 0/-
basis- onderwijs	voor meeste leerlingen is onderwijs verbeterd	twee derde tevreden over onderwijs als geheel; circa 90% is tevreden over leerkrachten, maar dit percentage daalt licht; minder en afnemende tevredenheid over aandacht voor individuele leerling en leerlingen met problemen	+++/- 0/-
speciaal onderwijs	heeft van de scholen onder intensief toezicht; schoolklimaat is goed, maar kwaliteit op belangrijke aspecten onvoldoende		-
voortgezet onderwijs	percentage voortijdige schoolverlaters is afgenomen tussen 2001 en 2007 (16% naar 12%)	matige en afnemende tevredenheid over onderwijs als geheel; hoge, maar afnemende tevredenheid over tegengaan geweld, diefstal en spijbelen; tevredenheid over deskundigheid personeel is hoog maar neemt af, enige onvrede over lesuitval; oordeel over onderhoud, schoonmaken en beschikbaarheid computers positief	+++/- ++/-
werkgelegen- heid	re-integratietrajecten: percentage uitstroom naar regulier werk neemt toe van 10 naar 18	percentage dat tevreden is over inspanning van instanties stijgt van 44 naar 54	+ ++
bijstand	werk first leidt tot minder instroom; aantal geconstateerde fraudegevallen en totaal fraudebedrag nemen af	van uitkeringsontvangers is 93% tevreden; tussen 2002 en 2006 vrijwel onveranderd.	+++ ++

Tabel 1.4 (vervolg)

effectindicatoren	kwantiteitsindicatoren	opinie burgers	niveau trend
maatschappelijke en sociale dienstverlening	uitval inburgeringscursussen is zeer laag. toenemend plaatsgebrek in maatschappelijke opvang; kwaliteit kinderopvang was in 1995 zeer hoog, maar laat in 2005 te wensen over (van 0% onvoldoende tot 35% onvoldoende); veel inburgeringscursisten vertonen geen niveaustijging	van de ouders is 88% tevreden over kinderopvang; vriendelijkheid personeel en bereikbaarheid per auto scoren hoog, bereikbaarheid met openbaar vervoer minder, de prijs wordt als te hoog ervaren	++/- 0/-
gehandicapten	aanvragen voor voorzieningen meestal toegewezen; percentages fluctueren; aandeel van uitvoeringskosten zowel in 2000 als in 2005 rond de 20%	de meeste cliënten zijn zeer tevreden; slechts 10% dient een klacht in; afhandeling verbetert	++ +/0
gezondheidszorg	bereik consultatiebureaus voor jonge kinderen onveranderd hoog; een klein en afnemend percentage van de bevolking is niet binnen vijftien minuten door ambulances bereikbaar		++
milieubeheer, reiniging, riolering	slechts 40% van de riolen in goede staat; per jaar dient minder dan 1% van burgers klacht in; hierop wordt gemiddeld na één dag gereageerd.	het overgrote deel (84%) is tevreden over dienstverlening van gemeentereiniging; dit percentage loopt echter wel terug	+/0 0/-
cultuur, sport en groen		musea scoren goed, sportvoorzieningen en het aanbod van verenigingen en clubs ruim voldoende; een veranderend en vrij hoog percentage is tevreden over de groenvoorzieningen	++ 0
volkshuisvesting en ruimtelijke ordening	in periode 1994-2002 neemt kwaliteit van fysieke woonomgeving af; leefbaarheid en veiligheid sinds 1999 verbeterd		0/+
openbaar vervoer		in het algemeen ruime voldoende voor stad/streekvervoer; tussen 2001 en 2007 duidelijke stijging in waardering; ontevredenheid over informatie bij vertragtingen	++ +
economische zaken		burgers: ruime voldoende voor het winkelaanbod en voldoende voor uitgaansgelegenheden; ondernemers: ruime voldoende voor ondernemingsklimaat; in de tijd verandert dit oordeel nauwelijks	+ 0

Bron: Zie kwaliteitsparagrafen in hoofdstuk 2.

Het is niet de bedoeling hier vooruit te lopen op de bespreking van deze aspecten in hoofdstuk 2. Het betreft een samenvatting van enkele kernuitkomsten, met het doel na te gaan hoe het over het algemeen gesteld is met de kwaliteit en effectiviteit van gemeentelijke diensten en of er sprake is van een trendmatige verbetering met betrekking tot deze aspecten. Als dit het geval is, zou deze verbetering een verklaring kunnen vormen voor de matige arbeidsproductiviteitsontwikkeling bij gemeentelijke diensten.

Het is lang niet altijd eenvoudig om de uitkomsten te interpreteren als positief of negatief. Is het goed dat de helft van de burgers belangstelling heeft voor de gemeentelijke politiek of is dat veel te weinig? Is het mooi dat maar 5% van de burgers zich vaak onveilig voelt of is het onacceptabel dat 30% zich wel eens onveilig voelt? Zeer positief is het beeld in ieder geval over het basis- en voortgezet onderwijs en de uitvoering van de bijstand; ook de taakvelden cultuur, sport en groen en openbaar vervoer scoren vrij goed. Bij geen enkel taakveld overheersen negatieve scores. Ontwikkelingen in de tijd zijn gemakkelijker te duiden in termen van positief of negatief dan het niveau zelf. Wat deze trends betreft is de informatie echter beperkt en waar die wel beschikbaar is, is er vaak geen sprake van duidelijke veranderingen. Overwegend positieve ontwikkelingen zijn er bij veiligheid, voortgezet onderwijs, werkgelegenheid, bijstandsverlening, en openbaar vervoer, overwegend negatieve ontwikkelingen bij maatschappelijke en sociale dienstverlening en speciaal voortgezet onderwijs. Een verslechtering is er ook bij het basisonderwijs, al blijft het algehele oordeel hierover ook in 2006 buitengewoon positief. Bij de voorzieningen waar sprake is van een positieve trend is er in drie gevallen (werkgelegenheid, bijstand en openbaar vervoer) nauwelijks sprake van een toename van de relatieve kostprijs. In het algemeen wijzen de gegevens in tabel 1.4 er dus niet op dat ontwikkelingen in de effectiviteit en kwaliteit zelfs ook maar een gedeeltelijke verklaring vormen voor de stijging van de relatieve kostprijs van de gemeentelijke dienstverlening. Anderzijds zijn er ook geen indicaties dat de in dit rapport geconstateerde stagnering van het volume van de gemeentelijke dienstverlening heeft geleid tot een toenemende ontevredenheid bij burgers.

Noten

- 1 Volgens deze brief moet het onderzoek betrekking hebben op: 'Informatie over de ontwikkeling van taken van de collectiviteit van gemeenten in relatie tot de totale middelen waarover ze kunnen beschikken. Deze informatie is nodig om de verhouding tussen taken en middelen te kunnen toetsen. Deze informatie is onder andere bruikbaar voor een bestuurlijk oordeel over de uitkomsten van de normering (de rekenregels voor de omvang van de Algemene uitkering) en de toetsing van de gekozen bekostigingswijze bij Rijksbeleid.'
Elders in dit *Plan van aanpak* wordt de hoop uitgesproken dat dit type analyses inzicht zal kunnen bieden in 'de ontwikkeling van gemeentelijke behoeften'.
- 2 Voor de periode 1995-1998 stelt het CBS geen geautoriseerde landelijke totaalcijfers beschikbaar voor de gemeenterekeningen. In de daaraan voorafgaande jaren was dat wel het geval.
- 3 In de betrokken periode (2001-2006) steeg het prijspeil van het bruto binnenlands product met gemiddeld 2,1% per jaar. De stijging van een andere relevante indicator, het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie, was met 1,9% per jaar redelijk vergelijkbaar.
- 4 Overigens is het aandeel van gemeentelijke belastingen volgens sommige bronnen hoger dan hier vermeld (zie bv. de bijlagen van de miljoenennota's van het ministerie van Financiën over de decentrale overheden). In tegenstelling tot deze benadering worden in dit rapport belastingen als reinigingsrecht en rioolbelasting gerubriceerd als taakgebonden bijdragen van burgers voor geleverde prestaties. Zoals nog zal blijken in paragraaf 2.12 is ook bij deze heffingen sprake van een duidelijke toename. Deze hangt samen met het streven om de betreffende heffingen kostendekkend te maken.
- 5 De hierbij gehanteerde indeling is grotendeels gebaseerd op die ten behoeve van het gemeentefonds (zie internetbijlage C).
- 6 Anders dan in *Maten voor gemeenten 2005* is in de latere edities geen correctie voor conjuncturele effecten uitgevoerd. De reden hiervan is dat de aantallen bijstandsonvangers in de periode na 2000-2006 weliswaar fluctueren, maar per saldo niet sterk toe- of afnemen. In de periode 1997-2002, waarover *Maten voor gemeenten 2005* ging, was nog wel sprake van een sterke afname. De motivatie voor deze correctie was destijds als volgt: als men een daling van de uitgaven ziet als een indicatie dat er wellicht te weinig middelen beschikbaar zijn om aan de vraag naar diensten te voldoen, dan moet men een daling van het aantal bijstandsonvangers als gevolg van dergelijke conjuncturele effecten niet in de beschouwing betrekken.
- 7 Hierbij is een kunstmatige prijsindex geconstrueerd, gebaseerd op de prijsindex voor het bbp plus een extra groei van 1,5% per jaar voor de gemiddelde stijging van de relatieve kostprijs van gemeentelijke diensten.
- 8 Deze periode wijkt af van de standaard 2001-2006 in de rest van dit rapport, omdat een analyse van de publieke dienstverlening in 2005 en 2006 nog niet heeft plaatsgevonden.
- 9 De afbakening van deze personeelsgegevens stemt maar gedeeltelijk overeen met de afbakening van de uitgaven- en productiecijfers; zo wordt lang niet alle productie die wordt gefinancierd door gemeenten ook uitgevoerd door gemeentepersoneel.
- 10 *Groot Woordenboek der Nederlandse Taal*, 14e editie, 2005.

2 Ontwikkelingen per taakveld

2.1 Opzet van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk brengt de ontwikkelingen in de afzonderlijke taakvelden in beeld. Per taakveld wordt de volgende indeling aangehouden:

- 1 omschrijving van het taakveld;
- 2 beleidsmatige ontwikkelingen;
- 3 keuze van productindicatoren;
- 4 kengetallen voor productie en uitgaven; en
- 5 informatie over de kwaliteit en de effectiviteit van de dienstverlening.

Elke beschrijving van de verschillende taakvelden volgt deze indeling, tenzij geen gegevens beschikbaar zijn om over het desbetreffende onderdeel te rapporteren.

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

De beleidsmatige paragrafen zijn er primair op gericht om een achtergrond te bieden 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 aandacht besteed aan actuele ontwikkelingen en voorgenomen beleid.

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

De paragrafen over kwaliteit en effectiviteit hebben soms betrekking op incidentele metingen voor een enkel jaar. Hoewel dergelijke informatie zeker een bijdrage levert aan het beeld van de gemeentelijke prestaties, schieten deze in analytisch opzicht tekort. Veranderingen in uitgaven kunnen dan immers niet worden gekoppeld aan veranderingen in kwaliteit. In veel gevallen is er overigens wel informatie over ontwikkelingen in de tijd. Voor zover de huidige monitors en benchmarks periodiek worden herhaald, ontstaat te zijner tijd vanzelf een meerjarig beeld van kwalitatieve veranderingen over een breder spectrum van voorzieningen. Helaas blijkt een dergelijke continuïteit in berichtgeving geen regel te zijn.

Vaker dan de auteurs lief is moeten gissingen over de verklaring van ontwikkelingen worden geopperd. Vanwege het grote aantal gemeenten blijkt het in sommige gevallen lastig eenduidige verklaringen voor macro-ontwikkelingen te vinden. Antwoorden kunnen vaak niet worden verkregen door enkele rapporten te raadplegen of door contact te zoeken met enkele deskundigen.

Een totaaloverzicht van de productindicatoren en van de kengetallen over productie en uitgaven is terug te vinden in de internetbijlagen D en E.

2.2 Bestuursorganen en algemene ondersteuning

Inleiding

Het taakveld bestuursorganen, dat het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad omvat, is een voorbeeld van openbaar bestuur in enge zin. De taken van deze organen hebben betrekking op de politieke aansturing van het gemeentelijk apparaat. De burger heeft slechts indirect profijt van hun activiteiten en er zijn geen objectieve maten voor de prestaties van de bestuursorganen beschikbaar. Het laatste geldt evenzeer voor het taakveld algemene ondersteuning, waaronder centrale en facilitaire diensten vallen. Er valt iets voor te zeggen om beide activiteiten als overhead te beschouwen.

Met de bestuursorganen was in 2006 0,7 miljard euro aan uitgaven gemoeid, met de algemene ondersteuning 1,6 miljard. Dit komt neer op respectievelijk 2% en 4% van de totale gemeentelijke uitgaven.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Op 7 maart 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur van kracht geworden. Kern van die wet is de ontvlechting van gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders (B&W). Dit komt onder andere tot uiting in het verbod voor een wethouder ook lid van de gemeenteraad te zijn en de instelling van de functie van raadsgriffier. Gedurende de afgelopen raadsperiode (2002-2006) is herhaaldelijk gespeculeerd over de onrust die de introductie van het dualisme heeft veroorzaakt in het lokale bestuur.¹

Voor de organisatie van het gemeentebestuur heeft de invoering van het dualisme verschillende – ook financiële – consequenties, te weten:

- verdwijnen van dubbelfuncties;
- instellen van een griffier;
- ondersteuning raadsfracties;
- instelling van een Rekenkamer;
- uitbreiding van taken van de burgemeester;
- invoering recht van onderzoek door de gemeenteraad.

Het aantal bezoldigde gemeenteraadsleden is door het verdwijnen van dubbelfuncties toegenomen. Een andere structurele verhoging van de kosten komt voort uit de

instelling van de griffie en de daarbij behorende ambtelijke ondersteuning. Tevens dienden alle gemeenten per 1 januari 2006 een Rekenkamer te hebben ingesteld. Volgens de Rekenkamermonitor van de Stichting De Lokale Rekenkamer was dit slechts in een klein aantal gemeenten aan het eind van 2005 niet gerealiseerd.² Dit betrof voor een belangrijk deel gemeenten die vlak voor een herindeling stonden, zodat instelling van een nieuwe Rekenkamer niet opportuun werd geacht.

In totaal schatte de VNG (2002) de kosten die zijn verbonden aan de invoering van de Wet dualisering lokaal bestuur op iets meer dan 66 miljoen euro, een stijging van 12%.

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

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

De Raad voor de financiële verhoudingen constateerde in zijn *Advies Periodiek Onderhoudsrapport 2005 Gemeentefonds*³ dat door gemeenten aan het cluster 'Bestuursorganen' meer geld wordt uitgegeven dan waarmee in de verdeling van het gemeentefonds rekening is gehouden. Om inzicht te krijgen in de oorzaken daarvan is door de fondsbeheerders een onderzoek naar de wijze van boeken op dit cluster ingesteld. De uitkomsten bevestigden het vermoeden dat verschillende gemeenten op diverse wijzen kosten op dit cluster boeken (Steiner 2006).

Na het verwerpen van het kabinetsvoorstel voor invoering van de gekozen burgemeester (23 maart 2005) houdt het vierde kabinet-Balkenende vast aan een burgemeester die niet wordt gekozen, maar benoemd. De gemeenteraad kan twee kandidaten voordragen bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

In oktober 2007 is, in opdracht van BZK, een 'voorlopige' evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(commissie)s afgerond. Pas over enkele jaren zal duidelijk worden welke resultaten duurzaam zijn, hoe rekenkamer(commissie)s zich daadwerkelijk hebben ontwikkeld en hoe zij functioneren. Door de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s zijn zelf suggesties aangedragen voor verbeteringen: meer ondersteuning, hoger (onderzoeks)budget (wettelijke, vaste norm), hogere door-

loopsnelheid van onderzoeken, meer gericht op maatschappelijke effecten, betere doorwerking in de gemeente, betere communicatie met raad, college, burgers en aanscherping van de wet op het punt van onafhankelijkheid (bv. uitsluitend externe leden, sluiten van overeenkomsten met onderzoeksbureaus).

In oktober 2008 zal de staatssecretaris van BZK een 'Staat van de dualisering' uitbrengen die de stand van zaken zal bevatten ten aanzien van de gedualiseerde verhoudingen in provincies en gemeenten.

De commissie-Van Aartsen⁴ heeft de VNG in juni 2007 aanbevelingen gedaan die de autonome positie van de gemeenten moeten versterken. De commissie doet de aanbeveling om deze autonomie expliciet in de Grondwet en de Gemeentewet op te nemen. Tevens dienen eigen belastinginkomsten een substantiële inkomstenbron te worden. De commissie benadrukt ook dat gemeenten moeten opschalen tot gemeenten met meer bestuurs- en slagkracht die nieuwe taken van Rijk en provincie kunnen overnemen. Daarnaast moet meer differentiatie tussen gemeenten mogelijk worden gemaakt.

Deze rapportage past in het streven van het lokale bestuur om de bestuurskracht te versterken. Daarmee kan de traditionele positie van betekenisvolle overheidslaag voor burger en samenleving bestendig worden en kan de lokale overheid tevens de ambitie van betrouwbare partner voor andere overheden waarmaken. Na de commissie-Van Aartsen heeft de commissie-d'Hondt⁵ in juni 2008 in dit verband een vergelijkbaar document gepubliceerd. Deze commissie, waarin rijksoverheid en gemeenten gezamenlijk vertegenwoordigd waren, doet 'voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht', waarbij wederom de ambitie wordt geformuleerd om intensief te investeren in de eigen bestuurskracht. Daarbij wordt eveneens de stellingname van de commissie-Oosting⁶ onderscheven dat indien gemeenten meer aandacht besteden aan 'horizontale verantwoording', door middel van benchmarks en visitaties, het verticale toezicht (door 'hogere' overheden) teruggeschroefd kan worden. Rijk en gemeenten doen, mede op basis van de adviezen van deze verschillende commissies, de nodige voorstellen, maar het is nog te vroeg om hiervan concrete resultaten te verwachten.

Daarnaast zijn er bestuurlijke ontwikkelingen op basis waarvan ook in het bestuursakkoord tussen Rijk en Gemeenten Samen aan de slag (BZK/VNG 2007) afspraken zijn gemaakt over:

- decentralisatie;
- terugdringen van bestuurlijke drukte;
- versterken van de bestuurskracht van gemeenten;
- het behalen van maatschappelijke resultaten bij onder andere veiligheid, jeugd en gezin, wonen, wijken en integratie, participatie, maatschappelijke ondersteuning en onderwijs.

Het Rijk is ook voornemens bestuurskosten te verminderen met € 40,9 miljoen vanaf 2011. Het kabinet stelt tevens voor om met ingang van 2009:

- het gemeentefonds structureel te verlagen met € 11,2 miljoen in verband met behaalde efficiencywinst als gevolg van het invoeren van Single Information en Single Audit (SiSa);
- het aantal raadsleden met 10% te verminderen;
- het maximaal aantal wethouders te verminderen naar 15% van het (verminderde) aantal raadsleden.

De VNG is al met een standpunt naar buiten gekomen dat men hiermee niet akkoord gaat.

Daarnaast loopt een actieprogramma Lokaal Bestuur (2007-2010) dat is gericht op veranderingen in de bestuurscultuur van gemeenten en op professionalisering van bestuurders en ambtenaren.

Indicatoren

Conform de algemene aanpak met betrekking tot overhead (zie § C.2 in internetbijlage C) zou het in de rede liggen om de uitgaven voor bestuursorganen en algemene ondersteuning om te slaan over alle overige taakvelden.⁷ In de verdere uitwerking is echter van dit globale uitgangspunt afgeweken.

Voor bestuursorganen is gekozen voor een benadering van de productie in termen van normeringsindicatoren. Deze sluit aan bij de bestaande regelgeving voor de omvang van bestuursorganen. Deze regelgeving impliceert het optreden van schaal-effecten die het gevolg zijn van het feit dat ook in kleinere gemeenten ten minste een burgemeester, enkele wethouders en een minimaal aantal raadsleden moeten worden benoemd. Voor de kostenberekening van deze regelgeving is uitgegaan van een vast basisbedrag per gemeente plus een bepaald bedrag per inwoner. Het bedrag op landelijk niveau kan dan worden verkregen door de vaste voet met het aantal gemeenten te vermenigvuldigen en het totaal aantal inwoners van Nederland met het bedrag per inwoner. De genoemde bedragen zijn bepaald met behulp van gegevens over de uitgaven aan bestuursorganen van gemeenten naar grootteklasse volgens de Statistiek gemeentebegrotingen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).⁸ De aldus geraamde 'productie' kan vervolgens worden vergeleken met de reële ontwikkeling van de kosten.

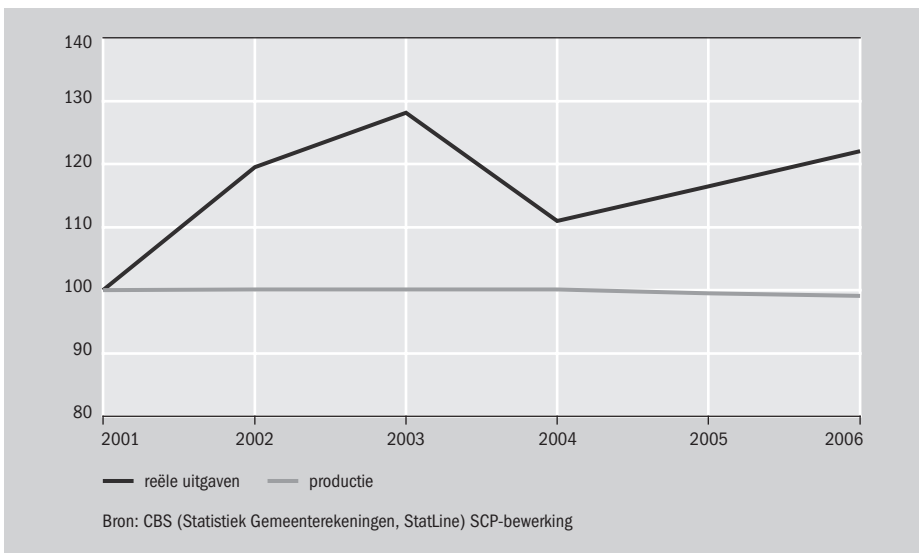
Ook bij algemene ondersteuning is afgeweken van de standaardregel dat overhead als opslagfactor wordt toegerekend aan de betrokken activiteiten. Dit zou impliceren dat alle overige uitgavenbedragen met 4% moeten worden opgehoogd. In plaats daarvan is een numeriek equivalente methode gekozen, waarbij aan het taakveld algemene ondersteuning een ontwikkeling van de productie wordt toegerekend die gelijk is aan het gewogen gemiddelde over alle overige taakvelden (volgens de rekenregel toegelicht in kader C.1 in internetbijlage C). Op die manier worden de uitgaven en de afgeleide productie voor dit taakveld afzonderlijk in beeld gebracht.⁹

Kengetallen

Figuur 2.1 geeft een beeld van de kengetallen voor het taakveld bestuursorganen en laat een vrij constant verloop van de productie zien bij aanvankelijk sterk stijgende, daarna dalende en vervolgens weer stijgende reële kosten. Bij bestuursorganen wordt de productie, zoals gezegd, via zeer globale normeringsindicatoren benaderd die geen directe relatie hebben met de feitelijke prestaties. De winst die deze kostenstijging mogelijk heeft opgeleverd aan verbetering van het bestuur en administratief management van gemeenten is niet goed meetbaar, en is dus ook niet verdisconteerd in de gehanteerde productindicatoren. De in de figuur weergegeven ontwikkeling reflecteert het gestadig teruglopen van het aantal gemeenten (van 504 in 2001 naar 458 in 2006). Hier weegt de lichte stijging van de omvang van de bevolking niet tegenop. De stijging in 2002 en 2003 kan te maken hebben met de invoering van de dualisering, de inrichting van een Rekenkamer en dergelijke. De toename is echter beduidend hoger geweest dan op basis van de berekende kosten van dualisering verwacht mocht worden. Wel is in 2004 weer een uitgesproken daling opgetreden, die mogelijk te maken heeft met bezuinigingen. Waarschijnlijker is echter, dat deze grotendeels het gevolg is van een andere wijze van boeken: in het nieuwe begrotings- en rekeningstelsel (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, BBV) is de definitie van dit taakveld aangescherpt, waardoor bepaalde uitgaven zijn overgeheveld naar het taakveld bestuursondersteuning. Omdat onduidelijk is in welke mate dit laatste het geval is geweest, zijn de cijfers hiervoor echter niet gecorrigeerd. Als de daling in 2004 veroorzaakt zou zijn door een andere wijze van boeken, is de stijging van de kosten fors (gemiddeld 8% per jaar), maar als dat niet het geval is, is deze toch nog steeds beduidend (gemiddeld 4% per jaar).

Figuur 2.1

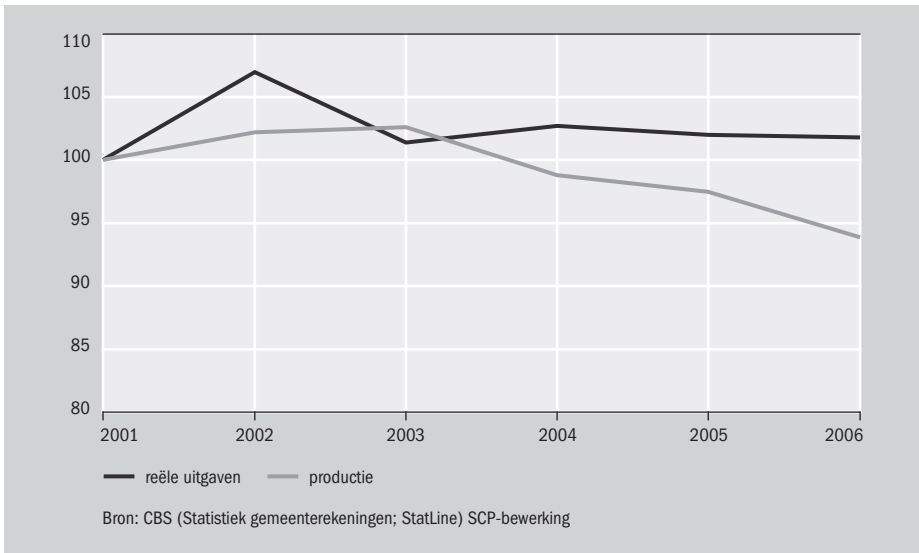
Kengetallen voor bestuursorganen, 2001-2006 (indexcijfers, 2001 = 100)



De reële uitgaven voor algemene ondersteuning (figuur 2.2) waren in 2002 iets hoger dan in de andere jaren. De productie, die in verband met het overheadkarakter is afgeleid van de ontwikkeling van de totale productie van gemeenten, nam in de periode 2001-2003 iets toe, gevolgd door een daling in de periode 2004-2006. Per saldo is de productie over de periode 2001-2006 gemiddeld met ruim 1% per jaar afgenomen.

Figuur 2.2

Kengetallen voor algemene ondersteuning, 2001-2006 (indexcijfers, 2001 = 100)



Kwaliteit

Nederlanders zijn meestal redelijk tevreden over het functioneren van de gemeente en vinden over het algemeen dat de kwaliteit op hetzelfde niveau is gebleven. Gemiddeld geven burgers de gemeentelijke dienstverlening in 2006 een 7,4 en in 2007 en 7,3 (www.watdoetjegemeente.nl). Uit de SCP-enquête Kwaliteit Quartaire Sector 2006 blijkt dat 63% van de Nederlanders tevreden is over de dienstverlening door gemeenten. De meeste mensen (58%) geven een kwalificatie 'goed'. Ongeveer een derde vindt de dienstverlening matig en slechts 5% vindt de dienstverlening slecht. Driekwart van de bevolking vindt dat de kwaliteit van de dienstverlening in de afgelopen vijf jaar niet is veranderd. Tien procent vindt dat de kwaliteit is verbeterd en 16% dat de kwaliteit is achteruitgegaan (zie voor meer details Pommer et al. 2008).

Van Stipdonk en Tjalma-den Oudsten (2006) geven een beeld van de meningen van burgers over lokaal bestuur. Dit is gebaseerd op enquêtes die ten tijde van gemeenteraadsverkiezingen worden gehouden. In 2006 had 7% zeer veel belangstelling en 42% tamelijk veel belangstelling voor de lokale politiek. Dit is een lichte toename ten opzichte van 2002, maar nog steeds lager dan in 1998. Ook hebben Van Stipdonk en

Tjalma-den Oudsten gekeken naar tevredenheid. In 2006 was 2% zeer tevreden, 33% tevreden, 44% matig tevreden, 10% ontevreden en 3% zeer ontevreden over het lokale bestuur. In 2002 waren veel meer mensen (54%) matig tevreden. Het aantal (zeer) tevreden mensen lag toen 3% hoger dan in 2006. In 2006 was 22% van mening dat gemeentelijke beslissingen veel invloed hebben op het dagelijks leven. Dit is duidelijk meer dan de 18% in 2002 en 1998. De overige burgers waren van mening dat deze weinig of helemaal geen invloed hebben.

2.3 Burgerzaken

Inleiding

De dienst Burgerzaken is een van de belangrijkste publieksgerichte 'loketten' van de gemeente. De meeste burgers hebben regelmatig met deze dienst te maken in verband met de aanvraag van reisdocumenten, het melden van verhuizingen of de aangifte van huwelijken, geboorten en sterfgevallen. Met het taakveld burgerzaken was in 2006 circa 0,6 miljard euro aan uitgaven gemoeid. De inkomsten in verband met de verstrekking van reisdocumenten, uittreksels uit bevolkings- en geboorteregister en de voltrekking van huwelijken bedroegen ruim 40% van de uitgaven.

Over de meeste van de betrokken productindicatoren is goede landelijke informatie beschikbaar. Een probleem vormt echter de onderlinge weging van deze indicatoren om tot een samengestelde productindicator te komen die kan worden vergeleken met de uitgaven voor deze activiteiten. Ten behoeve van de editie 2002 van dit rapport is getracht bij enkele gemeenten, onderzoeksbureaus en landelijke organisaties nadere informatie te verkrijgen over kostprijzen. Helaas is dat toen niet gelukt door een zekere mate van terughoudendheid om 'bedrijfsgegevens' ter beschikking te stellen aan derden. In 2003 is het wel gelukt een 'kijkje achter de schermen' te nemen, en wel in de gemeente Almelo. Hier fungeert de afdeling Publiekszaken als het gezicht en aanspreekpunt van de gemeente. Als zodanig is het taakveld veel breder dan burgerzaken in enge zin. Deze afdeling heeft ook taken op het gebied van aanvragen in het kader van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg), indicatieorganen ouderen, urgentieverklaringen, huursubsidie, enzovoort. Ten behoeve van dit onderzoek is inzage verleend in het *Werkplan Publiekszaken Almelo 2004*. Aan dit rapport zijn de veronderstellingen over de relatieve kostprijs van de verschillende categorieën diensten ontleend. Bij de onderhavige analyses is alleen het onderdeel burgerzaken in enge zin in de beschouwing betrokken.

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

Beleidsmatige ontwikkelingen

Het veld van burgerzaken is volop in beweging. Van oudsher is de dienst Burgerzaken verantwoordelijk voor het registreren van persoonsgegevens, waaronder alle gegevens worden verstaan die betrekking hebben op geïdentificeerde of identi-

ceerbare personen zoals adres en woonplaats, huwelijk en nationaliteit. Daarnaast verstrekt Burgerzaken al tientallen jaren identiteitsbewijzen en uittreksels uit haar registratie en organiseert ze zowel landelijke als gemeentelijke verkiezingen. Van belang is in dit kader een goede functionele scheiding tussen front- en backoffice werkzaamheden. Hier blijkt het in de praktijk soms nog aan te schorten. Sinds april 2004 verricht men ook front-office-taken voor de immigratie- en naturalisatiedienst (IND). Burgerzaken krijgt een steeds belangrijker functie in het publieke landschap. Dit komt door het toenemende belang dat politiek en maatschappij hechten aan dienstverlening – wat onder andere in het beleidsprogramma van het huidige kabinet tot uitdrukking komt¹⁰ – en door de mogelijkheden tot innovatie die door moderne technologieën ontstaan. Er komt daarom veel op Burgerzaken af. Niet voor niets bracht de Nederlandse Vereniging Voor Burgerzaken (NVVB) in 2006 een routekaart uit, met een overzicht van de talrijke ontwikkelingen in dit beleidsveld.¹¹

De commissie-Jorritsma pleitte er in 2005 reeds voor de gemeente tot hét overheidsloket te maken voor alle publieke, overheidsgrenzen overstijgende dienstverlening (VNG, 2005a). Deze trend naar de gemeente als poort voor alle publieke dienstverlening heeft de afgelopen jaren doorgezet. Burgerzaken is hierbij een van de belangrijkste loketten voor de burger en het wekt dan ook geen verbazing dat aan haar dienstverlening steeds hogere eisen worden gesteld. Daarnaast neemt het elektronische loket als aanvulling op de fysieke balie een steeds belangrijker plaats in. In het bestuursakkoord dat het Rijk en gemeenten in juni 2007 sloten, werd opnieuw gesteld dat dienstverlening en het realiseren van de zogenoemde elektronische overheid onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn (BZK/VNG 2007). De e-overheidsvoorzieningen die in het akkoord worden genoemd, zoals basisregistraties en het burgerservicenummer, raken allemaal aan de werkprocessen en soms zelfs aan de positie van Burgerzaken.

Het burgerservicenummer werd op 26 november 2007 ingevoerd. Dit unieke persoonsnummer is in het leven geroepen om fouten bij de verwerking van persoonsgegevens te voorkomen. In de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb) is vastgelegd dat gemeenten het nummer toekennen.¹² Bij de inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) verifieert Burgerzaken deze zogeheten uniciteit, hetgeen vooral een wijziging van procedures betekent rondom de eerste inschrijving, herinschrijving en geboorteaangifte.

Het gebruik van het burgerservicenummer moet niet alleen leiden tot minder fouten bij de verwerking van persoonsgegevens, het moet ook bijdragen aan minder administratieve lasten voor burgers. Burgers hoeven immers slechts eenmaal hun gegevens aan te leveren. Zowel een verhoging van de kwaliteit van de gegevenshuishouding als het verminderen van de regeldruk voor burgers is een belangrijke manier om de dienstverlening te optimaliseren. Burgerzaken heeft in relatie tot beide een belangrijke rol, zeker gezien het feit dat Burgerzaken tevens registerhouder is van de GBA. De GBA moet dé basisregistratie voor personen worden en

daarmee een geïntegreerd onderdeel gaan vormen van de informatiehuishouding van de Nederlandse overheid. Formeel is de GBA 1 januari 2007 van start gegaan en de komende jaren zullen de wettelijke verplichtingen die hieraan zijn verbonden op steeds meer overheden van toepassing zijn. Vanaf 1 januari 2010 zijn alle bestuursorganen verplicht gebruik te maken van de gegevens uit de GBA en zijn zij verplicht om melding te maken in geval van twijfel over de onjuistheid van die gegevens. Daarnaast heeft Burgerzaken al enkele jaren te maken met het programma modernisering GBA (mGBA), dat onder andere bestaat uit de bouw van een burgerzakensysteem. Dit laatste is als gevolg van budget- en planningsoverschrijdingen tot nader order opgeschort,¹³ maar zal naar verwachting binnenkort worden hervat. Dit zal opnieuw een ingrijpend veranderproces voor Burgerzaken betekenen, onder andere vanwege nieuwe werkprocessen.¹⁴

Op het gebied van de (elektronische) dienstverlening krijgt Burgerzaken dus te maken met een groot aantal veranderingen. Ook op productniveau blijft het veld van burgerzaken in beweging. Per 1 oktober 2006 is er een nieuw model rijbewijs ingevoerd. Doel hiervan is een handzamer, duurzamer en beter beveiligd rijbewijsdocument. Dit vroeg om een geheel nieuw werkproces bij gemeenten. De 'klaar terwijl u wacht'-service kwam te vervallen en de burger moet nu voor zijn rijbewijs twee keer naar het gemeentehuis komen. Dit heeft geleid tot een grotere druk op de capaciteit van en langere wachtrijen aan de balies van Burgerzaken.

Voorts is het kabinet voornemens baliemedewerkers van Burgerzaken vanaf 2009 gezichtscans in plaats van pasfoto's te laten maken. Reden hiervoor is dat de eisen aan pasfoto's aanzienlijk aangescherpt zijn sinds paspoorten en identiteitskaarten in 2006 een chip kregen voor biometrische gegevens. Nogal wat pasfoto's worden geweigerd, wat voor de nodige irritaties aan de balie van Burgerzaken zorgt.¹⁵

Voorlopig lijkt het er niet op dat de veranderingen bij Burgerzaken, in het bijzonder digitalisering van producten, leiden tot kostenbesparingen. De investeringen die in de versterking van de digitale dienstverlening moeten worden gedaan en de organisatie van de nieuwe werkprocessen, maken de digitale dienstverlening vandaag de dag nog niet goedkoper dan de fysieke dienstverlening. De komende jaren zal net als de afgelopen jaren fors geïnvesteerd moeten worden in het beleidsveld.

In het bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten is afgesproken dat een door de staatssecretaris van BZK in te stellen onderzoekscommissie op basis van nader onderzoek een financieringsarrangement zal opstellen en hieromtrent de staatssecretaris van BZK en de minister van Financiën zal adviseren.

Indicatoren

Er worden bij burgerzaken vier deelproducten onderscheiden, te weten:

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

- vreemdelingen, met als indicatoren de aanvragen voor naturalisatie en de toegekende verblijfsvergunningen;¹⁶
- (reis)documenten met als indicatoren verstrekte paspoorten, identiteitskaarten, rijbewijzen en uittreksels van geboorteregister en burgerlijke stand;
- GBA met als indicatoren binnengemeentelijke verhuizingen en verhuizingen tussen gemeenten.

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

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

In de nadere uitwerking wordt de deelcategorie (reis)documenten gekoppeld aan de inkomsten van gemeenten, in de veronderstelling dat deze activiteiten min of meer kostendekkend zijn. Bij de overige activiteiten worden de inkomsten op nul gesteld. De werkelijkheid wijkt iets van dit gestileerde beeld af, maar dit kan de uitkomsten slechts in beperkte mate beïnvloeden.

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

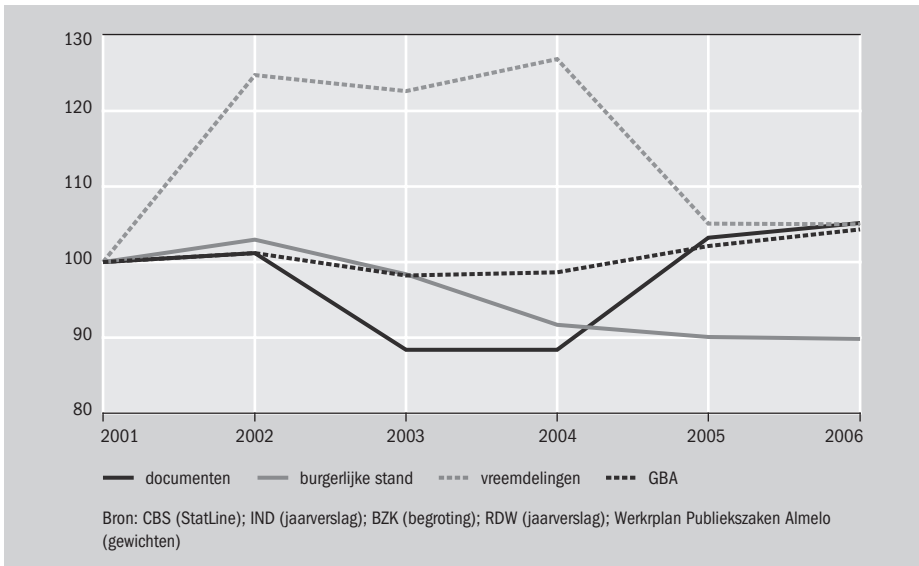
Kengetallen

In de aantallen verstrekte (reis)documenten is een fluctuerend verloop te zien met een daling in 2003, gevolgd door een stijging in 2005. Zoals te zien is in figuur 2.3 treedt per saldo een lichte stijging op in de aantallen verstrekte (reis)documenten. De fluctuaties zijn voor de afzonderlijke documentsoorten nog veel opvallender (niet in de figuur weergegeven), met een piek in 2002 bij de paspoorten, een halvering rond 2002 bij de rijbewijzen gevolgd door een sterke stijging in 2006, en een verdubbeling in 2005 bij de identiteitsbewijzen. De fluctuaties in aantallen uitgereikte (reis)documenten hangen deels samen met veranderingen in de geldigheidsduur in voorafgaande jaren. De stijging bij de identiteitsbewijzen hangt echter vooral samen met de invoering van de identificatieplicht.

Bij het onderdeel vreemdelingen halveert het aantal naturalisaties tussen 2001 en 2006, terwijl het aantal afgegeven verblijfsvergunningen eerst stijgt en daarna daalt. Per saldo treden sterke fluctuaties op in de samengestelde indicator. De daling van de productie van de burgerlijke stand hangt samen met een teruggang van het aantal huwelijken en geboorten met 12 respectievelijk 10%.

Figuur 2.3

Productie Burgerzaken, 2001-2006 (indexcijfers, 2001 = 100)



Figuur 2.4 geeft de relatie weer tussen het verloop van de reële kosten en dat van de productie. Er wordt onderscheid gemaakt tussen documenten en overige producten. De productie van documenten vertoont fluctuaties, maar laat per saldo een lichte groei zien. Bij de overige producten treedt per saldo een nulgroei op. Vooral bij de ‘overige’ producten groeien de uitgaven aanmerkelijk sneller dan de productie. Met name in 2002 is sprake van een markante stijging. Hier bestaat wellicht een samenhang met de in die periode opgetreden toename van de personeelssterkte van gemeenten. Daarnaast zouden de kosten van automatiseringsprojecten een rol kunnen hebben gespeeld.

Kwaliteit

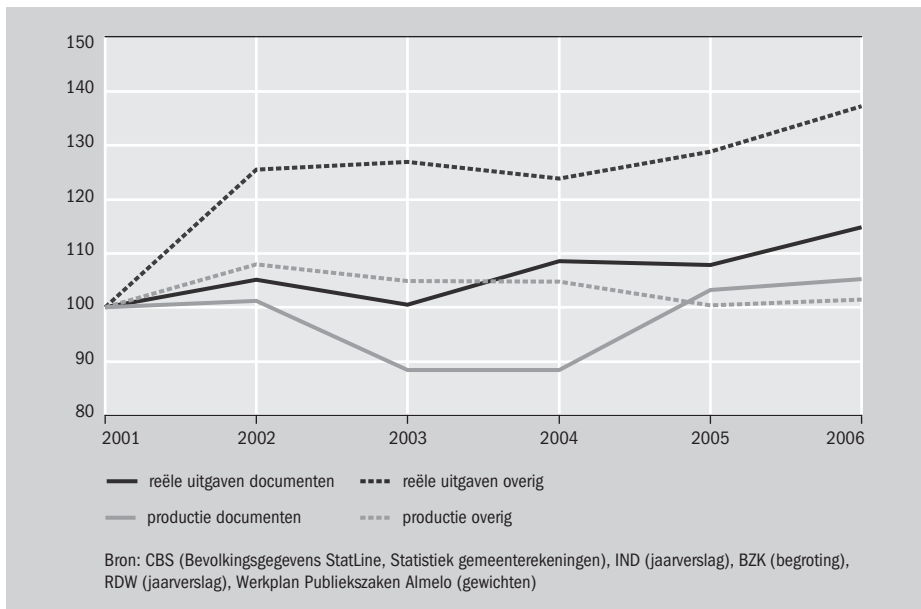
Vrijwel alle burgers zijn tevreden over de dienstverlening bij Burgerzaken, alleen vindt men de prijs van deze diensten meestal te hoog. Uit de SCP-enquête Kwaliteit Quartaire Sector 2006 blijkt dat 84% van de burgers tevreden is over de dienstverlening bij het aanvragen en verlengen van rijbewijzen en paspoorten. In 2002 was dit percentage vrijwel gelijk (86%). De prijzen voor rijbewijzen lopen behoorlijk uiteen en varieerden in 2007 tussen de € 22 en € 60, met een gemiddelde van € 37

(www.watdoetjegemeente.nl). Een kleine 83% van de burgers vindt de prijs voor rijbewijs of paspoort te hoog. Bij een uittreksel van de burgerlijke stand is dit 72% (zie ook Pommer et al. 2008).

Over de dienstverlening bij het aanvragen van een vergunning zijn de burgers vrij kritisch. Slechts 49% geeft tenminste de kwalificatie 'goed'. Ook bij vergunningen vindt het merendeel van de burgers (81%) de prijs te hoog. Uit de *Atlas van de lokale lasten* (Coelo 2006) blijkt dat gemeenten in 2006 erg terughoudend zijn geweest met het verhogen van de tarieven voor gemeentelijke diensten, mogelijk om de discussie in de jaren ervoor over de almaar toenemende lokale lasten niet opnieuw op te rakelen.

Figuur 2.4

Productie en reële uitgaven Burgerzaken, 2001-2006 (indexcijfers, 2001 = 100)



Meer gedetailleerde informatie is beschikbaar in het rapport *Lokaal loket* (EZ 2002). Dit is een benchmarkonderzoek onder twintig gemeenten, zodat ook enige conclusies kunnen worden getrokken met betrekking tot verschillen tussen gemeenten. De informatie heeft betrekking op het aanvragen van rijbewijzen en uittreksels uit het bevolkingsregister in het jaar 2001.¹⁷ Veel gemeenten hadden wachttijden van een kwartier of minder, maar bij een enkele gemeente kon de wachttijd oplopen tot drie kwartier à één uur. De meeste gemeenten leverden het rijbewijs na een doorlooptijd van vijf tot tien minuten, maar in een enkel geval kon het document pas de volgende dag worden opgehaald. Voor het aanvragen van een uittreksel uit het geboorteregister was de doorlooptijd nog wat korter. Hoewel er geen recentere cijfers beschikbaar zijn,

is het wel duidelijk dat de doorlooptijd voor met name rijbewijzen sterk is veranderd. Omdat de rijbewijzen op een centrale plaats in Nederland van de persoonlijke gegevens worden voorzien, hanteren de meeste gemeenten een doorlooptijd van een week.

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

Het initiatief Benchmarking Publiekszaken biedt in potentie interessante informatie over het functioneren van de afdeling Burgerzaken. Dit initiatief is in 2004 opgezet door de VNG, de Nederlandse vereniging voor burgerzaken, TNS NIPO en SGBO. De gemeenten in Nederland kunnen zich tegen betaling aansluiten bij dit initiatief en krijgen dan informatie over de ingezette middelen, de uitgevoerde activiteiten, de geleverde productie en de resulterende effecten van hun eigen gemeente. Daarmee kunnen ze hun eigen prestaties afzetten tegen die van andere (vergelijkbare) gemeenten. In 2007 hebben 80 gemeenten zich bij dit initiatief aangesloten. Helaas zijn de meeste uitkomsten niet openbaar. Wel openbaar zijn enkele tevredenheidsoordelen van cliënten, die mede bedoeld zijn om de effecten van het functioneren van Publiekszaken te meten. Zo bleek dat cliënten van Publiekszaken de dienstverlening aan de balie in april 2007 gemiddeld een 7,6 gaven. De gemiddelde score per gemeente loopt uiteen van 7,1 tot 8,0.

De afgelopen jaren is de communicatie met de burger via internet steeds belangrijker geworden. Hierbij gaat het niet alleen om informatievoorziening. Steeds meer gemeenten bieden met name bedrijven (maar ook burgers) mogelijkheden om bepaalde zaken, zoals het aanvragen van vergunningen of het maken van afspraken, via het internet te regelen. Volgens onderzoek van Advies Overheid.nl is de kwaliteit van de gemeentelijke website echter nog niet voldoende: in 2005 werd gemiddeld het rapportcijfer 5,5 en in 2006 een 4,7 gegeven (www.watdoetjegemeente.nl). De website wordt wel gebruikersvriendelijk (7,2) gevonden maar niet toegankelijk (4,9). Hiermee wordt bedoeld dat de informatie wel goed te vinden is op de website, maar dat de website niet altijd bereikbaar is of niet goed te vinden is via zoekmachines zoals Google. Gemiddeld bieden gemeenten ongeveer 55% van de diensten voor zowel burgers als voor bedrijven via internet aan.

2.4 Openbare orde en veiligheid

Inleiding

Het taakveld openbare orde en veiligheid omvat vier subfuncties: brandweer, rampenpreventie, politie en overig lokaal veiligheidsbeleid. Van de 1,4 miljard euro die gemeenten in 2006 uitgaven aan dit taakveld had circa twee derde betrekking op het onderdeel brandweer.

Brandweezorg is bij uitstek een lokale taak, waarbij onderscheid kan worden gemaakt naar de terreinen van de brandpreventie (voorlichting en controle), brandbestrijding, hulpverlening en rampenpreventie. Sinds geruime tijd is er op de terreinen van rampenbestrijding en rampenpreventie, brandpreventie alsmede terrorismebestrijding sprake van een sterke intensivering van het beleid.

Een groot deel van het personeel van de brandweer bestaat uit vrijwilligers.

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

De financiële betrokkenheid van gemeenten bij de politie is na de invoering van de Politiewet 1993 sterk verminderd. De bedragen die nu nog op de gemeenterekening staan onder de noemer 'politie' (in 2003 met 57 miljoen euro slechts een fractie van de totale landelijke uitgaven voor politie: 3,9 miljard euro) hebben vooral betrekking op het inhuren van politiediensten voor ordebewaring en toezicht.

Het overig lokaal veiligheidsbeleid betreft een groot aantal uiteenlopende taken, zoals (zie ook Cebeon 2006):

- algemeen straattoezicht (meestal door stadswachten);
- specifiek toezicht op bepaalde plaatsen (bv. via camera's);
- toezicht bij bepaalde evenementen (bv. via extra politie-inzet); of
- toezicht in het openbaar vervoer (extra conducteurs of toezichthouders);
- handhaving van de Algemene Politie Verordening (o.a. door gemeentelijke opsporingsambtenaren);
- criminaliteitspreventie door projecten gericht op gedragsverandering;
- criminaliteitspreventie door voorlichting over beveiliging van woningen en bedrijfsruimten.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Aangestuurd door de rijksoverheid vindt een regionalisering van de veiligheidszorg in veiligheidsregio's plaats. In een veiligheidsregio werken verschillende besturen en diensten samen op het terrein van de brandweezorg, rampenbeheersing, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) en de handhaving van openbare orde en veiligheid. Daarvoor wordt een indeling aangehouden die overeenkomt met die van de politieregio's. De burgemeesters van die regio vormen het bestuur van een veiligheidsregio.

In de afgelopen jaren zijn de regionale meldkamers geprofessionaliseerd. Onder meer de afzonderlijke meldkamers van politie, brandweer en ambulance zijn geïntegreerd. Ook de implementatie van het communicatiesysteem C2000 is per 1 januari 2008 afgerond.

Wat de brandweer betreft worden er nadrukkelijk eisen gesteld aan de kwaliteit. Een nieuw Besluit kwaliteit brandweerpersoneel is in voorbereiding.¹⁸ Het nieuwe Besluit

blijft niet beperkt tot de eisen die aan het diploma worden gesteld om in dienst te treden van de brandweer. Er worden in het Besluit ook verplichtingen opgenomen met betrekking tot het ‘vakbekwaam blijven’: bijscholen en oefenen. In het Besluit worden tevens landelijke functiegerelateerde basiseisen voor brandweerpersoneel en een uniform opleidings- en oefentraject gespecificeerd. In het kader van de voorbereiding op en implementatie van het nieuwe Besluit vinden in enkele regio’s al pilots plaats.

Eerder hebben het kabinet en de VNG, op basis van de uitkomsten van een onderzoek uitgevoerd door het bureau Cebeon (2006), al een akkoord gesloten over structurele toevoeging van middelen aan het cluster OOV (Openbare Orde en Veiligheid) binnen het gemeentefonds. Het gaat om een bedrag ter hoogte van 220 miljoen euro per jaar vanaf 2007 en ruim 20 miljoen euro per jaar ten behoeve van de gevolgen voor brandweerpersoneel na de aanpassingen van de Arbeidstijdenwet. Die ruimte is gevonden binnen het beschikbare accres van het gemeentefonds de komende jaren. Tevens is op basis van het eerdergenoemde onderzoek de verdeling binnen het cluster geactualiseerd over de te onderscheiden taakvelden en groottegroepen van gemeenten.

In 2007 heeft Cebeon een tweede deelrapport over de financiering van het beleids-terrein Openbare Orde en Veiligheid gepubliceerd. In dit rapport gaat Cebeon in op: ‘de herijking van de verdeling van het gemeentefonds en de brede doeluitkering rampenbestrijding op het punt van de uitgaven die gemeenten en regio’s doen op het terrein van brandweer en GHOR en voor “overige uitgaven voor openbare orde en veiligheid”.’¹⁹ Dit rapport dient tevens ter nadere toetsing van de afspraak met betrekking tot de toevoeging van 220 miljoen euro per jaar aan het gemeentefonds. Het kabinet heeft op dit moment hierover nog geen nadere beslissing genomen. Ook over de wenselijke verdeling van de ter beschikking te stellen gelden tussen gemeentefonds en brede doeluitkering zijn nog geen concrete beslissingen genomen.

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

Ondanks deze geringe financiële betrokkenheid van gemeenten bij de politie is er sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw wel een sterke druk op gemeenten geweest om een actief criminaliteitspreventiebeleid te ontwikkelen, wat later is verbreed tot integraal veiligheidsbeleid. Gemeenten stellen zelf geld ter

beschikking om invulling te geven aan het integrale veiligheidsbeleid. Tegelijkertijd zijn er vele terreinen waar sprake is van cofinanciering, zowel door het Rijk als door maatschappelijke partners, zoals bij de instelling en handhaving van keurmerken, en de beveiliging van bedrijventerreinen.

Experimenten met versterking van het toezicht in de openbare ruimte, door middel van fysieke aanwezigheid van toezichthouders of door middel van cameratoezicht, vinden geregeld plaats. In vele gemeenten is ondertussen sprake van structureel cameratoezicht, vooral in uitgaansgebieden. Ook kopen gemeenten extra politietoezicht in of schakelen zij daartoe beveiligingsbedrijven in. Tot slot sporen zij burgers aan ook zelf het nodige bij te dragen aan de veiligheid van het publieke domein en nemen burgers vaak zelf het initiatief.

Hoeveel capaciteit gemoeid is met het toezicht in het publieke domein, is niet direct te zeggen. Uit onderzoek blijkt dat in 2000 (nadien niet geactualiseerd) circa 4000 stadswachten door gemeenten waren aangesteld. Aangezien gemeenten zich in de afgelopen jaren geconfronteerd hebben gezien met de noodzaak het toezicht in het publieke domein te versterken, hebben sommige extra politie ingekocht. Gemeenten betalen dat uit eigen zak. Toch blijkt dat gemeenten de behoefte aan toezicht in het publieke domein niet volledig kunnen invullen met politie en reguliere toezichthouders. Daarvoor worden particuliere beveiligingsorganisaties ingehuurd. Eén op tien gemeenten doet dat, hoofdzakelijk voor uitgaansgebieden en winkelcentra. In 2001 huurde 60% van de gemeenten die in de categorie 55.000 tot 100.000 inwoners vallen, particuliere veiligheidsdiensten in.

Voorts is er nog steeds intensieve aandacht voor achterstandswijken, waar sprake is van een cumulatie van problemen, zoals verpaupering, verloedering, overlast en criminaliteit. De ministers van Justitie en BZK hebben een nieuw programma opgesteld voor de periode 2007-2010. Belangrijkste thema's hierin zijn: aanpak van de achterstandswijken, verdere vermindering van overlast en criminaliteit, verbetering van crisisbeheersing en tegengaan van radicalisering. Uiteindelijk moeten in 2008-2010 de onveiligheid, criminaliteit en verloedering met 20-25% zijn gedaald.

Ten slotte vraagt ook de bestrijding van terrorisme steeds meer de aandacht. In die context ligt de nadruk op activiteiten van bovenlokale instanties, zoals de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), politie en justitie. Ook de rol van de lokale overheid is ondertussen uitgebreid belicht.²⁰ Gemeenten hebben het voortouw bij het voorkómen, signaleren en tegengaan van radicalisering. Gemeenten kunnen daartoe de reeds aanwezige buurtregisseurs en wijkagenten inzetten. Gemeenten worden geacht de lokale regie te voeren over relevante activiteiten, zoals het opzetten van een systeem van vroegtijdige signalering en het bestuurlijk hinderen van radicalisme en extremisme.

Voorts wordt van gemeenten verwacht dat zij deelnemen aan grootschalige oefeningen waarbij de operationele en bestuurlijke respons op nationaal, regionaal en lokaal niveau bij een daad van terrorisme wordt beproefd.

Indicatoren

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

Voor de brandweer hanteert het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) traditioneel twee productindicatoren: het aantal gebluste branden en het aantal hulpverleningen. Deze worden ongewogen bij elkaar opgeteld, aangezien niet bekend is in hoeverre de inzet van middelen voor deze producten verschilt. In Haring et al. (1995) wordt dieper ingegaan op problemen bij de meting van de productie van de brandweer. Bij de hiervoor genoemde keuze van indicatoren blijft de preventieve taak van de brandweer noodgedwongen buiten beeld. Als alternatieve maat voor de productie zou kunnen worden gedacht aan de waarde van de niet door brand verloren gegane goederen als percentage van de totale waarde van goederen in het betrokken gebied. Het zou ook wenselijk zijn om een meer kwantitatief beeld te hebben van de preventieve activiteiten van de brandweer, zoals het aantal controles en het aantal oefeningen. Helaas is daarover geen informatie beschikbaar.

Ook voor het overig lokaal veiligheidsbeleid ontbreekt een pasklare indicator: het betreft een groot aantal producten, die bovendien moeilijk zijn te meten.

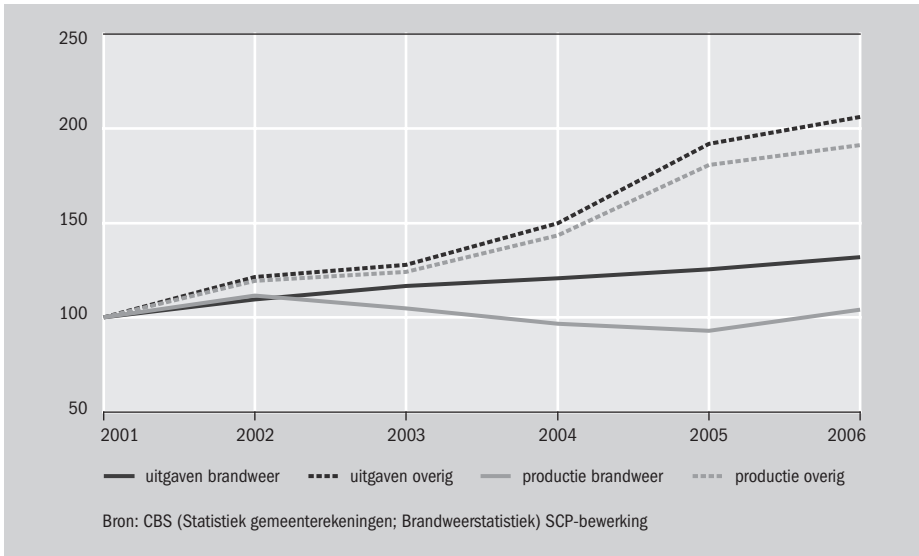
Hier speelt ook een problematiek die aangeduid zou kunnen worden als 'veiligheidsparadox'. De doelstelling van het beleid is het terugdringen van criminaliteit en overlast. In het kader van het grotestedenbeleid worden doelstellingen gemeten in termen van een verlaging van de betreffende indicatoren. In de prestatiecontracten die met de politie zijn afgesloten krijgt de politie extra middelen als de afgesproken doelstellingen worden gehaald. Het paradoxale is echter dat de vraag naar politie en veiligheidsmaatregelen juist toeneemt, naarmate criminaliteit en overlast meer voorkomen. Dus, naarmate het beleid minder succesvol is, zijn meer middelen nodig. Het is hoe dan ook evident dat gemeenten zich wat dit onderwerp betreft in een stroomversnelling bevinden en dat op dit terrein steeds hogere eisen aan gemeenten worden gesteld. Voor dit terrein wordt daarom bij de inschatting van het verloop van de productie uitgegaan van de ontwikkeling van de uitgaven. Voor de deflatie van de uitgaven wordt echter niet uitgegaan van de prijsontwikkeling van het bbp, maar van een geconstrueerde prijsindex voor quartaire dienstverlening. Hierin wordt rekening gehouden met de gemiddelde relatieve prijsstijging van quartaire diensten, geschat op de bbp-prijsindex plus een extra jaarlijkse groei van 1,5% (zie ook § 1.5).

Kengetallen

Figuur 2.5 geeft een beeld van de hiervoor beschreven ontwikkelingen. De reële gemeentelijke uitgaven voor de brandweer nemen aanzienlijk toe (gemiddeld 6% per jaar) en die voor overig lokaal veiligheidsbeleid nemen sterk toe (gemiddeld 16% per jaar). Tezelfdertijd is de productie van de brandweer ondanks een licht golvend verloop per saldo min of meer constant gebleven. Dit impliceert een stijging van de relatieve kostprijs van de brandweer (met circa 5%) per jaar. In lijn met de veronderstellingen achter de constructie van de productindicator groeit de 'overige' productie iets langzamer dan de reële kosten.

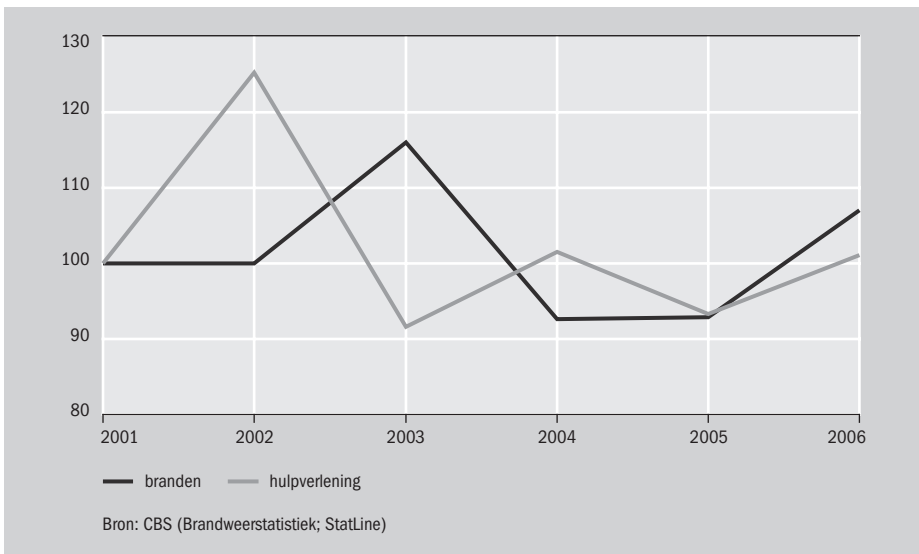
Figuur 2.5

Kengetallen openbare orde en veiligheid, 2001-2006 (indexcijfers, 2001 = 100)



Figuur 2.6

Productie brandweer, 2001-2006 (indexcijfers, 2001 = 100)



Figuur 2.6 laat de ontwikkelingen zien van de beschikbare productindicatoren voor de brandweer. Zowel het aantal branden als het aantal gevallen van hulpverlening vertoont sterke fluctuaties, met per saldo een matige respectievelijk geringe stijging.

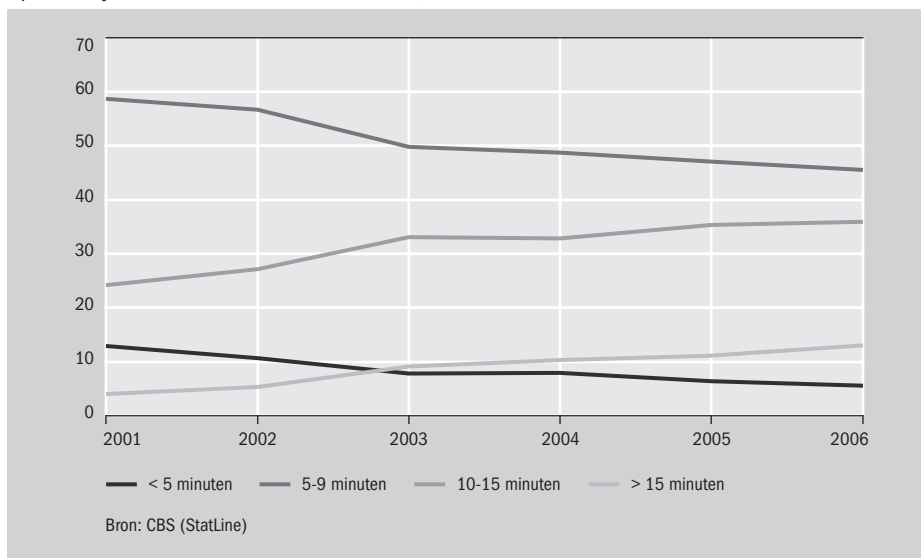
De fluctuaties in het aantal branden hangen in ieder geval ten dele samen met de weersomstandigheden. Dit aantal is per saldo gestegen van 46.500 in 2001 tot 49.800 in 2006; in 2003 was het uitzonderlijk hoog (54.000). Wel is het aantal keren dat er loos alarm is geslagen trendmatig toegenomen: van 46.000 naar 63.000. Deze stijging is geheel toe te schrijven aan een toename van het aantal loze meldingen door brandmeldinstallaties. Bij veel andere activiteiten, zoals het redden van personen, bergen van auto's en bestrijden van wateroverlast en stormschade, is sprake van een vrij vlak dan wel wisselend verloop. Het hiermee samenhangende aantal hulpverleningen kent een nogal wisselvallig verloop met een piek van bijna 50.000 in 2002. Per saldo is er sprake van een geringe stijging van 39.500 in 2001 naar 40.000 in 2006.

Kwaliteit en effectiviteit

Een objectieve maat voor de kwaliteit van de dienstverlening van de brandweer is de tijd die verstrijkt tussen de brandmelding en het tijdstip waarop de brandweer bij het object arriveert. Deze opkomsttijd is opgebouwd uit de uitruktijd en de rijtijd. Laatstgenoemde onderdeel is in het algemeen uiteraard gemiddeld hoger (door de grotere afstand die moet worden afgelegd) in dunbevolkte landelijke gebieden. In figuur 2.7 is te zien dat de opkomsttijden langer duren. In 2000 was de brandweer nog in 75% van de gevallen binnen negen minuten aanwezig, in 2006 is dat nog maar in 51% van de gevallen.

Figuur 2.7

Opkomsttijden brandweer in aantal minuten, 2000-2006

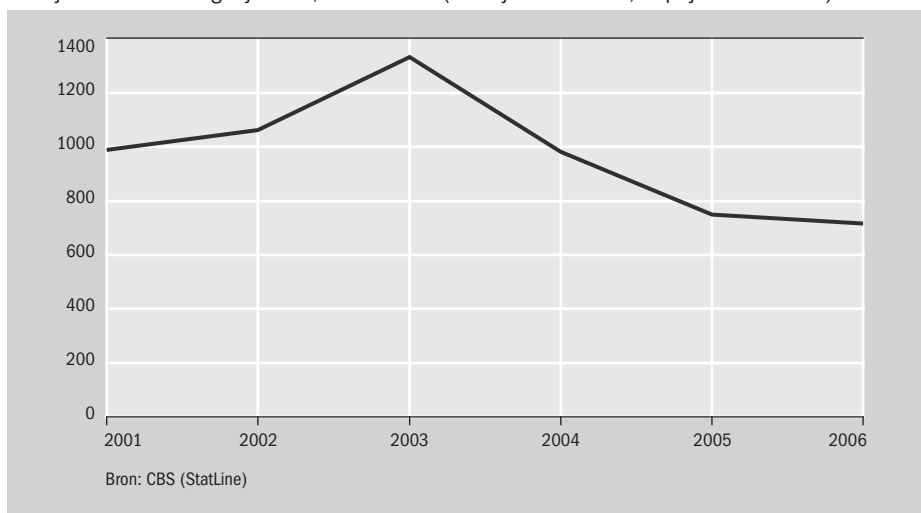


Deze verslechtering zou overigens heel goed kunnen samenhangen met een exogene factor: de verstopping van het wegennet.

Een objectieve maat voor de effectiviteit van de brandweer is de waarde van de goederen die door brand verloren zijn gegaan. Deze is tussen 2000 en 2006 gestegen van 800 naar 1300 miljoen euro en daarna weer gedaald tot 715 miljoen euro, zie figuur 2.8. De effectiviteit lijkt dus eerst af te nemen, om vanaf 2003 toe te nemen tot een niveau hoger dan in 2000. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat het concept beschikbaarheidsnut een centrale rol speelt bij afwegingen over nut en omvang van de brandweer.

Figuur 2.8

Jaarlijks schadebedrag bij brand, 2000-2006 (in miljoenen euro's, in prijzen van 2006)



De hier gepresenteerde kwaliteits- en effectiviteitsmaten geven zeker nader inzicht in het functioneren van de brandweer, maar leveren geen verklaring voor de stijging van de reële kosten per product: het aantal branden en hulpverleningen is min of meer gelijk gebleven, de opkomsttijd is (wellicht door externe oorzaken, verkeerscongestie) langer geworden. De schadebedragen zijn tot 2003 gestegen, maar vervolgens weer even hard gedaald. Meer waarschijnlijk is dat de toename van de reële kosten per product samenhangt met de toegenomen aandacht bij de brandweer voor preventie, ingegeven door een aantal gerucht makende incidenten (vuurwerkramp in Enschede, cafébrand in Volendam en de Schiphol-brand).

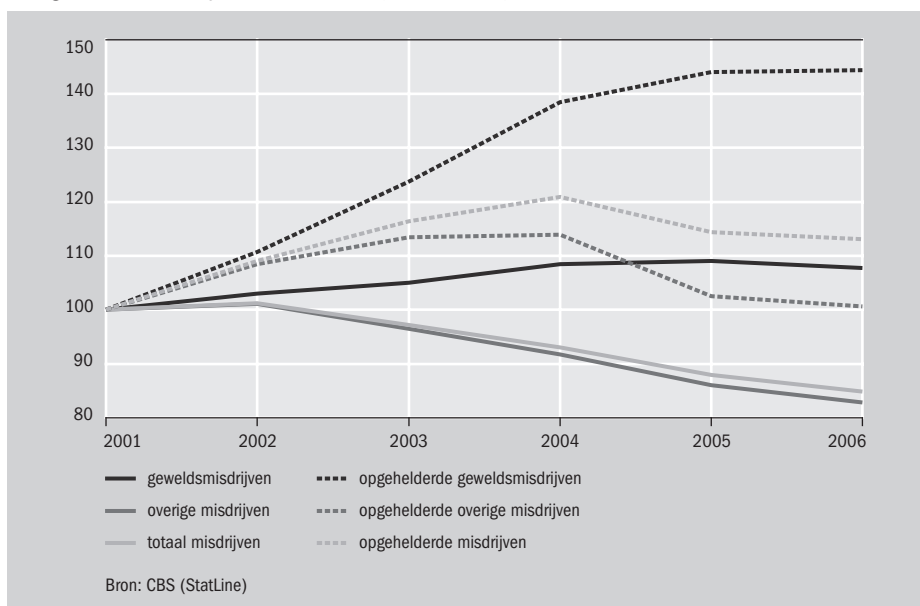
Met betrekking tot het overig lokaal veiligheidsbeleid kunnen diverse kwaliteits- en effectiviteitsmaten worden gehanteerd. Hierbij valt te denken aan het vertrouwen van de bevolking in de politie, gevoelens van onveiligheid bij de bevolking en criminaliteit.

Uit onderzoek op basis van slachtofferenquêtes blijkt dat het aantal delicten in de jaren negentig van de vorige eeuw sterk fluctueert (SCP 2002; Wittebrood 2006)

en dat er geen structurele trend valt waar te nemen. Bij het aantal door de politie geregistreerde misdrijven zijn wel trendmatige ontwikkelingen waar te nemen (zie figuur 2.9). In de periode 2000-2006 trad er een stijging op van het aantal geweldsmisdrijven met 19% tot een totaal van 110.000 in 2006.²¹ Het aantal overige misdrijven vertoonde eerst een stijging, maar daarna een daling tot 1.039.000; per saldo daalde dit aantal met 15% (CBS, StatLine). In de figuur staat ook het aantal door de politie opgehelderde misdrijven, dat is gestegen van 12% in 2000 naar 17% in 2006. De toename van het aantal ophelderingen komt met name door de teruggang van het aantal overige misdrijven in de jaren na 2002. Het oplossingspercentage bij geweldsmisdrijven is namelijk hoger dan bij overige misdrijven en dit oplossingspercentage is in de afgelopen jaren ook nog sterk toegenomen van 43% in 2000 naar 60% in 2006. Andere factoren die hier mogelijk een rol spelen zijn de strengere straffen (afschrikings- en insluitingseffect) en het gemeentelijk veiligheidsbeleid. Alleen met betrekking tot het laatstgenoemde onderdeel heeft het gemeentelijk beleid directe invloed.

Figuur 2.9

Geregistreerde misdrijven, 2000-2006 (2000 = 100)



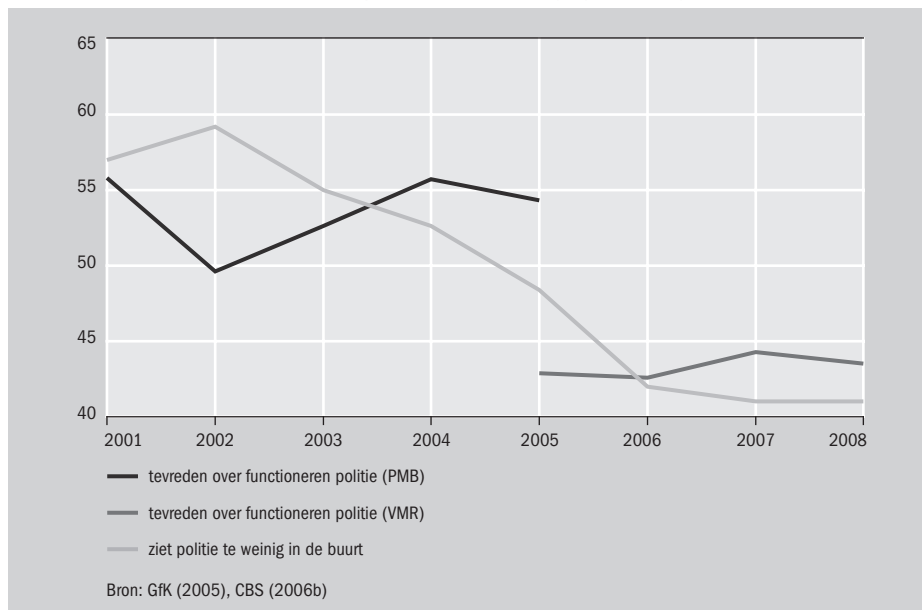
Uit de enquête Culturele Veranderingen 2006 blijkt dat circa 72% van de burgers vindt dat de misdaad in Nederland echt een probleem is. Ongeveer 65% is van mening dat de misdadigheid toeneemt. Deze percentages liggen duidelijk lager dan in 2002, toen deze lagen op respectievelijk 81% en 79% (SCP 2002). In 2007 vond 41% van de bevolking dat de politie te weinig op straat aanwezig is, zie figuur 2.10. Overigens is de onvrede over dit aspect de afgelopen jaren sterk afgenomen. Een meerder-

heid van de bevolking (54%) was tevreden over het functioneren van de politie. Vanaf 2005 is men overgestapt op een andere enquête, waardoor het tevredenheidspercentage vanaf die jaren een stuk lager ligt (43). Dit lagere niveau heeft alleen te maken met het gebruik van een andere meetmethode en niet met een gedaald vertrouwen in de politie (CBS 2006b). Over de tijd genomen zien we de oordelen over misdaad en politie fluctueren, over het algemeen als spiegel van elkaar.

Onderzoek van Pommer et al. (2008) laat een iets somberder beeld zien. De burger vindt de politie weliswaar integer, maar niet effectief en streng genoeg. Bijna de helft van de bevolking vindt de dienstverlening van de politie slecht tot matig. Een kwart van de bevolking vindt dat de kwaliteit de afgelopen jaren achteruit is gegaan. De politie doet haar werk goed, maar is te weinig op straat te zien en doet te weinig aan opsporing. Ook vindt men dat er te weinig aandacht is voor slachtoffers.

Figuur 2.10

Oordeel over het functioneren van de politie, 2000-2007 (in procenten)

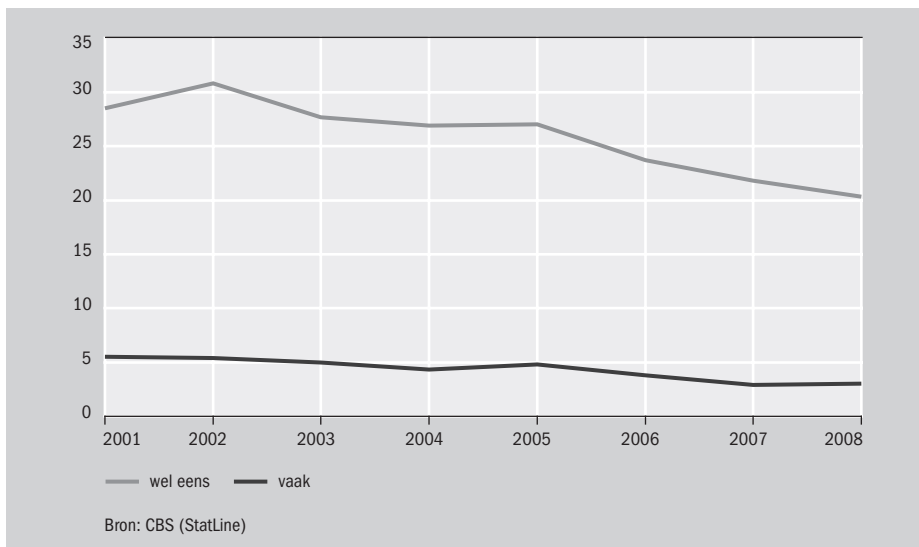


Burgers zijn zich de afgelopen jaren minder zorgen gaan maken over de onveiligheid op straat (zie figuur 2.11). Deze ontwikkeling spoort met de afname van het totaal aantal geregistreerde misdrijven, maar niet met de toename van de meest ernstige vorm van criminaliteit (de geweldsmisdrijven). In 2006 voelde circa 24% van de bevolking zich buitenshuis wel eens onveilig, voor 4% gold dat dat vaak het geval was. Internationaal is Nederland daarmee een middenmoter. De verschillen naar stedelijkheid zijn erg groot. Van de personen die in zeer sterk stedelijke gebieden

wonen, voelt 28% zich in 2008 wel eens onveilig, terwijl dit bij personen die in niet-stedelijke gebieden wonen maar 13% is (Veiligheidsmonitor Rijk 2008).

Figuur 2.11

Percentage van de Nederlandse bevolking dat zich onveilig voelt, 2000-2007



2.5 Wegen en water

Inleiding

De volledige omschrijving van het betrokken taakveld luidt wegen en water. De onderdelen openbaar vervoer en zeehavens zijn uit het oorspronkelijke CBS-cluster verwijderd. Deze worden in dit rapport gerekend tot de bedrijfsmatige activiteiten. Het openbaar vervoer wordt apart aan de orde gesteld in paragraaf 2.15. Zeehavens blijven buiten beschouwing. Overigens verdwenen de zeehavens met ingang van 2004 als gevolg van privatisering grotendeels uit het beeld van de gemeentelijke baten en lasten.

Het taakveld wegen en water is goed voor 9% van de gemeentelijke uitgaven. Het belangrijkste onderdeel van het taakveld wegen en water heeft betrekking op wegen, straten en pleinen, hier kortweg aangeduid als wegen. Hiermee was in 2006 2,6 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. Een complicatie is dat de wijze van boeken van uitgaven aan wegen niet erg transparant is. In principe kennen gemeenten een baten-lastenstelsel, waarbij investeringsgoederen op de balans worden opgenomen en op de lopende rekening terug te vinden zijn als rente en afschrijvingen. Investerings in wegen en andere niet-verhandelbare kapitaalgoederen (aangeduid als 'investerings met maatschappelijk nut') worden echter doorgaans à fonds perdu bekostigd. Op de lopende rekening kunnen dan zowel de investeringsbedragen als

de onderhoudskosten staan. Een extra complicatie hierbij is dat straten dikwijls worden opgeleverd in samenhang met het bouwrijp maken van woonwijken en industrieterreinen. De daarmee gemoeide baten en lasten worden dan vaak opgenomen onder het taakveld 'bouwgrondexploitatie' (functie 830).

Een tweede onderdeel is parkeren (gemeentelijke uitgaven in 2006 0,4 miljard euro). Het reguleren van parkeergedrag heeft de afgelopen jaren in veel gemeenten een hoge vlucht genomen. Parkeren is het enige van de in dit rapport behandelde taakvelden waarbij de inkomsten de uitgaven systematisch overtreffen.

Daarnaast is er een restgroep van 0,6 miljard euro die onder meer taken met betrekking tot waterwegen en dijken omvat. Het leeuwendeel van deze uitgaven heeft echter betrekking op de post 'verkeersmaatregelen'.

Beleidsmatige ontwikkelingen

In de Nota Mobiliteit (VenW 2005) wordt enerzijds een structurele groei van het aantal reizigerskilometers geconstateerd en anderzijds een beperkte capaciteit van het verkeersnet. De nota van het ministerie concentreert zich op het (niet-gemeentelijke) hoofdverkeerswegennet. In dat kader wordt wel geconstateerd dat een groot deel van het verkeersaanbod bestaat uit lokaal en regionaal verkeer (minder dan 10 km verplaatsing). Om die reden zijn de inspanningen van regionale en lokale autoriteiten om de toenemende druk op het wegenverkeersnet te verminderen zeer gewenst. In de nota wordt het belang van samenwerking en afstemming tussen lokale en regionale partijen sterk benadrukt. Deze doelstelling is recent onder druk komen te staan, omdat de VNG van mening is dat in tegenstelling tot de afspraken in de Nota Mobiliteit bezuinigingen worden doorgevoerd waardoor het openbaar vervoer aan kwaliteit zal inboetten. Ook op andere terreinen is de VNG van mening dat de zo gewenste afstemming, bijvoorbeeld als het gaat om de aansluiting tussen het hoofdverkeerswegennet enerzijds en de regionale en lokale wegen anderzijds, onvoldoende aandacht krijgt van het ministerie.²²

De gemeenten hebben niet veel mogelijkheden om het verkeersaanbod te beïnvloeden. In de nota worden verschillende voorbeelden van lokale en regionale initiatieven aangehaald die bijgedragen hebben aan een betere doorstroming. Een van de weinige mogelijkheden die gemeenten hebben om het beslag dat auto's leggen op de openbare ruimte terug te dringen, zijn de invoering en uitbreiding van betaald parkeren. Ook de gemeenten ervaren dat met de toename van het aantal auto's en de toename van het aantal verplaatsingen per auto de parkeerdruk, met name in het centrum van de gemeenten, stijgt. Om dit beheersbaar te houden, gaan steeds meer gemeenten over tot het instellen van betaald parkeren, in het centrum en in de gebieden daaromheen. Gegevens van bureau Goudappel Coffeng laten zien dat in 1999 ongeveer 24% van de gemeenten een vorm van betaald parkeren kende. In 2005 was dit aandeel gestegen tot boven de 40%. Aangezien de allergrootste gemeenten alle in 1999 al betaald parkeren hadden ingevoerd, doet de stijging zich vooral voor in de kleinere gemeenten.²³ Ook op dit terrein is recent sprake van strubbelingen

tussen Rijk en gemeenten. De Eerste Kamer heeft in het najaar van 2007 de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete voor foutparkeren en andere lichte vergrijpen verworpen. Gemeenten zien zich daarom zowel een effectief gebruik van een handhavinginstrument als een mogelijke bron van inkomsten ontnomen. BZK en de VNG zijn in overleg over een compensatieregeling.²⁴

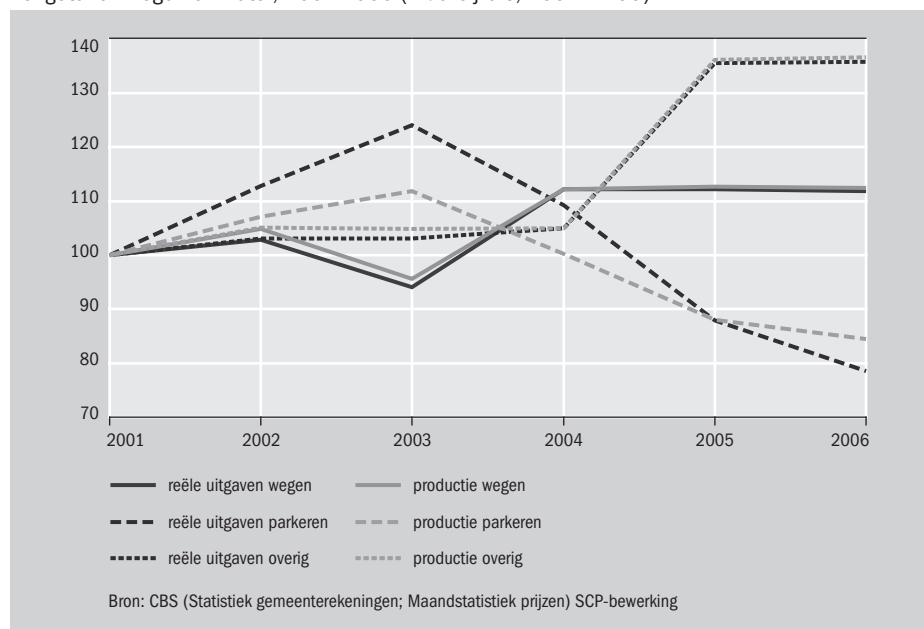
Indicatoren

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

Het zou de voorkeur genieten om bij uitgaven voor wegen uit te gaan van een mix van onderhouds- en investeringskosten en de bijbehorende prijsindices. De gegevens over de betrokken kostencategorieën die alleen voor de begrotingsjaren 2005 en 2006 beschikbaar zijn, omvatten echter te veel onduidelijke verrekeningsposten om deze aanpak te realiseren.

Figuur 2.12

Kengetallen wegen en water, 2001-2006 (indexcijfers, 2001 = 100)



Kengetallen

Figuur 2.12 geeft een beeld van de ontwikkeling van de reële gemeentelijke uitgaven en de productie voor de drie onderscheiden taakvelden. De figuur illustreert dat de groei van de uitgaven voor wegenonderhoud grillig maar gematigd is en dat de prijzen van wegenonderhoud redelijk in de pas lopen met die van het bbp. Als gevolg daarvan vertonen reële uitgaven en productie een gemiddelde groei van ruim 2% per jaar. Voor het onderdeel 'overig', dat voornamelijk betrekking heeft op verkeersmaatregelen, is sprake van een aanzienlijke groei van productie en uitgaven (circa 6% per jaar). De sterkste groei is gerealiseerd in 2005. De uitgaven voor parkeren nemen (evenals de inkomsten) in de periode 2000-2003 opvallend toe, maar vertonen daarna een snelle daling, zodat per saldo een gemiddelde daling optreedt van 5% per jaar. Het volume van het (betaald) parkeren is per saldo gedaald met 3% per jaar. Dit valt wellicht te verklaren door een toename van private parkeergelegenheden. Het batig saldo voor gemeenten is in enkele jaren toegenomen van 40 naar 160 miljoen euro. Dit heeft te maken met een stijging van de relatieve kostprijs van het parkeren met gemiddeld 4% per jaar. Toch moet de primaire doelstelling van de uitgaven aan parkeerplaatsen, parkeerautomaten en parkeerwachters worden gezocht in het voorkomen dat steden 'dichtslibben'.

Kwaliteit

Over de ontwikkeling van de congestie in de gemeenten is alleen informatie beschikbaar over veertig, met name iets grotere gemeenten (AVV 2005, Rijkswaterstaat 2007). Hieruit blijkt dat de objectieve bereikbaarheid van steden per auto, fiets en openbaar vervoer, tussen 1996 en 2006 nagenoeg onveranderd is. Deze objectieve bereikbaarheid gaat uit van de gemiddelde reisduur over afstanden van 3, 10 en 22,5 kilometer. Volgens deze bron is het verschil in reistijd tussen spits- en dalperiode gering voor korte afstanden en voor andere steden dan de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht). De G4 zijn minder goed bereikbaar met de auto en openbaar vervoer dan de overige steden. Het centrum van de vier grote steden is echter met het openbaar vervoer wel beter bereikbaar dan het totale stedelijke gebied. Er is ook informatie over subjectieve bereikbaarheid, gebaseerd op percepties van burgers. Bewoners uit de Randstad ervaren dat stadscentra gedurende spitsmomenten per auto minder goed bereikbaar zijn. Buiten de spits vinden ze de stadscentra per auto redelijk goed bereikbaar. Bewoners van buiten de Randstad zien minder verschil tussen spits- en dalperioden. Men vindt dat de stadscentra goed bereikbaar zijn per openbaar vervoer, waarbij dit beeld het sterkst is voor de G4. Wel vindt men ten opzichte van 2004 dat de stadscentra van de G4 voor alle manieren van transport slechter bereikbaar zijn geworden. Dat is ook terug te zien in het percentage van de burgers dat tevreden is over het onderhoud van wegen en fietspaden (www.watdoet-gemeente.nl). Dit is gedaald van 62% in 2005 naar 52% in 2007.

Het Platform Detailhandel Nederland heeft in 2005, 2006 en 2007 onderzoek gedaan naar de kwaliteit van parkeergarages (Brinkhof 2005, 2006, 2007). Positief scoren de

parkeergarages op de punten veiligheid en netheid. Vooral op het gebied van bereikbaarheid valt echter nog de nodige winst te behalen. Zo moet er meer informatie worden verschaft over het aantal vrije parkeerplekken. Net als in 2006 scoort slechts een kwart van de onderzochte parkeergarages hier een voldoende. Ook kan in maar een paar parkeergarages met pin betaald worden.

2.6 Onderwijs(huisvesting)

Inleiding

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

Onderwijshuisvesting is een van de ingezette middelen van scholen. In SCP-analyses is het niet gebruikelijk om de kosten van afzonderlijk ingezette middelen als een aparte voorziening in beschouwing te nemen. Vanuit de optiek van het gemeentefonds is de overheveling van de middelen voor onderwijshuisvesting naar dit fonds, waarmee destijds ongeveer 750 miljoen euro was gemoeid, echter een gebeurtenis van groot belang die een aparte monitoring wettigt.

Een complicatie is dat de rijksbijdragen voor het openbaar onderwijs, die formeel via gemeenten aan scholen worden overgedragen, in toenemende mate direct aan scholen of schoolbesturen worden toegekend. Dit fenomeen treedt aanvankelijk vooral op in het voortgezet onderwijs, maar in de laatste jaren ook in het basisonderwijs, en hangt samen met het feit dat het openbaar onderwijs op steeds grotere organisatorische afstand van gemeenten wordt geplaatst (zie de informatie over rechtsvormen van openbare scholen in Lubberman et al. 2003). De invalshoek in dit rapport is wat gemeenten met de hun ter beschikking staande middelen presteren. Middelen die niet op de gemeenterekening worden verantwoord vallen hier niet onder. Hier is wederom de aanpak uit kader C.2 in internetbijlage C van toepassing: van de productie van het openbaar onderwijs wordt dat deel aan gemeenten toegerekend dat correspondeert met het gemeentelijk aandeel in de totale exploitatiekosten van het openbaar onderwijs. Eenzelfde benadering wordt overigens ook gevolgd voor het veel kleinere aandeel van gemeenten in het bijzonder onderwijs.

Bij de analyses dient uiteraard rekening te worden gehouden met het bestaan van verschillende schoolsoorten. Hierbij kan het gebruikelijke onderscheid worden gemaakt tussen basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs. Deze posten worden ook op de gemeentebegroting onderscheiden en worden bovendien onderverdeeld in een rubriek openbaar en een rubriek bijzonder onderwijs. Daar-

naast is er een restpost 'overige baten en lasten van het onderwijs', waarachter enkele restcategorieën als volwasseneneducatie, onderwijsachterstandsbeleid, schoolbegeleidingsdiensten en leerlingenvervoer schuilgaan. Er zijn echter ook ongedifferentieerde huisvestings- en overige exploitatiekosten in ondergebracht.²⁵

In 2006 was er met het basis-, speciaal en voortgezet onderwijs (inclusief onderwijshuisvesting) circa 4,8 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. Dit betreft 13% van de totale uitgaven. Bijna 60% daarvan had betrekking op het basis-onderwijs.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Onderwijsbeleid is de afgelopen jaren steeds meer gekenmerkt door een lokale aanpak. Dit vanuit de gedachte dat lokale vraagstukken het beste kunnen worden aangepakt op basis van inzicht en kennis van lokale omstandigheden. Decentralisatie moet leiden tot betere besluitvorming, hogere kwaliteit van oplossingen en het vergroten van draagvlak bij de lokale partners. Ook is integrale beleidsvoering een belangrijk streven (Oberon 2006). De positie van gemeenten binnen het lokaal onderwijsbeleid is de afgelopen jaren drastisch veranderd. Sinds 2006 krijgen gemeenten minder taken en financiële sturingsmiddelen en hebben scholen en schoolbesturen meer beleidsvrijheid. Scholen hebben nu meer de verantwoordelijkheid voor het onderwijs zelf. Gemeenten hebben de zorg voor samenhang in het lokale beleid ten aanzien van onderwijs en aanpalende terreinen.

De trend tot decentralisatie en meer geïntegreerd lokaal beleid heeft zich ook voltrokken op het terrein van de onderwijshuisvesting. Niet het Rijk maar de gemeente is vanaf 1 januari 1997 verantwoordelijk voor de onderwijshuisvesting van scholen in het primair en voortgezet onderwijs. De gemeente ontvangt hiervoor middelen op basis van het jaarlijkse onderwijshuisvestingprogramma. De totale uitgaven van gemeenten met betrekking tot huisvesting bedroegen over 2004 1,2 miljard euro (Van Aarsen et al. 2006). Uitgaven kunnen sterk fluctueren, onder meer door de ingewikkelde en vaak langdurige planvorming bij de aanleg van nieuwe wijken in combinatie met scholenbouw. Soms zijn geschikte locaties voor scholenbouw op korte termijn niet voorhanden. Ook blijkt dat sommige gemeenten te weinig geld reserveren voor de toekomstige vervanging van scholen in het voortgezet onderwijs. Minister Van der Hoeven stelde op basis van de *Monitor Onderwijshuisvesting* (Van Aarsen et al. 2006) dat de decentralisatie van de taken en verantwoordelijkheden van de onderwijshuisvesting een succes is. De Algemene Onderwijsbond (AOB) geeft echter aan dat de gemeenten juist te weinig uitgeven aan de bouw van nieuwe scholen en lokalen, terwijl het budget wel aanwezig is.

In diverse gemeenten is er een beweging richting integraal huisvestings-/ accommodatiebeleid (Van Aarsen et al. 2006). In dat laatste geval is met name de brede school een belangrijke ontwikkeling waarvan sinds de jaren negentig in steeds meer gemeenten sprake is. In 2007 telde Nederland ongeveer duizend brede scholen, verspreid over ruim driekwart van de gemeenten (Oberon 2007). In het bestuurs-

akkoord tussen gemeenten en Rijk uit 2007 is besloten tot uitbreiden van het aantal brede scholen (BZK/VNG 2007). Brede scholen kunnen worden gezien als een van de uitingsvormen van een meer geïntegreerd onderwijsbeleid. Ze komen zowel in het primaire als voortgezet onderwijs voor en hebben gemeen dat de school inhoudelijk samenwerkt met andere instellingen, zoals kinderopvang, welzijnswerk of muziekschool. Hoe en in welke omvang ze voorkomen is ook hier afhankelijk van de specifieke lokale situatie. Belangrijkste doelstelling is het vergroten van de ontwikkelingskansen van kinderen. De gemeente voert de regie, bewaakt de voortgang en draagt zorg voor de evaluatie van processen en opbrengsten van brede scholen. Er zijn geen landelijke regels voor brede scholen. Het Rijk ondersteunt gemeenten, bijvoorbeeld door middel van evaluaties. Uit onderzoek uit 2007 blijkt dat gemeenten en brede scholen moeite hebben met de geringe financiële speelruimte. De belangrijkste financieringsbronnen zijn de eigen portemonnee, het onderwijshuisvestingsbudget en subsidieregelingen van het Rijk (BZK/VNG 2007). Staatssecretaris Dijkssma stelt in 2008 23 miljoen euro extra beschikbaar om knelpunten in de huisvesting van brede scholen op te lossen en nieuwe ideeën te genereren.²⁶ Daarnaast onder tekenden Dijkssma en onder anderen collega-staatssecretaris Bussemaker (VWS) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de 'Impuls Brede School' voor het creëren van 2500 combinatiefuncties.²⁷

Ook op het terrein van het achterstandenbeleid in het onderwijs zijn belangrijke ontwikkelingen te constateren. In 2006 startte het kabinet-Balkenende-III het programma 'Aanval op de uitval': een gecoördineerde poging om voortijdige schooluitval terug te brengen. Het huidige kabinet heeft dit programma voortgezet en uitgebreid met meer actiepunten, die in de Uitvoeringsbrief Schooluitval worden beschreven.²⁸

Gemeenten vervullen een sleutelrol in de aanpak van voortijdig schoolverlaten vanuit hun verantwoordelijkheid voor het tegengaan van verzuim en het terugleiden van uitvallers naar het onderwijs. In het kader van het programma 'Aanval op de uitval' is het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap daarom eind 2007 begonnen met het afsluiten van vierjarige convenanten met gemeenten en onderwijsinstellingen, waarin gemeenten zich committeren aan het minderen van de uitval met minstens 10% per jaar. De convenantafspraken zijn op basis van 'no cure, no pay'. Gemeenten kunnen verschillende maatregelen treffen om te zorgen dat ze de resultaatafspraken halen, zoals de verdere ontwikkeling van de zorgstructuur, verbetering van de overgang van het vmbo naar het mbo en het versterken van loopbaanoriëntatie en -begeleiding. Omdat de schooluitval in de vier grote steden in absolute aantallen het hoogst is, kunnen de G4 specifieke projecten starten. Met het ministerie van Wonen, Wijken en Integratie dient de verantwoordelijke gemeente te zorgen dat de convenanten zijn afgestemd op de 'charters' voor de aandachtswijken van minister Vogelaar.

De aanpak van voortijdige schooluitval lijkt tot op heden enig resultaat te boeken: in het schooljaar 2006-2007 is het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters licht

gedaald ten opzichte van het jaar daarvoor (zie ook figuur 2.20). De convenanten-aanpak was vooral succesvol bij het terugdringen van het aantal *oude*, en minder bij het voorkómen van *nieuwe* voortijdig schoolverlaters. Het kabinet vraagt gemeenten daarom de komende jaren de nadruk te leggen op een preventieve aanpak van schooluitval.

Binnen het onderwijsachterstandenbeleid zijn gemeenten verantwoordelijk voor de voorschoolse educatie en schakelklassen. Het inrichten van schakelklassen is een nieuwe verantwoordelijkheid ten gevolge van de inwerkingtreding van de Wet onderwijsachterstandenbeleid (OAB) per augustus 2006. De wet had bovendien tot gevolg dat het grootste gedeelte van de financiële sturingsmiddelen in het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid (GOA) rechtstreeks naar de scholen en de schoolbesturen wordt overgemaakt. Gemeenten ontvangen jaarlijks nog wel een uitkering van het Rijk voor het inrichten van aparte schakelklassen waarin kinderen hun taalachterstand kunnen wegwerken. Daarnaast ontvangen gemeenten middelen voor het beleid voor voor- en vroegschoolse educatie (VVE) en voor het jaarlijks overleg met schoolbesturen. Bij dat laatste draait het om het bevorderen van integratie, het tegengaan van segregatie en het bestrijden van onderwijsachterstanden (Oberon en Sardes 2007).

In het beleidsprogramma van het huidige kabinet krijgt het wegwerken van taalachterstanden bij kinderen tot drie jaar bijzondere aandacht. Een van de doelstellingen is dat alle kinderen met een taalachterstand in de probleemwijken in de vier grote steden deelnemen aan VVE-programma's.²⁹ Naar aanleiding van dit beleidsprogramma besloten Rijk en gemeenten in hun bestuursakkoord van 2007 tot een uitbreiding van de voorschoolse educatie (BZK/VNG 2007). Dit kreeg in april 2008 vorm door een akkoord tussen de VNG en staatssecretaris Dijkema. Een van de belangrijkste doelstellingen uit dit akkoord is dat de taalachterstand bij leerlingen tussen de 2,5 en 4 jaar in 2011 40% lager moet zijn dan in 2002.³⁰ De staatssecretaris stelt daarvoor een extra bedrag aan gemeenten ter beschikking. Bovenop de 110 miljoen euro die het Rijk nu al beschikbaar stelt voor onderwijsachterstandenbeleid komt een bedrag dat oploopt van 30 miljoen euro in 2008 tot 43 miljoen euro in 2011.

In het rapport *Tijd voor onderwijs* stelt de commissie-Dijsselbloem dat de overheid haar kerntaak, het garanderen van deugdelijk onderwijs, ernstig verwaarloosd heeft.³¹ De conclusies en aanbevelingen van de parlementaire commissie die onderzoek deed naar onderwijsvernieuwingen, hebben met name betrekking op de rijksoverheid, scholen en de landelijke politiek. In de discussies en besluitvorming over het opnieuw vaststellen van verantwoordelijkheden tussen overheid en scholen komt – zij het sporadisch – echter ook de rol van gemeenten ter sprake. Scholen hebben de afgelopen jaren een aantal didactische vernieuwingen deels ten onrechte als verplicht ervaren, zo stelt de commissie. De overheid is weliswaar verantwoordelijk voor de onderwijsinhoud, maar de beleidsvrijheid van scholen om zelf het pedagogisch-didactisch klimaat vast te stellen dient volgens de commissie in ere te worden

hersteld. In een beleidsreactie erkent het kabinet het belang van terughoudendheid van de overheid op dit terrein, maar benadrukt daarbij wel het onderscheid tussen individuele en maatschappelijke problemen.³² Bij de laatste dient de school vaak samen te werken met andere partijen, waaronder de gemeente, en kunnen overheids-interventies wenselijk zijn. Bij het leveren van zorg aan ‘zorgleerlingen’ benadrukt het kabinet de regierol van gemeenten.

De komende jaren zal als gevolg van het rapport van de commissie extra aandacht worden besteed aan het onderbouwd bepalen van dergelijke rolverdelingen – zeker in het geval van onderwijsvernieuwingen.

Per augustus 2006 gaan alle rijksmiddelen voor schoolbegeleiding naar de schoolbesturen. Vóór die tijd ontvingen de gemeenten hiervoor nog een specifieke uitkering.³³ Schoolbegeleidingsdiensten ondersteunen scholen bij de uitvoering van hun onderwijsstaak en bij het ontwikkelen van de kwaliteit van het onderwijs.³⁴ Door de stelselwijziging in 2006 kunnen scholen zelf beslissen of zij schoolbegeleiding nodig hebben en bij wie zij deze inkopen. De schoolbegeleidingsdiensten ontvangen minder of geen subsidie en moeten voortaan een belangrijk deel van hun inkomsten via de markt werven. De vraagfinanciering van schoolbegeleiding moet leiden tot een hogere kwaliteit van de schoolbegeleiding en meer keuzevrijheid voor schoolbesturen, in lijn met hun kwaliteitsbeleid. 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 is aangesloten. Sinds 1 januari 2008 gaat 100% van het budget naar de scholen.³⁵

Indicatoren

Een eenvoudige en veelgebruikte indicator voor de productie van scholen is het aantal leerlingen. Dit vormt bijvoorbeeld sinds jaar en dag het uitgangspunt bij de bekostiging van het onderwijs. Leerlingen zijn een typische gebruiksindicator. De leerlingen zelf zijn uiteraard niet het product, maar het aantal door hen gevolgde cursusjaren. Dit vormt een redelijke benadering van de feitelijke productie, temeer daar vrij nauwkeurig is omschreven hoeveel en wat voor lessen leerlingen moeten volgen en aan welke eindtermen ze moeten voldoen.³⁶

Een eerste verbetering van de ruwe indicator ‘leerlingen’ is een differentiatie naar schooltype, een tweede een differentiatie naar verschillen in achtergrond van de leerlingen en een derde het verdisconteren van zittenblijven en diplomering. In het kader van de laatste verfijning kunnen bijvoorbeeld alleen de leerlingen worden geteld die doorstromen naar een hogere klas of die een eindexamen behalen. In landelijke analyses (Kuhry en Van der Torre 2002) en in microanalyses op schoolniveau (Goudriaan et al. 1989; Blank 1993) maakt het SCP ook gebruik van dergelijke verfijningen. Om deze aanpak gescheiden uit te voeren voor openbaar en bijzonder onderwijs, is echter een gedetailleerde analyse op schoolniveau nodig die buiten het bestek van dit rapport valt.³⁷ Dergelijk onderzoek is complex, omdat hierbij niet alleen kan worden

gekeken naar schoolresultaten, maar ook rekening moet worden gehouden met achtergrondkenmerken van leerlingen.

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

Tabel 2.1

Leerlingen in het openbaar en bijzonder onderwijs, 2005^a (in aantallen en procenten)

	openbaar		bijzonder	
	aantal leerlingen (× 1000)	waarvan culturele minderheden (%)	aantal leerlingen (× 1000)	waarvan culturele minderheden (%)
basisonderwijs	479	17	1071	10
speciaal onderwijs	25	25 ^c	82	14 ^c
regulier voortgezet onderwijs	211	16	604	11
lwoo/pro ^b	31	31 ^c	93	24 ^c
totaal	746	18	1850	11

a Jaargemiddelde tussen schooljaren 2004/'05 en 2005/'06.
b lwoo: leerwegondersteunend onderwijs; pro: praktijkonderwijs.
c Geschat op basis van partiële informatie.

Bron: CBS (op verzoek uitgesplitste gegevens)

Het aandeel van de culturele minderheden is in het openbaar onderwijs ruim anderhalfmaal zo groot als in het bijzonder onderwijs. Tabel 2.1 illustreert dat het percentage culturele minderheden hoger is, naarmate de schoolsoort 'lager' is. Dit geldt ook voor differentiaties die niet in de tabel zijn opgenomen, zoals die tussen vmbo enerzijds en havo/vwo anderzijds. In absolute zin zitten er meer leerlingen uit culturele minderheden in het bijzonder onderwijs, maar in relatieve zin geldt het omgekeerde.

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

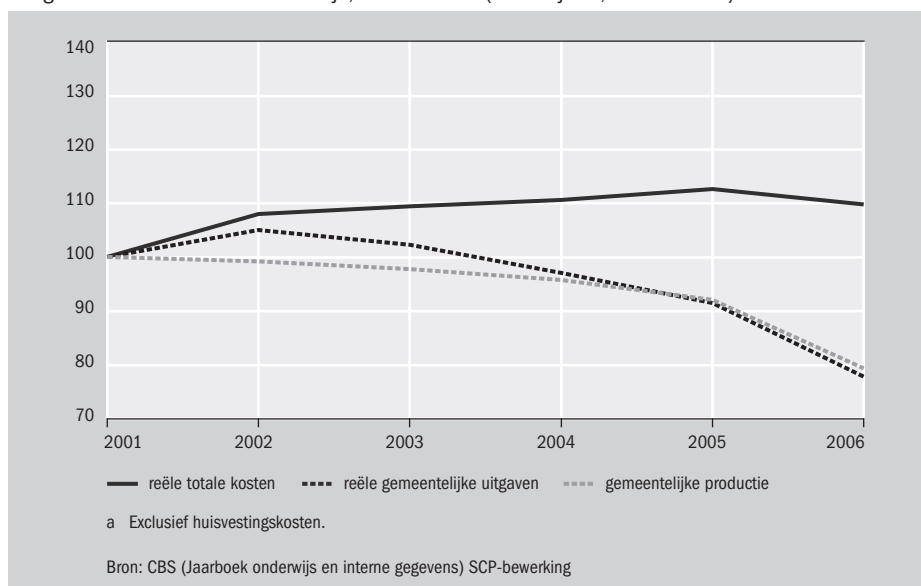
Scholen en toezichhoudende instanties als gemeenten kunnen betrekkelijk weinig invloed uitoefenen op het aantal leerlingen en daarmee op de via dit aantal gemeten productie. Hun taak is te voldoen aan de vraag naar onderwijs tegen aanvaardbare kosten. Daarnaast zijn er kwaliteits- en effectiviteitsindicatoren.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

Kengetallen

In basis-, speciaal en voortgezet onderwijs is slechts een deel van de middelen afkomstig van gemeenten. Daarom is het bij analyses zinvol een onderscheid te maken tussen de totale exploitatiekosten en het deel daarvan dat gefinancierd wordt uit gemeentelijke middelen.

Figuur 2.13

Kengetallen voor het basisonderwijs,^a 2001-2006 (indexcijfers, 2001 = 100)

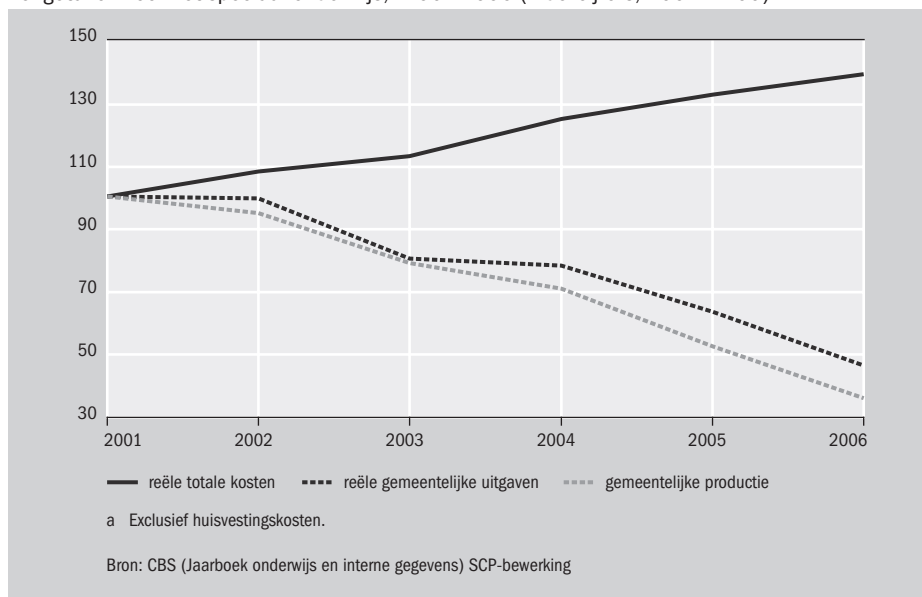


Figuur 2.13 geeft het verloop weer van enkele kengetallen voor het basisonderwijs. In 2002 stijgen de reële totale kosten (evenals in het voorgaande jaar 2001) sterk. Deze ontwikkeling houdt verband met maatregelen als de klassenverkleining in het basisonderwijs en verbetering van de salariëring van leerkrachten ten tijde van het kabinet-Kok-II. In de jaren daarna was de stijging meer gematigd. Het aantal gewogen leerlingen (niet in de figuur) loopt in deze periode iets terug. De stijging van de

totale kosten kan dus geheel worden toegeschreven aan een toename van de relatieve kostprijs. De gemeentelijke uitgaven blijven sterk achter bij deze kostenstijging. Dit kan deels worden verklaard doordat het aandeel van het openbaar onderwijs afneemt. Maar het openbaar onderwijs komt ook op grotere afstand van gemeenten te staan. Voor een deel loopt de financiering hiervan niet langer via gemeenten, maar direct naar de scholen. Een gevolg hiervan is dat conform de in dit rapport gehanteerde methodiek (zie kader C.2 in internetbijlage C) ook een afnemend deel van het totaal aantal leerlingen aan gemeenten wordt toegerekend.

Figuur 2.14

Kengetallen voor het speciaal onderwijs,^a 2001-2006 (indexcijfers, 2001 = 100)

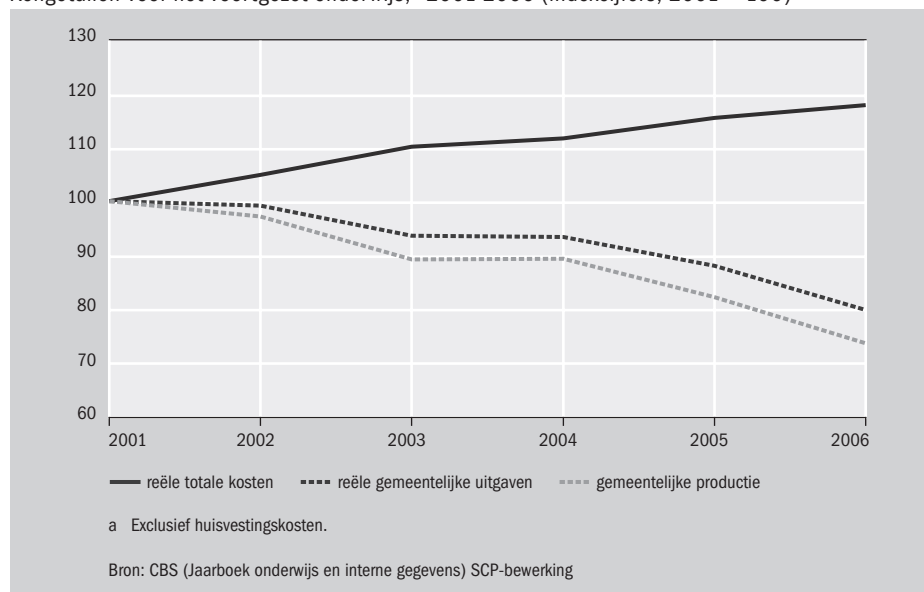


Figuur 2.14 laat de ontwikkelingen in het speciaal onderwijs zien. Er is sprake van een sterke stijging van de uitgaven, die maar voor een klein deel kan worden verklaard uit de ontwikkeling van het aantal leerlingen. Dit loopt terug als gevolg van het beleid om kinderen, al dan niet voorzien van een '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 lichte toename. Net als bij het basisonderwijs neemt ook hier het aandeel van de openbare scholen af, waardoor de gemeentelijke uitgaven sterk achterblijven bij de totale uitgaven voor speciaal onderwijs. De gemeentelijke productie bleef hierbij op zijn beurt nog verder achter in samenhang met een stijging van de relatieve kostprijs.

De ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs zijn weergegeven in figuur 2.15. De ontwikkelingen lijken sterk op die in het speciaal onderwijs, met dien verstande dat de groei van de totale kosten en de daling van de gemeentelijke uitgaven minder sterk zijn. De groei van de reële totale kosten is voor de helft het gevolg van een stijging van de aantallen leerlingen en voor de andere helft van de toename van de relatieve kostprijs. Het achterblijven van de gemeentelijke uitgaven bij de totale kosten valt te verklaren doordat openbare scholen in toenemende mate verzelfstandigen met als consequentie dat de rijksbijdragen in veel gevallen niet meer via de gemeenten maar direct aan de scholen worden uitgekeerd.

Figuur 2.15

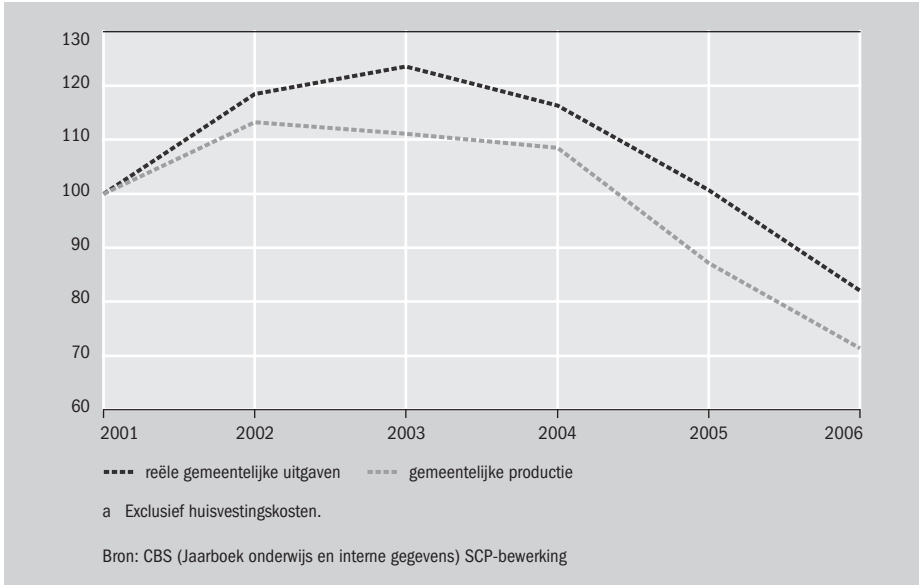
Kengetallen voor het voortgezet onderwijs,^a 2001-2006 (indexcijfers, 2001 = 100)



In figuur 2.16 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. Dit vormt een verklaring voor de sterke toename van de gemeentelijke uitgaven in de periode 2000-2003. In de periode 2004-2006 nemen de uitgaven als gevolg van bezuinigingen overigens weer af. In 2006 speelt daarbij ook de beëindiging van de regierol van gemeenten bij het onderwijsachterstandenbeleid en de schoolbegeleiding. De aan gemeenten toegerekende productie blijft achter bij de uitgaven. Dit impliceert dat de relatieve kostprijs, net als bij de meeste andere taakvelden, stijgt.

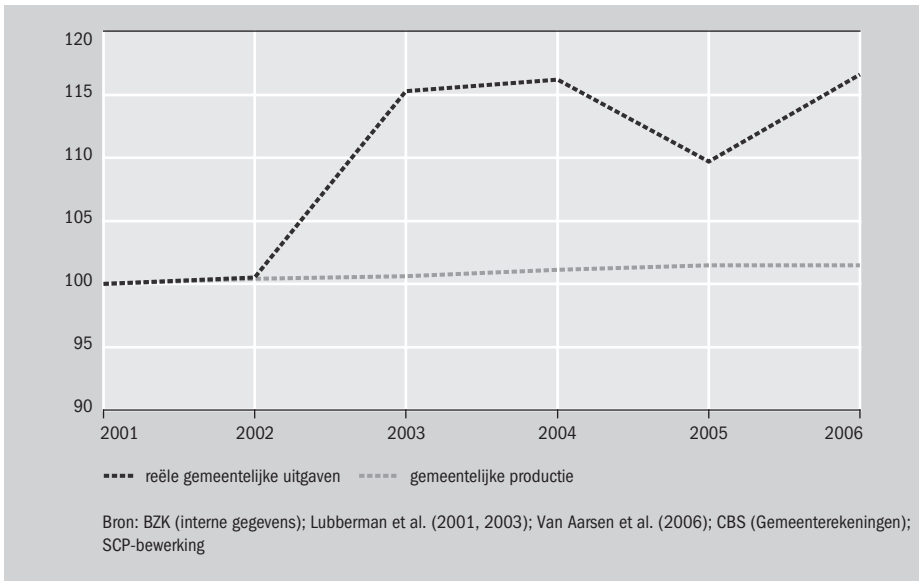
Figuur 2.16

Kengetallen voor het overig onderwijs,^a 2001-2006 (indexcijfers, 2001 = 100)



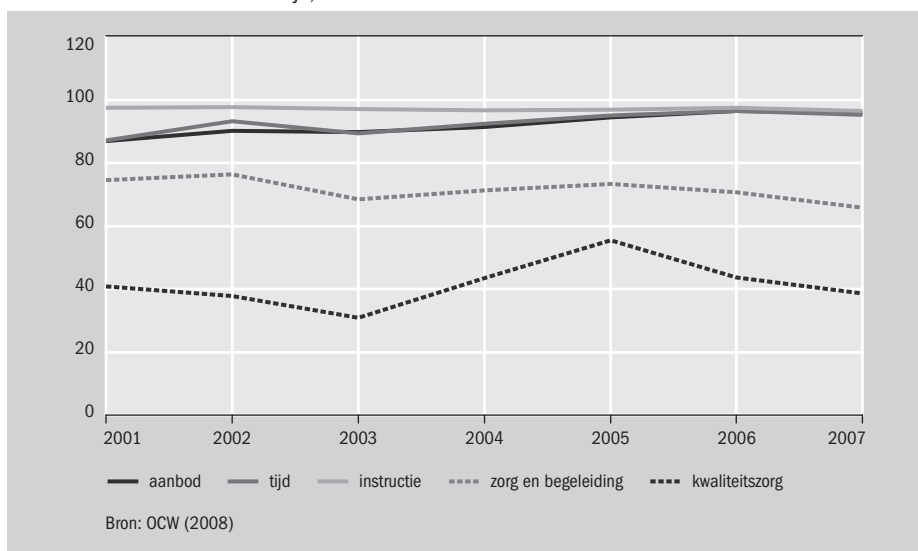
Figuur 2.17

Kengetallen voor onderwijshuisvesting^a, 2001-2006 (indexcijfers, 2001 = 100)



Figuur 2.17 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. De daarvoor benodigde middelen zijn in 1997 overgeheveld naar het gemeentefonds. In de periode 2001-2002 blijven de reële uitgaven en de productie vrijwel ongewijzigd. Ook in de periode daarna blijft de productie (gemeten via het aantal leerlingen) vrijwel gelijk. De uitgaven zijn intussen met ingang van 2003 op een aanmerkelijk hoger peil gekomen. Van Aarsen et al. (2006: 38) bevestigen op basis van gedetailleerde informatie van meer dan 60% van de gemeenten, dat er van 2002 naar 2004 een forse toename is opgetreden in de uitgaven voor onderwijshuisvesting; over 2003 hebben zij geen informatie. Zij problematiseren deze toename echter niet en geven er ook geen verklaring voor.

Figuur 2.18
Kwaliteit van het basisonderwijs, 1999-2007



Kwaliteit en effectiviteit

In het Onderwijsverslag rapporteert de Inspectie van het Onderwijs over de kwaliteit van het onderwijs. Helaas worden in het meest recente verslag (OCW 2008) veel minder gegevens gepresenteerd dan in eerdere rapportages, waardoor er slechts voor een beperkt aantal variabelen tijdreeksgegevens beschikbaar zijn. Voor basisscholen gaat het om vijf aspecten in de periode 2001-2007: aanbod, onderwijstijd, instructie, zorg en begeleiding, en kwaliteitszorg (zie figuur 2.18). Het aanbod geeft aan of de aangeboden stof voor taal en rekenen aansluit bij de kerndoelen en of deze stof aan voldoende leerlingen wordt aangeboden. Het percentage basisscholen dat aan deze eisen voldoet is toegenomen van 87% in 2001 naar 96% in 2007. Bij onderwijstijd gaat het erom of leerkrachten de geplande onderwijstijd efficiënt gebruiken. Ook

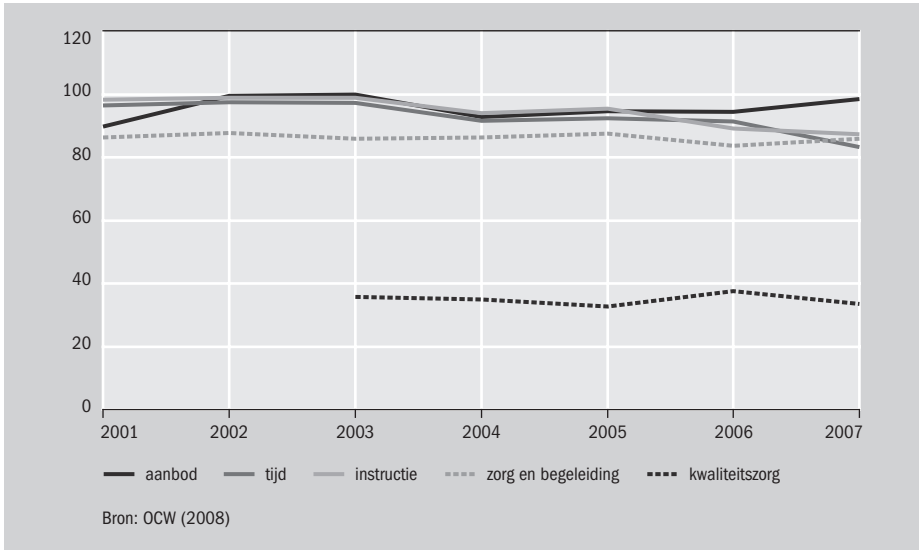
hier is er sprake van een verbetering (van 87% naar 95%). Instructie wordt gemeten door bijvoorbeeld te kijken of docenten een taakgerichte werksfeer realiseren en of ze duidelijk uitleggen. Daarnaast wordt gekeken of leerlingen actief betrokken zijn bij de onderwijsactiviteiten. Vrijwel alle basisscholen (98% in 2001 en 97% in 2007) voldoen hier aan de eisen. Zorg en begeleiding voor zwakke leerlingen laat een afname zien van 75% in 2001 naar 66% in 2007. Scholen in basisonderwijs scoren het minst goed op het aspect kwaliteitszorg. Daarnaast fluctueert het percentage basisscholen dat hier een voldoende scoort sterk per jaar. In 2001 ging het om 41% van de basisscholen en in 2007 om 39%. Hoewel de kwaliteit van het basisonderwijs met name op het gebied van aanbod en onderwijstijd tussen 2001-2007 is verbeterd, is er ook voor deze aspecten in het laatste jaar sprake van een daling. Daarnaast constateert de Inspectie dat leerlingen op bepaalde basisscholen minder goed presteren. Het gaat hier om vrije scholen en islamitische scholen. Dit geldt ook voor basisscholen in de vier grote steden en basisscholen met kinderen van laagopgeleide ouders.

In de SCP-enquête Kwaliteit Quartaire Sector 2006 is het oordeel van burgers gevraagd over het functioneren van de basisscholen (Pommer et al. 2008). Twee derde van de ondervraagden is tevreden over de algemene toestand van het basisonderwijs. Men is vooral tevreden over het functioneren van de docenten: 89% vindt de motivatie van docenten goed en 85% is tevreden over de deskundigheid van het personeel. Deze percentages zijn wel iets lager dan in 2002, toen deze beide 90% waren. Ook vindt 89% dat op het basisonderwijs goed wordt geleerd om zelfstandig te werken. Wederom lag het percentage in 2002 iets hoger (92%). Het minst is men te spreken over het schoonmaken van de gebouwen (57%). Hier is al wel een verbetering gemaakt, want in 2002 was slechts 48% hierover tevreden. Ook het onderhoud van het gebouw (68%), de aandacht voor de individuele leerling (69%) en de zorg voor leerlingen met problemen (69%) scoren relatief laag. Aangezien de scores voor deze laatste twee onderdelen in 2002 nog op respectievelijk 78% en 76% lagen, is de kwaliteit hiervan in de ogen van de burgers in de afgelopen vier jaar duidelijk afgenomen.

Ook voor het voortgezet onderwijs is informatie beschikbaar over de vijf eerdergenoemde aspecten van kwaliteit (OCW 2008). Op het gebied van onderwijstijd en instructie is er voor de onderzochte periode duidelijk sprake van een achteruitgang. Het percentage scholen dat voldoende scoort op onderwijstijd is gedaald van 97 naar 83, en bij instructie is het percentage gedaald van 98 naar 87. De kwaliteit van het leerstofaanbod is verbeterd (90% naar 99%), terwijl de kwaliteit van zorg en begeleiding (86%) en kwaliteitszorg (34%) op hetzelfde niveau is gebleven, waarbij opgemerkt dient te worden dat kwaliteitszorg zeer laag scoort. Net als bij de basisscholen, blijft ook bij het voortgezet onderwijs de kwaliteit van de scholen in de vier grote steden achter bij die in de rest van het land. Leerlingen presteren er onvoldoende en, nog belangrijker, volgens de Inspectie is de kwaliteit van het onderwijsleerproces op vitale punten ondermaats (figuur 2.19).

Figuur 2.19

Kwaliteit van het voortgezet onderwijs, 2001-2007



De SCP-enquête Kwaliteit Quartaire Sector 2006 geeft oordelen van ouders over het presteren van het voortgezet onderwijs. De algemene tevredenheid ligt op 58%, een daling van 7% ten opzichte van 2002 (SCP 2002). Men vindt dat scholen de afgelopen jaren minder goed zijn gaan optreden tegen diefstal en geweld (79%, daling van ruim 7%) en spijbelen (84%, daling van 4%). De deskundigheid van het personeel is in de optiek van burgers achteruitgegaan (83%, daling van 6%), net als het stimuleren van zelfstandigheid (82%, daling van 6%) en het rekening houden met de wensen van de ouders (71%, daling van 6%). Verder valt op dat slechts 49% vindt dat scholen ervoor zorgen dat er geen lesuitval is. Dit percentage is ten opzichte van 2002 nauwelijks veranderd. Burgers vinden wel dat de beschikbaarheid van computers in de afgelopen vier jaar is verbeterd (87%, stijging van 3%). Ook over het onderhoud en de schoonmaak van de gebouwen zijn ze iets meer tevreden (respectievelijk 79% en 73%, in beide gevallen een stijging van 2%).

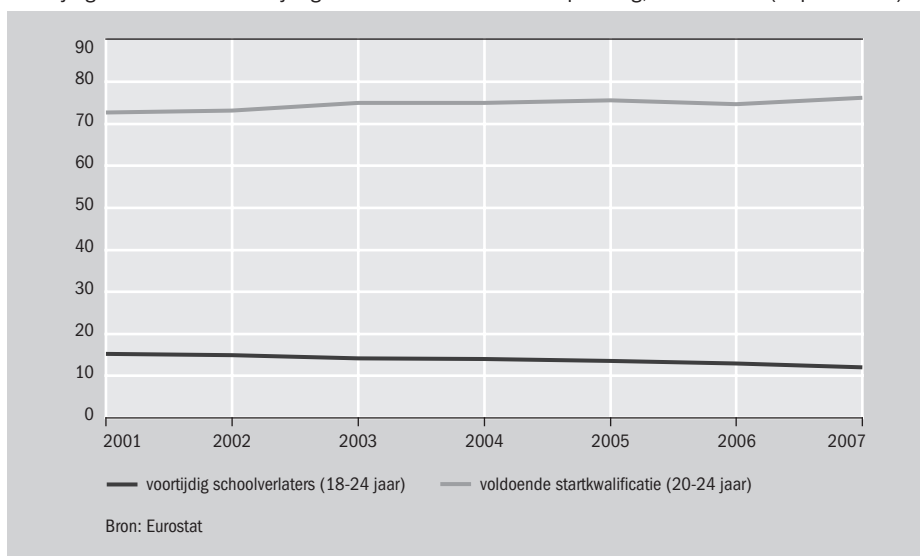
In de gehanteerde productindicator, het gewogen aantal leerlingen, komen de resultaten van het onderwijs niet expliciet in beeld. Daarbij gaat het onder meer om aspecten als zittenblijven, overgaan en het behalen van het eindexamen. Volgens Kuhry en Van der Torre (2002) is de effectiviteit van het voortgezet onderwijs in de jaren negentig toegenomen, onder meer doordat het zittenblijven is afgenomen in samenhang met een soepeler verwijzing naar andere schooltypen. Met betrekking tot dit soort aspecten blijkt het bijzonder onderwijs het in de regel iets beter te doen dan het openbaar onderwijs. De discussie spitst zich vervolgens toe op de vraag of dit ligt aan de scholen of dat het eerder te maken heeft met verschillen in kenmerken van

de leerlingenpopulatie (bv. het aandeel van leerlingen uit culturele minderheden). Levin (2002) geeft een uitgebreid overzicht van de internationale literatuur over dit onderwerp (waar het dan vaak gaat om private, protestants-christelijke of katholieke scholen versus openbaar onderwijs). De bevindingen zijn verdeeld. Levin zelf vindt voor het Nederlandse basisonderwijs dat het katholiek onderwijs ook na correctie voor samenstellingseffecten iets betere prestaties lijkt te leveren dan het openbaar onderwijs. Dit beeld wordt bevestigd door de Inspectie van het Onderwijs in het *Onderwijsverslag 2004/2005* (OCW 2005). Hierin komt naar voren dat openbare basisscholen relatief vaak te lage resultaten halen. Ook bij zorg en begeleiding scoren openbare scholen lager dan rooms-katholieke en protestants-christelijke scholen. Op de andere kwaliteitskenmerken verschillen openbare scholen nauwelijks van andere basisscholen.

In het *Onderwijsverslag 2006/2007* meldt de Inspectie dat de helft van de scholen voor speciaal basisonderwijs onder een vorm van intensief toezicht staat, omdat de kwaliteit van het onderwijs op belangrijke aspecten onvoldoende is. Dit is gebeurd na inspectie van alle scholen in 2005 en 2006. In het voortgezet speciaal onderwijs is het beeld vergelijkbaar: hier wordt meer dan de helft van de scholen aangemerkt als risicovol of zeer zwak. Zeer weinig scholen brengen in beeld hoe leerlingen zich ontwikkelen. Ook op het gebied van kwaliteitszorg en leerlingenzorg valt er nog veel te verbeteren. De Inspectie is positief over het schoolklimaat en de ontwikkelingen op het gebied van leerstofaanbod, onderwijstijd en instructie.

Figuur 2.20

Voortijdig schoolverlaters en jongeren met voldoende vooropleiding, 2001-2007 (in procenten)



Een belangrijk speerpunt in het huidige beleid is de aanpak van voortijdig schoolverlaters. Eurostat geeft informatie (figuur 2.20) over het percentage voortijdig schoolverlaters tussen de 18 en 24 jaar. Ook is er informatie over het percentage 20-24-jarigen met voldoende startkwalificaties. Dit percentage neemt toe van 72,3 naar 76,2. Het percentage voortijdig schoolverlaters neemt af van 16,2 in 2001 naar 12 in 2007. 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 (Pommer et al. 2008, OCW 2007).

Er is de laatste tijd veel aandacht voor de kwaliteit van het leerlingenvervoer. Deze gemeentelijke voorziening wordt aanbesteed aan private partijen. Na een aantal incidenten is de vraag gerezen of deze partijen wel voldoende kwaliteit leveren. De Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft aangekondigd extra controles te gaan uitvoeren. Het ministerie van OCW geeft aan dat de problemen bij leerlingenvervoer voornamelijk lijken te worden veroorzaakt door de keuzes die desbetreffende gemeenten maken (OCW 2006). Veel gemeenten lijken meer op prijs dan op kwaliteit te letten. Ondanks deze signalen, is er nog nauwelijks structureel onderzoek gedaan naar de kwaliteit van het leerlingenvervoer. Door de Projectgroep Leerlingenvervoer is onderzoek gedaan naar de knelpunten in het leerlingenvervoer (Visser et al. 2006). Uit dit onderzoek blijkt dat 47% van de ouders tevreden is over het leerlingenvervoer, 37% is redelijk tevreden en 16% is (zeer) ontevreden. Uit het onderzoek van de Stuurgroep komen drie knelpunten naar voren. Ten eerste moeten leerlingen met beperkingen steeds vaker met het openbaar vervoer reizen, ten tweede heeft de nadruk op kostenbesparing geleid tot een lagere kwaliteit van het leerlingenvervoer en ten derde komen bepaalde groepen kinderen met beperkingen en handicaps niet in aanmerking voor leerlingenvervoer.

2.7 Werkgelegenheid

Inleiding

De gemeentelijke activiteiten op het terrein van werkgelegenheid betreffen van oudsher twee vormen van dienstverlening: sociale werkplaatsen en gesubsidieerde arbeid. Deze regelingen hadden in het topjaar 2003 elk betrekking op circa 90.000 arbeidsplaatsen. Het aantal personen dat hiervan profiteert is nog beduidend hoger, onder andere door deeltijdinstellingen. Sinds 2003 staat de gesubsidieerde arbeid echter onder druk, en wordt het volume in snel tempo afgebouwd. In het kader van de Wet werk en bijstand ligt de nadruk nu veeleer op de integratie van bijstandsontvangers en andere inactieven in het arbeidsproces.

Volgens het *Overzicht specifieke uitkeringen 2006*³⁸ van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties was in dat jaar met de sociale werkplaatsen een specifieke uitkering van circa 2,2 miljard euro gemoeid, die in het bijzonder is bestemd voor de bekostiging van de salarissen van de betrokken werknemers (BZK 2006b). Op de gemeenterekening is slechts circa een derde van dit bedrag terug

te vinden: blijkbaar worden de rijksbijdragen door het Rijk in veel gevallen direct aan de betrokken organisaties overgemaakt. Dit laatste is vooral het geval waar sociale werkplaatsen als gemeenschappelijke regeling fungeren. De jaarverslagen van de brancheorganisatie Cedris vormen de voornaamste informatiebron voor de integrale activiteiten van de sociale werkplaatsen.

Los van de salariskosten van de werknemers zijn er exploitatiekosten, te weten de salarissen van het toezichthoudend personeel, de materiële uitgaven, waaronder die voor de grondstoffen die nodig zijn in het productieproces, en de huisvestingslasten. Hiermee is jaarlijks circa 0,9 miljard euro gemoeid. Hiertegenover staan de ongeveer even hoge inkomsten uit de verkoop van de geproduceerde goederen. De financiële rol van gemeenten beperkt zich behalve het doorsluizen van (een deel van) de rijksbijdragen tot de dekking van de exploitatietekorten, waarmee jaarlijks een bedrag in de orde van 60 miljoen euro is gemoeid.

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

Nederland telde in 2006 negentig sw-bedrijven. Naast het uitvoeren van de Wsw-regeling zijn veel bedrijven actief in het aanbieden van gesubsidieerde trajecten, bijvoorbeeld in het kader van Work First.

Tot 2004 had het leeuwendeel van de op de gemeenterekening verantwoorde lasten voor de functie werkgelegenheid betrekking op de zogenoemde Wiw- (Wet inschakeling werkzoekenden) en ID- (in- en doorstroom) banen (2,1 miljard euro in 2002).³⁹ Deze banen werden hoofdzakelijk gefinancierd via specifieke uitkeringen van het Rijk. Ook bij deze banen is er sprake van een tweeledig doel: het opdoen van werkervaring door moeilijk plaatsbare werkzoekenden en het langs die weg verrichten van nuttige maatschappelijke taken (onderwijsassistenten, stadswachten, etc.). De ID-monitor (Ecorys 2003a) gaf ook informatie over de sectoren waarin betrokkenen tewerk zijn gesteld. Circa 30% werkt in de zorgsector, circa 20% in de onderwijssector en eveneens circa 20% in de veiligheidssector. Ondanks deze informatie is het moeilijk om een inschatting te maken van de omvang van de verrichte werkzaamheden. Vooral nog is dit type banen daarom behandeld als inkomensoverdrachten aan burgers (naar analogie van bijstandsuitkeringen).

In de Wiw-vergoeding waren ook aanzienlijke bedragen opgenomen die waren bedoeld om de re-integratie van Wiw'ers en ontvangers van bijstandsuitkeringen te stimuleren. Deze middelen maakten voor 1998 deel uit van de gelden bestemd voor sociale vernieuwing. Na de invoering van de Wet werk en bijstand in 2003 werden de oude Wiw- en ID-banen afgebouwd. Van de 84.000 Wiw- en ID-banen in 2001 resteerden er eind 2006 nog maar 28.000. Hiermee was een kostenpost gemoeid van 600 miljoen euro. (szw 2007a). Bij het huidige tempo zullen deze banen rond 2010 geheel zijn

afgebouwd. Hiervoor in de plaats komen de zogenoemde participatiebanen, die zijn gebaseerd op loonkostensubsidies en waarmee veel minder geld is gemoeid. Eind 2006 was het volume hiervan toegenomen tot ruim 10.000 (SZW 2007a). Vanaf 2004 ligt de nadruk in toenemende mate op de re-integratietrajecten, waarvan de jaarlijkse instroom rond 2005 circa 100.000 bedroeg. Bij een trajectduur van circa twee jaar bedroeg het aantal lopende trajecten in 2005 gemiddeld circa 180.000. Naar schatting waren hiermee uitgaven gemoeid ter hoogte van 360 miljoen euro.⁴⁰

Volgens de gemeenterekeningen 2006 is in dat jaar 2,8 miljard euro aan lasten geboekt op de functie werkgelegenheid tegen 2,5 miljard aan baten. Naar schatting 1,7 miljard hiervan heeft betrekking op het werkdeel van de Wet werk en bijstand. Dit lijkt te duiden op een substantiële inzet van eigen middelen door gemeenten. Volgens andere informatie (SZW 2007a) was in de periode 2004-2007 juist sprake van een structureel overschot van enkele honderden miljoenen euro's op het werkdeel.⁴¹ De verklaring voor deze discrepantie is dat geoormerkte reserveringen voor latere jaren volgens de systematiek van de gemeenterekening als 'voorziening' op de lasten worden geboekt. Bij een daadwerkelijke besteding in een later jaar worden zij dan niet onder de lasten opgenomen. Meestal gaat het daarbij om reserveringen voor investeringen of duurzame goederen en om verhoudingsgewijs geringe lasten. In dit geval treedt echter een sterke vertekening op ten opzichte van reële uitgaven in het betreffende jaar. Daarom zijn hier correcties in de orde van -200 miljoen euro aangebracht op de lasten conform de gemeenterekening. Na deze correctie bedraagt het aandeel van de lasten voor werkgelegenheid 7% van de totale gemeentelijke uitgaven.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Wsw: De overheid streeft naar modernisering van de Wet sociale werkvoorziening (*Wsw*) en stroomlijning met omliggende regelingen voor de arbeidsmarkt (re-integratie) en de verzorging (Algemene wet bijzondere ziektekosten, *Awbz*). In dit kader is de indicatiestelling voor de *Wsw* per 1 januari 2005 overgegaan van de gemeente naar het Centrum voor Werk en Inkomen (*CWI*). Dit betekent dat een indicatiestelling niet meer vrijblijvend is en dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor een passende arbeidsplaats of arbeidsvoorziening. Sinds 2004 heeft de sector nadrukkelijk te maken gekregen met oplopende wachtlijsten (\pm 18.000 mensen medio 2006). Concreet gaat het daarbij om het feit dat met het beschikbare macrobudget een beperkt aantal plaatsingen gerealiseerd kan worden. De wachtlijsten weerspiegelen een beperkte toegankelijkheid van de sociale werkvoorziening voor personen die daar volgens de indicatiesteller *CWI* op zijn aangewezen. Daarnaast speelt het probleem dat het de sector moeilijk lukt om detacheringen en begeleid werken bij reguliere werkgevers te realiseren, terwijl volgens het *CWI* de helft van de geïndiceerden tot een dergelijke werkplek in staat is.

De nieuwe wet *nsws* (nieuwe Wet sociale werkvoorziening), die al geruime tijd onder het vorige kabinet in voorbereiding was, moet hierin verandering brengen. De wet is in 2008 van kracht geworden, maar veel *sw*-bedrijven hebben hierop in de uitvoering reeds geanticipeerd.

Met de wetswijziging worden gemeenten en uitvoerders betere randvoorwaarden geboden om beleidsregie en verantwoording zodanig vorm te geven dat deze gericht zijn op het eigenlijke doel van de Wsw. Dat betreft het op een kosteneffectieve wijze realiseren van arbeidsplaatsen die op de behoefte en situatie van de individuele Wsw-geïndiceerde zijn toegesneden en bijdragen aan de ontwikkeling van de arbeidsbekwaamheid in de richting van zo regulier mogelijke arbeid. Gemeenten krijgen meer mogelijkheden om regie te voeren op de Wsw. Zij worden verantwoordelijk voor hun eigen Wsw-geïndiceerden. De verdeling van het totale budget gebeurt op basis van het aantal inwoners per gemeente met een Wsw-indicatie. De gemeente krijgt een budget voor het realiseren van een bepaald aantal arbeidsplaatsen. Per arbeidsplaats krijgt een gemeente circa 25.000 euro.⁴² Het budget wordt met ingang van 2008, net als het wwb-budget (Wet werk en bijstand), verstrekt aan individuele gemeenten (voorheen werd dat rechtstreeks naar het sw-bedrijf gestuurd). Ook de Wsw-geïndiceerden zelf krijgen met de wetswijziging meer zeggenschap. Zij kunnen via cliëntenparticipatie invloed uitoefenen op het beleid en de uitvoering door gemeenten en kunnen door gebruikmaking van het persoonsgebonden budget zelf invulling geven aan een begeleid-werkenplaats bij een reguliere werkgever. Daarnaast wordt de wachtlijstproblematiek verzacht doordat re-integratiemiddelen kunnen worden ingezet voor het activeren van diegenen op de wachtlijst die nog geen zicht hebben op een Wsw-plaats, zodat hun arbeidsvaardigheden niet achteruitgaan. Ook wil het kabinet gemeenten de ruimte geven om extra kwetsbare groepen, zoals Wajongers (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening voor jonggehandicapten), bij voorrang te plaatsen vanaf de wachtlijst. De 18 miljoen euro, die vanaf 2008 structureel beschikbaar is, wil het kabinet inzetten voor de introductie van een bonussystematiek om de beweging naar aangepaste arbeidsplaatsen in dienst van reguliere werkgevers (detachering en begeleid werken) te stimuleren.⁴³

Het kabinet en de sector zien deze wet echter als een tussenstap voor een totale herbezinning die breder is dan alleen de Wsw en zich richt op vergroting van de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidshandicap ongeacht de wet waaronder ze vallen (Wsw, Wajong, Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wia), wwb). Deze regelingen wil men in onderlinge samenhang bezien om problemen die zich voordoen binnen de afzonderlijke regelingen te kunnen aanpakken. Vanuit het perspectief van 'meedoen, maatschappelijke participatie' wordt ook de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) hierbij betrokken. Een onafhankelijke commissie moet voor de zomer van 2008 met voorstellen komen.⁴⁴ Inmiddels heeft de sector zelf al scenario's ontwikkeld voor de functie die hij wil en kan vervullen voor de onderkant van de arbeidsmarkt.⁴⁵ Voor die onderkant is een gerichte aanpak nodig voor ongeveer 200.000 mensen. Naast de huidige sw-doelgroep gaat het om wwb-gerechtigden die volgens Divosa alleen kunnen werken met behulp van een loonkostensubsidie of in een aangepaste werksituatie. Daarnaast is er nog een forse groep die het niet zonder investering redt in de zoektocht naar een zo regulier mogelijke werkplek en waarvoor de private re-integratiesector aantoonbaar geen uitkomst biedt.⁴⁶

Re-integratie en gesubsidieerde arbeid: Met de introductie van de Wet werk en bijstand (wwb) in 2003 zijn de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) en het ID-besluit namelijk ingetrokken. Sindsdien staat de gesubsidieerde arbeid onder druk en vindt een afbouw van het daarbij betrokken arbeidsvolume plaats. In plaats daarvan wordt de nadruk gelegd op re-integratie van bijstandsontvangers en andere groepen die moeilijk toegang tot de arbeidsmarkt kunnen vinden.

Naast de 4 miljard euro die gemeenten ontvangen voor de verstrekking van uitkeringen (het inkomensbudget, zie § 2.8), ontvangen zij voor activering jaarlijks een bedrag van 1,6 miljard euro (het werkbudget). In 2004 had 42% van de gemeenten een (bescheiden) overschot op zowel het werkbudget als op het inkomensbudget. In 2005 gold dit zelfs voor 49% van de gemeenten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de levering van allerlei voorzieningen en instrumenten ten behoeve van de in de wwb benoemde kring van 'rechthebbenden'. In het verlengde van deze ontwikkeling hebben gemeenten meer vrijheid gekregen om lokaal arbeidsmarktbeleid te maken, in de veronderstelling dat gemeenten beter dan het Rijk in staat zijn in te spelen op de behoefte van de lokale arbeidsmarkt. Het intrekken van de Wiw- en de ID-banen heeft ertoe geleid dat gemeenten op zoek zijn gegaan naar andere vormen van ondersteuning voor re-integratie van werklozen.

Centraal in de wwb staat het uitgangspunt werk boven inkomen. Alle inspanningen van betrokkenen en gemeente dienen te zijn gericht op arbeidsinschakeling. Daartoe kunnen gemeenten voorzieningen verstrekken als scholing, loonkostensubsidie, gesubsidieerde arbeid, sociale activering, premies, kinderopvang en stages. Gesubsidieerde arbeid is in die context een middel, geen einddoel. Gemeenten dienen werknemers op gesubsidieerde arbeidsplaatsen ondersteuning te geven die gericht is op de doorstroming naar ongesubsidieerd werk. De gemeenten hebben echter sinds 2006 de mogelijkheid om zogenoemde participatiebanen te creëren. Dit zijn banen voor mensen die waarschijnlijk geen regulier werk kunnen vinden. Voor deze mensen kan werk gecreëerd worden, waarbij hun uitkering hun loon wordt. De idee is dat op deze manier mensen uit hun isolement kunnen worden gehaald. Behalve het creëren van participatiebanen is de nadruk bij gemeenten verschoven naar persoonsgebonden budgetten voor re-integratietrajecten. Cliënten van de sociale dienst kunnen dit budget naar eigen inzicht, in overleg met de sociale dienst, gebruiken om hun weg naar de arbeidsmarkt te vinden.

Veel gemeenten werken wat de uitvoering van de wwb betreft samen met andere partijen die bezig zijn met het begeleiden van mensen naar werk. Eén trend hierin is dat veel gemeenten op regionaal niveau gaan samenwerken, veelal omdat ook de arbeidsmarkt op regionaal niveau is georganiseerd. Daarnaast wordt de samenwerking gezocht met ketenpartners zoals het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en CWI. De samenwerking richt zich niet alleen op beleidsontwikkeling maar ook op het afstemmen van werkprocessen en het uitwisselen van gegevens. Tevens trachten veel gemeenten het arbeidsmarktbeleid te integreren met andere beleidsterreinen, zoals het jeugdbeleid, het economisch beleid, het onderwijsbeleid en het beleid op het gebied van zorg en welzijn. Gemeenten zijn

op zoek naar de beste organisatievorm om hun rol in de wwb te kunnen vervullen. Veel gemeenten zijn bezig met de professionalisering van hun organisatie. De organisatie moet in staat zijn om vraaggericht te werken en daarbij de klant, veelal gedefinieerd als de werkzoekende en/of het bedrijfsleven, als uitgangspunt nemen voor haar processen.

Vanwege de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) het wetsvoorstel voor Participatieplaatsen aangeboden aan de Tweede Kamer. De wet maakt het mogelijk om duurzame werkplekken te creëren voor de groep werklozen voor wie regulier werk niet mogelijk is. Ook werken met behoud van uitkering wordt mogelijk.⁴⁷ De Tweede Kamer heeft dit voorstel eind oktober 2007 aangenomen. De Eerste Kamer moet het voorstel nog in behandeling nemen.

Op basis van de ontwikkelingen in de afgelopen jaren, een sterke afbouw van de dure ID-banen en een bescheiden groei van het aantal verhoudingsgewijs goedkope re-integratietrajecten, kan de vraag worden opgeworpen in hoeverre te verwachten valt dat gemeenten er in de toekomst in zullen slagen om het w-deel van de specifieke uitkering voor werk en bijstand in zijn geheel op een nuttige wijze te besteden.

In het Bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten is het regionale arbeidsmarktbeleid onder regie van de gemeenten tot een speerpunt gemaakt.⁴⁸ Het doel is dat er overal in Nederland regionaal arbeidsmarktbeleid wordt gevoerd, dat aansluit op de natuurlijke schaal van de lokale arbeidsmarkt. Hiervoor moeten gemeenten met andere spelers een netwerk ontwikkelen waarin men elkaar kan aanspreken op de belangen en afspraken kan maken. Dit netwerk fungeert als een communicatiestructuur waarin goede ideeën gebundeld worden tot regionaal werkende plannen. In sommige regio's functioneren dergelijke netwerken overigens al. Regionaal arbeidsmarktbeleid plus ontschotte financiële stromen (participatiefonds) moeten het ook mogelijk maken om de doelstelling te realiseren in de huidige kabinetsperiode het aantal bijstandsgerechtigden met 75.000 huishoudens te laten afnemen (30.000 extra) en 25.000 niet-uitkeringsgerechtigden aan het werk te helpen of maatschappelijk te laten te participeren.⁴⁹

Indicatoren

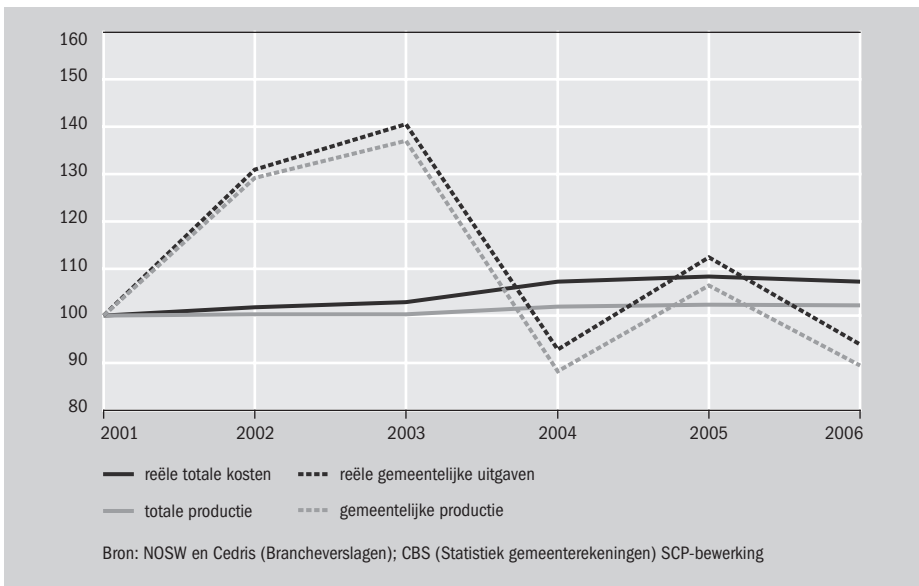
Bij de sociale werkplaatsen geldt het aantal werknemers als maatstaf voor de productie, om de redenen die zijn toegelicht in de inleiding. Bij de Wiw- en ID-banen is het aantal banen als productindicator gekozen. Vanwege de veel hogere kosten zijn de ID-banen in de samengestelde productindicator tweemaal zo zwaar gewogen (zie de toelichting in *Maten voor gemeenten 2006*: 83). Het deel van deze gelden dat is bestemd voor re-integratiedoeleinden is niet expliciet geormerkt. Pas vanaf 2002 is er enig zicht op de productie die samenhangt met deze uitgaven, in de vorm van het aantal gestarte, lopende en in positieve zin afgeronde re-integratietrajecten (zie bv. Hagoort en Van der Linden 2006). Als indicator is hier het gemiddeld aantal lopende re-integratietrajecten gekozen.

Kengetallen

De (reële) totale exploitatiekosten zijn praktisch constant, de nominale kosten lopen op van 2,7 tot 3,2 miljard euro. Dat geldt ook voor de 'productie' van sociale werkplaatsen, gemeten via het aantal werknemers (oplopend van 86.000 tot 88.000 fte). In tegenstelling tot veel andere voorzieningen is bij dit onderdeel nauwelijks sprake van stijgende reële kosten per product. Figuur 2.21 geeft een beeld van kengetallen met betrekking tot de gemeentelijke rol bij sociale werkplaatsen. De gemeentelijke uitgaven, die corresponderen met het gemeentelijk aandeel in de kosten, vertonen een sterke fluctuatie. De aan gemeenten toegerekende productie vertoont een vergelijkbare ontwikkeling.⁵⁰ Hoewel gemeenten een rol spelen bij de dekking van tekorten (recentelijk in de orde van 60 miljoen euro per jaar), lijken deze forse fluctuaties toch eerder het gevolg te zijn van jaarlijkse verschillen in de wijze van boeken. Daarbij gaat het erom of middelen direct aan het sw-bedrijf worden verstrekt of via tussenkomst van gemeenten, waarbij het al dan niet formeel opnemen van de betrokken baten en lasten in de gemeenterekening bepalend is.

Figuur 2.21

Kengetallen voor sociale werkplaatsen, 2001-2006 (indexcijfers, 2001 = 100)

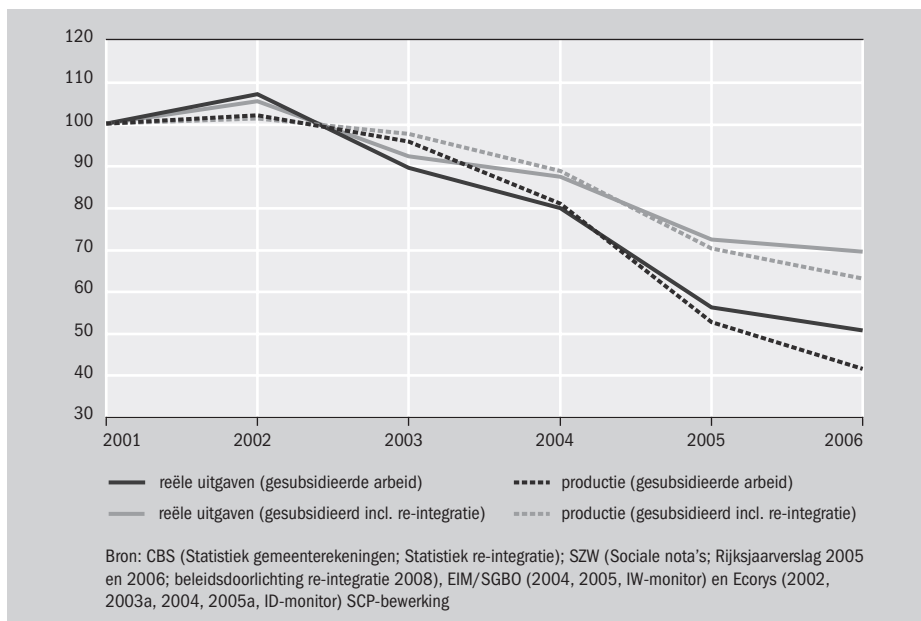


Figuur 2.22 geeft een beeld van de kengetallen met betrekking tot de gesubsidieerde banen en re-integratie. Zowel de reële uitgaven als de productie vertonen met ingang van 2002 een sterke daling die te maken heeft met de afbouw van het aantal Wiw- en ID-banen, de vermindering van de rijksbijdrage bij de invoering van de Wet werk en bijstand in 2004 en de onderuitputting daarvan in de jaren 2004-2006. Hoewel de re-integratietrajecten pas sinds de invoering van de WWB in 2004 landelijk worden

gemonitord, is duidelijk dat gemeenten al ten minste vanaf 2000 gebruikmaakten van dit instrument. Daarom is ook voor de jaren 2000-2003 een globale schatting gemaakt van het toenmalige re-integratievolume. Uit de cijfers valt op te maken dat de uitgaven en productie op het onderdeel re-integratie de afgelopen jaren zijn toegenomen, maar niet zodanig dat de daling van de gesubsidieerde banen hierdoor wordt gecompenseerd.

Figuur 2.22

Kengetallen voor gesubsidieerde arbeid, 2001-2006 (indexcijfers, 2001 = 100)



Kwaliteit

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 2.2 is te zien dat deze vrees in de praktijk niet wordt bewaarheid: het aandeel wsw-werknemers dat ernstig gehandicapt is, neemt zelfs aanzienlijk toe. Daartegenover staat dat ook het aandeel met een lichte verstandelijke beperking iets toeneemt. Dit gaat ten koste van degenen met een matige verstandelijke beperking.

Tabel 2.2

Samenstelling van de WSW-werknemers en WSW-wachtlIJst naar handicap

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
werknemers							
licht	1	2	2	3	3	3	3
matig	98	96	93	90	88	87	87
ernstig	1	2	5	7	9	10	10
wachtlIJst							
licht		16	12	12	11	11	7
matig		54	56	56	56	58	64
ernstig		30	32	32	33	31	29

Bron: NOSW en Cedris (Brancheverslagen 2001-2006); Divosa (2004-2006)

Ook de samenstelling van de wachtlIJst geeft een indicatie van het aanstellingsbeleid van de sociale werkplaatsen. Opvallend is het relatief hoge percentage ernstig gehandicapten. Gezien de discrepantie met het veel lagere percentage onder de werknemers, zijn deze nog steeds moeilijk plaatsbaar.

Op 1 januari 2004 is de Wet werk en bijstand (wwb) ingevoerd. De Wiw- en ID-banen worden afgebouwd en daarvoor in de plaats zijn de loonkostensubsidies gekomen. In de registraties wordt per 1 januari 2005 geen uitsplitsing meer gegeven naar verschillende vormen van gesubsidieerde arbeid. Wel zijn er gegevens bekend over de uitstroom van huishoudens uit de wwb. Als gevolg van de stagnerende economische groei neemt ook de uitstroom af tussen 2001 en 2003. Vanaf 2004 neemt de uitstroom weer toe (szw 2007a; Bosselaar et al. 2007). Het is niet bekend wat de precieze invloed van de inspanningen van gemeentelijke diensten is op deze uitstroom. De instroom in de wwb is in de afgelopen jaren wel sterk afgenomen (zie § 2.8). Volgens Bunt et al. (2007) beschouwen gemeenten gesubsidieerde arbeid nu vooral als een opstap naar betaalde arbeid, in tegenstelling tot voor de invoering van de wwb. Gesubsidieerde arbeid vindt voornamelijk plaats door middel van loonkostensubsidies. Bunt et al. (2007) signaleren echter dat de effectiviteit van loonkostensubsidies nog niet helder is, omdat deze nog maar relatief kort worden gebruikt. Ook zijn er bijvoorbeeld fricties tussen vraag (geschoold personeel) en aanbod (ongeschoold personeel) en weten veel werkgevers maar weinig over de mogelijkheden van gesubsidieerde arbeid. Wel wordt geconstateerd dat gemeenten druk bezig zijn deze knelpunten aan te pakken.

Er is ook informatie over de uitstroom naar werk na een re-integratietraject. Van de bijstandsgerechtigden die in 2002 aan een re-integratietraject begonnen, heeft 10% na maximaal 24 maanden een reguliere werkplek. De uitstroom is na maximaal 36 maanden toegenomen tot 14%. Van de bijstandsgerechtigden die in 2003 aan een

re-integratietraject begonnen, is na 24 maanden 15% uitgestroomd naar een reguliere baan. Voor het derde cohort (begonnen in 2004) is de uitstroom zelfs 18%.⁵¹ Dit is een aanwijzing dat de re-integratietrajecten van gemeenten steeds effectiever lijken te worden. Het beeld wordt bevestigd door de benchmark *Blik op Werk* (*Blik op Werk 2007*).

Een belangrijk uitgangspunt van de nieuwe wwB is het zogenoemde *work first* concept. Ontvangers van bijstand worden (actief) begeleid bij het vinden van een (al dan niet betaalde) baan. Uit de benchmark *Work first werkt* (Sol et al. 2007) blijkt dat 45% van de deelnemers aan een project uitstroomt naar werk op de reguliere arbeidsmarkt. Er is echter niet fundamenteel onderzocht wat de toegevoegde waarde is van de begeleiding bij het vinden van werk: waarschijnlijk had een groot deel van deze mensen ook zonder deelname aan een project een baan gevonden (Ichino, Maelli en Nannicini 2006). Mede daarom blijken re-integratietrajecten vooral efficiënt te zijn voor kansarmere groepen (Groot et al. 2007).

In de SCP-enquête *Kwaliteit Quartaire Sector 2006* is aan uitkeringsontvangers gevraagd hoe tevreden ze zijn over de inspanningen van de uitkeringsinstelling in het kader van re-integratie.⁵² Van de ondervraagden vindt 54% dat de instanties voldoende doen om hen weer aan het werk te krijgen. In 2002 was dit nog 44%. Er wordt met name vaak gesproken over de manieren waarop de persoon het snelst weer aan het werk komt (48%). Dit gebeurt aanmerkelijk vaker dan in 2002 (29%). Er wordt ook vaker dan in 2002 een gesubsidieerde arbeidsplaats, werkervaringsplaats of gewone baan aangeboden, maar dit gebeurt nog steeds in een minderheid van de gevallen (respectievelijk 9%, 11% en 9%). In 2006 wordt relatief vaak een re-integratietraject aangeboden (39%). Ruim 37% vindt dat het aanbod voor werk of opleiding goed aansluit bij zijn/haar opleiding of werkervaring. Ook uit szw (2007b) blijkt dat ruim de helft van de wwB-cliënten tevreden is over de activeringsinstrumenten van de gemeente. Wel vindt men dat er meer maatwerk geleverd zou kunnen worden.

Concluderend kunnen we stellen dat de invoering van de wwB ertoe heeft geleid dat minder mensen in de bijstand terechtkomen. Daarnaast stromen er ook meer mensen uit richting werk. Hulp bij het zoeken van werk is vooral zinvol voor personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. De betrokkenen zelf zijn in meerderheid tevreden, hoewel er wel meer maatwerk geleverd zou kunnen worden.

2.8 Bijstand en sociale dienst

Inleiding

De gemeentelijke sociale dienst houdt zich bezig met de verstrekking van reguliere uitkeringen in het kader van de bijstand, de verlening van bijzondere bijstand en met overig inkomensbeleid. Het leeuwendeel van de uitgaven heeft betrekking op reguliere bijstandsuitkeringen. In 2001 waren er volgens de Sociale Nota's van het

ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) gemiddeld 370.000 cliënten en in 2006 353.000 cliënten (inclusief de IOAW en IOAZ⁵³). De tegenvallende conjunctuur in de jaren 2001-2004 heeft nauwelijks geleid tot een toename van het aantal uitkeringsontvangers. Mogelijk is deze stabilisatie deels toe te schrijven aan de strakke beheersing door gemeenten van de instroom, gekoppeld aan extra inspanningen om mensen zoveel mogelijk aan het werk te krijgen. Anderzijds is tijdens de conjunctuure verbetering in 2005-2006 ook maar beperkt sprake van een terugdringing van het aantal bijstandsontvangers.

De gemeentelijke uitgaven voor de bijstand en de sociale dienst zijn in deze periode gestegen van 5,8 miljard euro in 2001 naar 6,1 miljard euro in 2006. In dat jaar beliepen de uitgaven voor bijstand en sociale dienst 16% van de totale gemeentelijke uitgaven. Hiervan was 4,3 miljard euro bestemd voor reguliere bijstandsuitkeringen die grotendeels door het Rijk werden bekostigd en 290 miljoen euro voor IOAW- en IOAZ-uitkeringen (BZK 2006b). Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor de verlening van bijzondere bijstand en voor andere vormen van gemeentelijk armoedebeleid. Aan de bijzondere bijstand werd in 2005 naar schatting circa 220 miljoen euro uitgegeven (CBS, StatLine). Voorts was er sprake van armoedebestrijding en schuldhulpverlening (tot een geschat totaal van 230 miljoen euro) (Deloitte/Cebeon 2004; CBS, StatLine). Hierbij blijft dan nog 100 miljoen euro aan kwijtgescholden gemeentelijke heffingen (een soort belastinguitgaven) buiten beschouwing.

Met betrekking tot de uitvoeringskosten spreekt een aantal bronnen elkaar overigens tegen: het ministerie van szw komt in de Sociale Nota tot een geschatte 270 miljoen euro aan uitvoeringskosten van de bijstandsuitkering in 2002.⁵⁴ Andere bronnen (Weggemans en Hunderman 2002; SGB0 2002 en ongepubliceerde gegevens van Stimulanz over 2005 en 2006) gaan echter uit van een veelvoud hiervan aan uitvoeringskosten. Op basis van deze informatie, die in eerste instantie betrekking heeft op de personeelssterkte en op personeelskosten, kunnen de uitvoeringskosten in 2006 worden geschat op 919 miljoen euro.⁵⁵ Dit correspondeert met circa 17.000 fte's. Deze uitgaven worden grotendeels uit eigen middelen bekostigd. Op basis van deze informatie is een schatting gemaakt van het verloop van de uitvoeringskosten in de periode 1995-2006. Volgens deze reconstructie is het aandeel van de uitvoeringskosten tussen 2000 en 2006 opgelopen van 11% naar 15%.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Een meer activerend stelsel van bijstand naar werk was het doel van de in 2004 ingevoerde Wet werk en bijstand (wwb). Om gemeenten meer armslag te geven bij het re-integreren van mensen naar werk en om gemeenten daar ook toe te prikkelen is een systeemwijziging doorgevoerd waarbij de financiële en beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de uitvoering is verschoven van het Rijk naar de gemeenten. Decentralisatie, deregulering, derapportage en facilitering door het Rijk stellen gemeenten in staat de doelstellingen van de wet te realiseren: instroombeperking, behoud van de inkomenswaarborg voor cliënten en het vergroten van de uitstroom.

Gemeenten hebben in de afgelopen jaren een mix van re-integratieaanpakken ontwikkeld: diverse varianten van work first, inzet van ingekochte modules van re-integratiebedrijven, pilots, projecten en handhavingsinstrumenten.⁵⁶ Volgens de resultaten uit de diverse evaluatieonderzoeken heeft de wet voldaan aan de verwachtingen.⁵⁷ De uitstroom is verhoogd (in 2006 ligt die 23% hoger dan in 2003), de instroom is in deze periode met 19% gedaald. Per saldo is het volume gedaald van 336.000 uitkeringsgerechtigden tot 65 jaar (ultimo 2003) naar 302.000 (ultimo 2006) en 272.200 (februari 2008).⁵⁸ Deze ontwikkeling is uiteraard sterk beïnvloed door het gunstige economische tij. Als de invloed van de conjunctuur en andere invloeden worden uitgefilterd, is een extra reductie van cumulatief 4% in de periode 2003-2006 toe te rekenen aan de wwB. Dit is wat lager dan het kabinet had verwacht, maar er wordt nog gerekend op een effect van de vertraagde doorwerking van de in- en uitstroombreuk op het volume.⁵⁹ Interessant is te zien dat gemeenten in de loop van deze periode de inschatting van de omvang van hun granieten bestand hebben bijgesteld van 80% naar 35%. Van de cliënten zelf denkt 40% nooit meer aan de slag te komen. De inzichten van gemeenten en cliënten groeien dus naar elkaar toe.

Gemeenten hebben de handhaving geïntensiveerd volgens de concepten van het Hoogwaardig Handhaven.⁶⁰ Bovenop een preventief effect aan de poort hebben gemeenten in 2006 € 134 miljoen aan fraude opgespoord tegen € 106 miljoen in 2003.

Kabinet en de VNG zijn dan ook redelijk tevreden over deze resultaten die gemeenten met wwB behalen, maar partijen zien ze wel als een stap in een ontwikkelingsproces. Het kabinet heeft in het bestuurlijk akkoord met de VNG dan ook ingezet op verdergaande prestaties die vastgelegd zijn in de doelstellingen van het kabinetsbeleid 'Iedereen doet mee'.^{61, 62} In de eerste plaats is een extra reductie afgesproken van 30.000 wwB-ers in de periode 2006 tot 2011 en daarnaast moeten gemeenten 25.000 niet-uitkeringsgerechtigden aan de slag helpen. Het kabinet ziet prestatieverbetering van re-integratieactiviteiten vooral in een aanpak die uitgaat van de vraag op de arbeidsmarkt, een meer gerichte inzet van re-integratie-instrumenten (namelijk meer bij groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, waar ze meer effect hebben dan bij groepen die hun eigen weg wel vinden, maar waar nu vaak op wordt ingezet), kwaliteitsverbetering van de re-integratie en een betere samenwerking in Suwi-verband (Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen).⁶³ Om dit mogelijk te maken worden budgetten ontschot tot een Participatiefonds, krijgt scholing een plaats in het instrumentarium en worden de reeds in 2005 aangekondigde participatiebanen ingevoerd. In het bestuurlijk akkoord is aan gemeenten een initiatief rol toebedeeld bij de totstandkoming van regionaal participatie- en arbeidsmarktbeleid. Een groep van 54 centrumgemeenten fungeert hierin als trekker. De VNG pleit daarnaast onder andere voor uitbreiding van de doelgroep die met het Participatiefonds bediend kan worden, een loskoppeling van de uitvoeringskosten (in het gemeentefonds) van het volume en (op termijn) het herschikken van alle regelingen die hetzelfde (re-integratie) beogen, waarbij de gemeenten de verantwoordelijkheid krijgen voor de participatie van alle burgers.⁶⁴

De gemeenten voeren het lokale socialezekerheidsbeleid uit in (keten)samenwerking met hun Suwi-partners CWI en UWV. Deze samenwerking, ingevoerd met de Wet Suwi in 2002, kan beter, zowel volgens de betrokken partijen als volgens een groot-schalig uitgevoerde evaluatie.⁶⁵ De evaluatie heeft de zwakke plekken blootgelegd en die zitten in de nog verkokerde dienstverlening.⁶⁶ Aan de sector is opdracht gegeven de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening en re-integratie te verbeteren en arbeidsmarktbeleid en re-integratie samen te brengen in één loket. Hieraan is een taakstelling gekoppeld die oploopt tot 190 miljoen euro structureel vanaf 2012. De sector heeft daarop gezamenlijk een actieplan opgesteld om voor eind 2008 zogenoemde geïntegreerde dienstverlening in gang te hebben gezet binnen de Locaties Werk en Inkomen (vroegere BVG's).⁶⁷ Dit gebeurt volgens de zogeheten toonkamerprincipes, waarbij de cliënt wordt geholpen door één werkcoach van wie de herkomst er niet meer toe doet. De werkcoach voldoet aan een door de ketenpartners vastgesteld competentieprofiel en krijgt een grote vrijheid in de interactie met zijn cliënt.⁶⁸ De fusie van de re-integratieonderdelen van CWI en UWV tot het WERKbedrijf vergemakkelijkt de samenwerking met gemeenten. De invoering van de toonkamerprincipes is vanaf medio 2007 in gang gezet en wordt regionaal ingericht.⁶⁹

De schuldenproblematiek is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Schulden zijn een belangrijke belemmering voor participatie. Uit het jaarverslag van de NVVK blijkt dat de schuldenproblematiek steeds gecompliceerder wordt.⁷⁰ De gemiddelde schuld van mensen die professionele hulp krijgen bij hun schulden is de afgelopen vijf jaar gestegen van ongeveer €16.000,- naar € 30.000,-. Een gemiddeld schuldenpakket heeft maar liefst dertien schuldeisers. Dit maakt de schuldenproblematiek gecompliceerder, want hoe hoger de schuld, des te lastiger het is deze af te lossen. Het aantal aanvragen liep op van 43.000 in 2005 naar 47.500 in 2007. Het kabinet heeft in 2007 een intensief programma gelanceerd voor armoedebestrijding en schuldhulpverlening. Gemeenten ontvangen daarvoor een bedrag oplopend tot € 80 miljoen structureel vanaf 2011.

Vanuit de zorg voor de inkomenswaarborg ontplooiën gemeenten tal van gemeentelijke initiatieven om niet-gebruik tegen te gaan. Formulierenbrigades, inzet van netwerken⁷¹ en programmatische aanpakken⁷² worden daarbij ingezet. Diverse gemeenten passen de NIBUD-module (Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting) *Bereken je recht toe*, waarmee professionals de voorliggende en naastliggende rechten van cliënten kunnen berekenen.⁷³ Gemeenten zien aan de uitgaven voor bijvoorbeeld bijzondere bijstand en gemeentelijke regelingen dat een dergelijk actief beleid zijn vruchten afwerpt. Het ministerie werkt aan de uitbreiding van mogelijkheden om niet-gebruik met geautomatiseerde bestandskoppelingen tegen te gaan en decentraliseert en verruimt de langdurigheidstoelage.

Ten slotte is vanaf medio 2005 door gemeenten en ketenpartners gewerkt aan de invoering van het Digitaal Klanten Dossier (DKD).⁷⁴ Op termijn ontsluit het DKD alle relevante gegevens van de cliënt en hoeven deze niet zoals nu telkens opnieuw

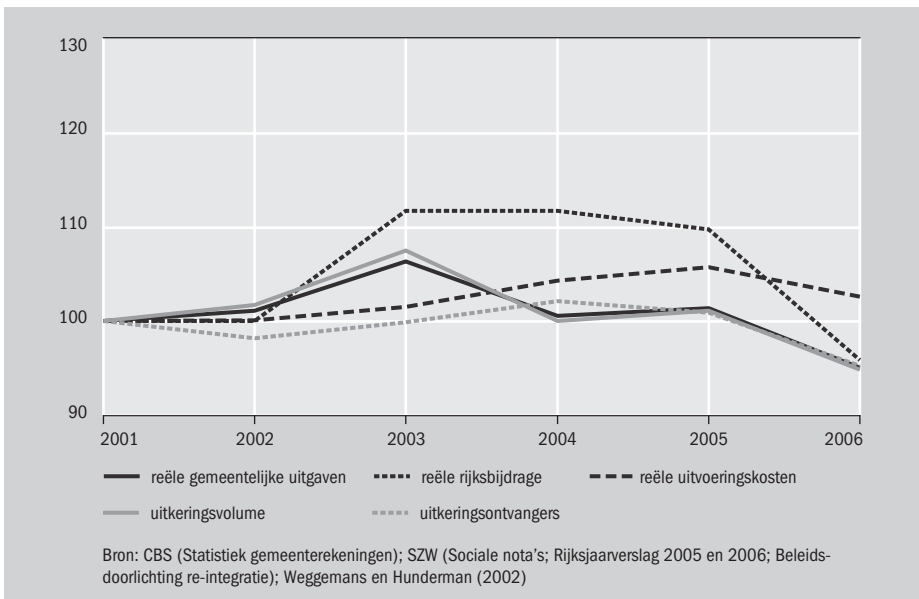
te worden opgevraagd, gecontroleerd en ingevoerd. De cliënt kan tevens zijn eigen dossier inzien en aanvragen en andere contacten digitaal afhandelen. Meer dan een technische operatie vereist het DKD een andere werkwijze, een andere benadering van de cliënt en vertrouwen in de ketenpartners. Er kan tevens een aanzienlijke administratieve lastenverlichting worden gerealiseerd. De Wet eenmalige gegevensuitvraag wordt vanaf 1 januari 2008 stapsgewijs ingevoerd.⁷⁵

Indicatoren en kengetallen

Figuur 2.23 laat de kengetallen voor de sociale diensten zien. De productie van de uitvoeringsorganisatie wordt gemeten via het aantal ontvangers van bijstandsuitkeringen en overige door de gemeentelijke overheid verzorgde uitkeringen (IOAW/IOAZ). De uitkeringen zelf (algemene en bijzondere bijstand) worden gewaardeerd op de koopkracht van de ontvangers. De uitkeringsbedragen worden daarom gedeeld met het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie. Dit impliceert dat de koopkrachtstijgingen van de uitkeringen en de verruiming van de bijzondere bijstand in de jaren 2000-2002 worden geïnterpreteerd als volumestijging en de dalingen van de koopkracht van uitkeringsontvangers, zoals die in de jaren 2003 en 2004 is opgetreden, als volumedaling.

Figuur 2.23

Kengetallen bijstandsverstrekking, 2001-2006 (indexcijfers, 2001 = 100)



De aantallen uitkeringsontvangers vertonen een licht golvend verloop. In 2003 treedt, als gevolg van de verslechterde conjunctuur, een stijging op en in 2004 een hernieuwde daling, vermoedelijk als uitvloeisel van strengere wetgeving en gemeen-

telijke successen bij de fraudebestrijding en arbeidstoeliding. De daling in 2006 kan vermoedelijk worden toegeschreven aan de toenmalige verbetering van de economische conjunctuur. Het uitkeringsvolume, berekend als het reële totaalbedrag aan uitkeringen, loopt redelijk in de pas met het aantal uitkeringen. Ook de ontwikkeling van de totale reële uitgaven van gemeenten spoort daarmee. De reële rijksbijdrage stijgt aanvankelijk sneller dan de gemeentelijke uitgaven vooral doordat in 2003 besloten is dat het Rijk vanaf dat jaar de totale kosten van de reguliere bijstandsuitkeringen zou dragen, maar daalt in 2006 verhoudingsgewijs snel door een verlaging van de rijksbijdrage die was ingegeven door structurele overschotten bij gemeenten. De uitvoeringskosten zijn indirect uit de beschikbare gegevens afgeleid en vertonen een zwakke stijging, die vermoedelijk kan worden verklaard uit de intensivering van de fraudebestrijding en de intensievere begeleiding van cliënten. Ook de eigen inspanning van de sociale diensten in het kader van de re-integratiedoelstelling heeft een effect op het verloop van de uitvoeringskosten.

Kwaliteit en effectiviteit

In de enquête *Kwaliteit Quartaire Sector 2006* (Pommer et al. 2008) is aan ontvangers van uitkeringen gevraagd naar hun ervaringen met de uitkeringsverstrekkers. Bijna 93% is tevreden met de wijze waarop de uitkering wordt verstrekt. Ten opzichte van 2002 is dit vrijwel onveranderd. In 2006 komt het minder vaak voor dat de telefoon niet wordt opgenomen door de uitkeringsinstantie (6%, een daling van 3% ten opzichte van 2002) en komt het ook minder vaak voor dat men wel eens onaangenaam wordt behandeld (8%, daling van 2%). Uitkeringsontvangers worden het vaakst geconfronteerd met een fout bij de bepaling van het uitkeringsbedrag (15%) of met een onbegrijpelijke brief van de uitkeringsverstrekker (14%).

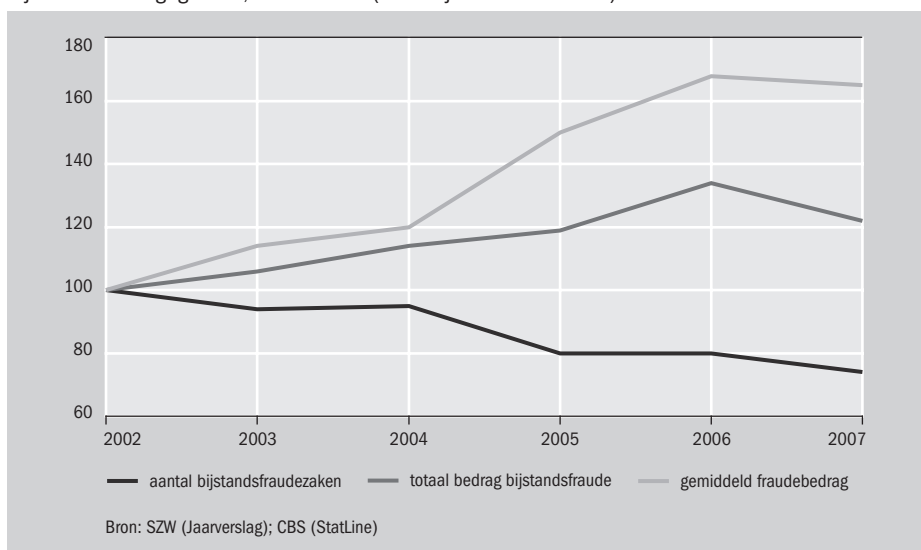
Uit niet-gepubliceerde cijfers uit de benchmark *WWB 2006* (SGB0 2007c) blijkt dat cliënten van de *WWB* de dienstverlening van de sociale dienst met een 7,0 waarderen. Het meest tevreden is men over de stiptheid waarmee de uitkering maandelijks wordt betaald (8,0), het minst over de telefonische bereikbaarheid en de informatievoorziening (6,6). Verder is men ook minder te spreken over de begeleiding door andere instanties dan de sociale dienst, zoals re-integratiebedrijven of scholings- en opleidingsinstituten (6,2). Van de cliënten vindt 88% dat de medewerkers van de sociale dienst zich in het algemeen stipt aan de afspraken houden en 89% vindt dat de medewerkers de privacy van cliënten respecteren. Iets minder cliënten vinden dat de sociale dienst in het algemeen snel en efficiënt werkt (69%).

Uit het *Jaarverslag szw* (szw 2005) en *StatLine* is er informatie bekend over het aantal bijstandsfraudezaken, het totaalbedrag aan bijstandsfraude en het gemiddeld fraudebedrag. Deze gegevens zijn weergegeven in figuur 2.24. Gegevens van voor 2002 zijn door een definitiewijziging niet vergelijkbaar. Het blijkt dat het aantal bijstandsfraudezaken in 2006 weliswaar een kwart lager is dan in 2002, maar dat het gemiddeld fraudebedrag sterk toeneemt: van 2280 euro in 2002 tot 3765 euro in 2007. Ook

het totaalbedrag aan bijstandsfraude neemt toe (van 100 miljoen euro naar 122 miljoen euro). Wel zien we dat in 2007 zowel het gemiddeld als het totale fraudebedrag voor het eerst daalt ten opzichte van het jaar daarvoor. In totaliteit kunnen we stellen dat de bestrijding van bijstandsfraude vooral lijkt te leiden tot een afname van de 'kleinere' fraudes.

De invoering van de wwB heeft ertoe geleid dat veel gemeenten actiever zijn gaan optreden als poortwachter bij de instroom naar een uitkering (szw 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 ertoe geleid dat de instroom in de wwB is gedaald van 110.000 personen in 2004 naar 88.000 in 2006 (szw 2007a; Bosselaar et al. 2007). Er zijn echter wel signalen dat deze afname in de bijstand heeft geleid tot een toename van het gebruik van de (door het Rijk gefinancierde) Wajong-regeling (de Volkskrant 29 augustus 2007).

Figuur 2.24
Bijstandsfraudegegevens, 2002-2006 (indexcijfers 2002 = 100)



Gebruikers zijn tevreden over de kwaliteit van de sociale dienst. Hun oordeel is over de tijd gezien hetzelfde gebleven. Het aantal opgespoorde fraudezaken neemt af, maar het totaalbedrag aan fraude neemt wel toe.

2.9 Maatschappelijke en sociale dienstverlening

Inleiding

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

Met het totaal van de genoemde voorzieningen was in 2006 circa 2,2 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. Het merendeel hiervan heeft betrekking op maatschappelijke begeleiding en advies (1,2 miljard euro) en sociaal-cultureel werk (0,8 miljard euro). De gemeentelijke uitgaven voor kinderopvang zijn vanaf 2004 als gevolg van een stelselwijziging sterk teruggelopen en bedroegen in 2006 nog slechts 0,2 miljard euro.

Beleidsmatige ontwikkelingen

De ontwikkeling op het terrein van de maatschappelijke en sociale dienstverlening met verreweg de meeste impact voor gemeenten is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)⁷⁶. De wet trad (na een aanloopperiode van drie jaar)⁷⁷ op 1 januari 2007 in werking en verving de Welzijnswet, de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en een deel van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), te weten de huishoudelijke verzorging. In de financieringsstructuur verandert weinig. Zaken die onder de voormalige Welzijnswet vielen worden nog steeds gefinancierd uit de eigen middelen van de gemeenten en voor de voormalige Wvg verloopt financiering nog steeds op basis van de middelen die gemeenten ontvangen uit het gemeentefonds. Wel is de vergoeding van dure woonvoorzieningen door het Rijk overgeheveld naar het gemeentefonds, maar het gaat hier om relatief kleine bedragen. Het is de bedoeling dat de extra Wmo-middelen voor huishoudelijke verzorging, die nu via een integratie-uitkering naar de gemeenten gaan, in de toekomst ook integraal in het gemeentefonds worden opgenomen.

De Wmo past in een trend naar een grotere verzelfstandiging en zelfredzaamheid van mensen in onze samenleving. Al in de jaren tachtig van de vorige eeuw begint de extramuralisering: buiten de muren van de instellingen zorg verlenen aan onder anderen ouderen, gehandicapten en psychiatrische patiënten. De gedachte hierbij was dat deze extramuralisering zou kunnen bijdragen aan een grotere participatie en integratie van mensen met beperkingen. Aanvankelijk reageren de instellingen hierop door zeer versnipperd externe diensten aan te bieden. Weer later ontstaat het idee dat dit niet of slecht mogelijk is als het geheel tot de zorg beperkt blijft. Maatschappelijke integratie kan niet slagen zonder dat ook de algemene gezondheidszorg (bv. huisartsen), woningbouwcoöperaties, arbeidsbureaus, belangenbehartigings-

organisaties en andere informele netwerken hieraan een bijdrage leveren. Ook lijkt samenwerking tussen zorginstellingen een cruciale factor. De gedachte achter de Wmo is dat dit het beste onder de regie van gemeenten kan plaatsvinden.

De Wmo is dus een brede participatiewet met als doel zoveel mogelijk mensen – met of zonder beperking – te laten meedoen in de samenleving. Het kabinet ziet daarbij voor zichzelf een actieve rol weggelegd: het zoeken naar mogelijkheden om beleids-terreinen, organisaties en burgers te verbinden en samen werken aan een samenleving waarin mensen omzien naar elkaar. Daarnaast gaat de minister uit van het idee van wederkerigheid: de overheid investeert in de ondersteuning van haar burgers, maar mag er ook op rekenen dat die burgers iets terugdoen voor de samenleving (vws 2007). De minister is systeemverantwoordelijke voor de Wmo en geeft daaraan invulling door richtinggevende kaders te stellen en door in te grijpen als gemeenten niet voldoende presteren. De Wmo is een decentrale wet, waarin de beleidsvrijheid en de autonomie van de gemeenten verankerd zijn.

De Wmo kent negen prestatievelden, die in drie clusters kunnen worden ingedeeld:

- het bevorderen en ondersteunen van sociale samenhang (prestatievelden 1 en 4b);
- het ondersteunen van mensen met beperkingen (prestatievelden 3, 4a, 5 en 6); en
- het ondersteunen van kwetsbare groepen (prestatievelden 2 en 7-9).

De aandacht is in het eerste jaar vooral uitgegaan naar de nieuwe taak ‘huishoudelijke hulp’, waarover veel maatschappelijke onrust is ontstaan. Gemeenten moesten voor 1 januari 2008 alle (ca. 300.000) cliënten die eerder via de AWBZ huishoudelijke hulp kregen, herindiceren, en de gemeenten moesten de zorg aanbesteden. De herindicering had tot gevolg dat cliënten vaak een lichtere vorm van huishoudelijke hulp kregen dan voorheen. De aanbesteding is in een groot aantal gevallen door de tijdsdruk eerder een technische operatie geweest dan een politiek bewuste (vws 2007). Sommige zorgverleners zijn financieel in de problemen geraakt, doordat ze uit angst om hun positie op de thuiszorgmarkt te verliezen te laag hebben geboden. In sommige gevallen zijn medewerkers ontslagen of vervangen door goedkopere alfahulpen. De minister achtte dit ongewenst. Er is een extra subsidieregeling gekomen voor het oplossen van de problemen van de zorgverleners, en de minister heeft een wetswijziging aangekondigd om inzet van alfahulpen door zorgverleners te voorkomen. Het inzetten van alfahulpen kan voortaan alleen als de cliënt daarvoor kiest via een persoonsgebonden budget of een financiële vergoeding.

De aandacht voor de huishoudelijke zorg leidt de aandacht af van de kern van de wet: participatie. Op andere Wmo-terreinen zijn wel degelijk initiatieven ontwikkeld die bijdragen aan de participatiedoelstellingen van de wet, soms ook ingegeven of versneld door ontwikkelingen op andere beleidsterreinen (bv. wonen, welzijn, gezondheidszorg, integratie).⁷⁸ De analyse van een jaar Wmo laat zien dat de werkelijke omslag bij zowel lokale overheid, organisaties als burgers nog gemaakt

moet worden. Het doel is een andere rolverdeling die burgers meer verantwoordelijk maakt voor hun eigen omgeving en de lokale overheden en maatschappelijke organisaties aanzet om daarbij nadrukkelijk ondersteuning te verlenen. Dat besef is er (nog) niet.⁷⁹

In september 2007 is een ambitieus vernieuwingsprogramma Wmo gestart, dat de Wmo in een breder perspectief van maatschappelijke trends plaatst, innovatieve aanpakken gaat ontwikkelen en werkt aan kwaliteitverbetering van de Wmo (vws 2007). Verder zijn richtinggevend kaders opgesteld voor de mantelzorg, het vrijwilligerswerk en huiselijk geweld.⁸⁰ In 2008 wordt de Wmo geëvalueerd door het SCP.

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

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

Het staat de gemeenten vrij om van deze regelingen gebruik te maken, maar uit informatie van het departement van Volksgezondheid Welzijn en Sport (vws) blijkt dat veel gemeenten dat ook daadwerkelijk doen. Ook uit onderzoek van het SCP blijkt dat gemeenten sterk reageren op deze financiële prikkels, vooral omdat dergelijke regelingen op lokaal niveau instellingen en belangengroepen motiveren om het onderwerp op de politieke agenda te krijgen (Kwekkeboom et al. 2002: 46; Gilsing 2005: 320).

Na een lange aanloopperiode, waarvan de basis al in 1994 is gelegd, toen het kabinetsstandpunt *Regie op de jeugdzorg* verscheen, is per 1 januari 2005 de Wet op de jeugdzorg in werking getreden. De wet richt zich op de zorg voor jongeren met opvoedingsproblemen die niet kunnen worden opgevangen door de algemene voorzieningen, zoals het onderwijs, de huisarts, de jeugdgezondheidszorg of het algemeen maatschappelijk werk. Met de invoering van de wet is een centrale rol weggelegd voor de Bureaus Jeugdzorg als indicatieorgaan voor de toegang tot een aantal zorgaanbieders. Gemeenten hebben met de invoering van de wet een preventieve

en signalerende rol gekregen. Een deel van de specifieke uitkeringen voor deze taak gaat naar grootstedelijke gebieden.

Het huidige kabinet-Balkenende-IV kent een programmaministerie voor Jeugd en Gezin onder leiding van minister Rouvoet. Een van de belangrijkste doelstellingen van dit ministerie is het realiseren van een landelijk dekkend netwerk van Centra voor Jeugd en Gezin. Ieder kind en iedere ouder moet met alle mogelijke vragen over opvoeden en opgroeien en voor hulp terecht kunnen bij een fysiek inlooppunt in de buurt. In het bestuursakkoord Samen aan de Slag (BZK/VNG 2007) is afgesproken dat in 2011 alle gemeenten een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) hebben.⁸¹ Minister Rouvoet wil de inrichting van een CJG per 2012 vastleggen in de Wet op de jeugdzorg.⁸² De CJG's voeren in de eerste plaats de jeugdgezondheidszorg uit (onderdeel van de Wet collectieve preventie volksgezondheid, WCPV) en taken van de Wet op de jeugdzorg (opvoed- en opgroei-ondersteuning cf. de Wmo prestatieveld 2). Daarnaast moet het CJG een voorpost zijn voor de Bureaus Jeugdzorg en een schakel via de Zorg- en Adviesteams met het onderwijs vormen.⁸³ Instrumenten hiervoor zijn de Verwijs Index Risicjongeren en het Elektronisch Kinddossier, instrumenten die vanwege de complexe problematiek (diverse instellingen die gegevens moeten leveren, juridische problemen) niet snel van de grond komen.

Kinderopvang valt uiteen in dagopvang, buitenschoolse opvang, gastouderopvang⁸⁴ en ouderparticipatiecrèches.⁸⁵ Een van de uitgangspunten van het kabinetsbeleid is dat voor alle ouders optimale mogelijkheden moeten worden gerealiseerd voor het combineren van arbeid en zorg.⁸⁶ Kinderopvang is daarvoor een belangrijke voorwaarde. Sinds de invoering van de Wet kinderopvang in 2005 is de kinderopvang een marktgerichte sector. Ouders zijn de spil geworden en de markt moet haar werking doen. De wet kent een vraagfinanciering, wat betekent dat ouders via de belastingdienst een tegemoetkoming kunnen ontvangen voor de kosten van kinderopvang. De kinderopvang dreigt slachtoffer te worden van zijn eigen succes. Cijfers van het CBS tonen aan dat er zowel in 2006 als in 2007 circa 100.000 vrouwen meer zijn gaan werken; dit kan voor een deel worden toegeschreven aan een verbetering van de bereikbaarheid en betaalbaarheid van de opvang. Werden in 2004, vóór de Wet kinderopvang, nog bijna 393.000 kinderen opgevangen, in 2007 waren dit bijna 556.000 kinderen oftewel 25% van de kinderen.^{87, 88} Kennelijk was deze toename niet verwacht en het kabinet heeft maart 2008 bezuinigingen aangekondigd op het kinderopvangbudget. Deze zullen naar verwachting in 2009 ingaan. Ter compensatie stijgt een inkomensafhankelijke belastingkorting voor gezinnen met kinderen. Doel van die maatregel is ouders te stimuleren meer te gaan werken.⁸⁹

Momenteel worden peuterspeelzalen nog door gemeentelijke subsidies bekostigd. Het kabinet wil echter dit type voorziening onderbrengen in de Wet kinderopvang, zodat ook dit een marktgerichte sector wordt. Doel van deze harmonisatie is het voorkómen van segregatie tussen kinderen op jonge leeftijd (VNG 2008).

In de Wet kinderopvang is geregeld dat de GGD toezicht uitoefent op aanbieders van kinderopvang. In 2008 is de GGD gestart met een systeem van risicogestuurd en stimulerend toezicht. Ondernemers die aannemelijk hebben kunnen maken dat zij de regels naleven, krijgen een minder intensief toezicht. De wettelijk verplichte jaarlijkse inspectie blijft bestaan, maar de intensiteit van het toezicht zal gaan variëren. Per 1 januari 2008 krijgen gemeenten structureel € 3 miljoen extra in het gemeentefonds voor het toezicht en de handhaving van de Wet kinderopvang (VNG 2008). Belangrijke reden hiervoor is dat door de sterke groei van de kinderopvang het aantal nieuwe locaties dat door de GGD geïnspecteerd moet worden sterk is toegenomen. Ook de gastouderopvang neemt toe.

De VNG heeft de periode van het ondersteuningstraject 'Versterking toezicht en handhaving kwaliteit kinderopvang' verlengd tot eind 2009. Dit betekent dat zij extra capaciteit beschikbaar heeft om gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering van hun wettelijke taken op het terrein van toezicht en handhaving van de kwaliteit in de kinderopvang.

Op korte termijn is een capaciteitsuitbreiding van de buitenschoolse opvang nodig. Van gemeenten wordt verwacht dat zij een centrale rol vervullen bij het realiseren hiervan. Dit onder meer vanuit hun verantwoordelijkheid voor onderwijs- en welzijnsaccommodaties en jeugdzorg en hun vermogen verschillende partijen samen te brengen. Samenwerking tussen gemeentelijke ambtenaren op het terrein van onderwijs, jeugdbeleid, toezicht op kinderopvang en ruimtelijke ordening is nodig om de capaciteitsuitbreiding te realiseren. Gemeenten ontvangen hiervoor eenmalig 5 miljoen euro via het gemeentefonds. Daarnaast worden zij en andere partijen door een landelijk netwerkbureau ondersteund.⁹⁰

Sinds 1996 hanteert de overheid *inburgeringstrajecten* als instrument om buitenlanders die zich in Nederland vestigen te helpen hun weg in de Nederlandse maatschappij te vinden (SCP/WODC/CBS, 2005). Per 1 januari 2007 is de nieuwe Wet inburgering van kracht geworden.⁹¹ De wet betekent een nieuw inburgeringsstelsel met meer eigen verantwoordelijkheid voor zowel 'nieuwkomers' als 'oudkomers'. De inburgeraar heeft bovendien een resultaatverplichting: hij of zij heeft aan zijn inburgeringsplicht voldaan bij het slagen voor het inburgeringsexamen. Bij het niet-nakomen van de inburgeringsplicht volgen sancties. De eigen verantwoordelijkheid betekent dat alle inburgeringsplichtigen zelf dienen te bepalen hoe zij zich voorbereiden op het examen. De gemeente vervult hierbij een zeer belangrijke rol, doordat zij inburgeraars op verschillende wijzen ondersteunt bij de voorbereidingen op het examen. Zij informeert inburgeraars en biedt bepaalde voorzieningen aan. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor het handhaven van de inburgeringsplicht. Gemeenten hebben dus een informerende, handhavende en faciliterende functie. Zij kunnen de specifieke invulling van het inburgeringsbeleid afhankelijk van de lokale context zelf bepalen, uiteraard binnen bepaalde wettelijke kaders.⁹²

Vooralsnog is het rendement van inburgering van zowel oud- als nieuwkomers volgens het kabinet te laag. Meer dan de helft van de oud- en nieuwkomers behaalt niet de niveaus die met de nieuwe wet worden beoogd. Om kwaliteit en rendement van de inburgering te vergroten is het Deltaplan inburgering opgesteld (VROM 2007a). Het gaat om een actieprogramma dat inburgering koppelt aan participatie en andere kabinetsprojecten uit de pijler 'Sociale samenhang'. Gemeenten moeten op basis van de maatregelen uit het Deltaplan gemiddeld 60.000 inburgeringsprogramma's per jaar kunnen aanbieden. Het kabinet stelt als doel dat 80% van deze inburgeringsprogramma's in 2011 dual is. Het gaat dan om een koppeling van inburgering en re-integratie, werk, ondernemerschap, (beroeps)opleiding, vrijwilligerswerk of opvoedingsondersteuning. Gemeenten moeten daarbij aan iedere inburgeraar een op maat gemaakt, door het Rijk gefinancierd aanbod kunnen doen. Omdat dit momenteel voor bepaalde groepen inburgeraars nog niet mogelijk is, wordt voor 1 juli 2008 een voorstel tot wijziging van de Wet inburgering ingediend. Daarnaast wordt conform de afspraken in het bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten (BZK/VNG 2007) het Participatiefonds zodanig ingericht dat participatiebevorderende budgetten worden gebundeld, zodat gemeenten deze optimaal kunnen inzetten.⁹³ Ook zal onderzoek worden gedaan naar de mogelijke synergie tussen de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet inburgering. Bovenop de jaarlijkse inzet van 10 miljoen euro voor integratieprojecten is voor de uitvoering van het Deltaplan inburgering in de huidige kabinetsperiode 2008 tot en met 2011 een extra budget van 460 miljoen euro beschikbaar.

Het Deltaplan moet verder worden uitgewerkt in een inburgeringsakkoord tussen Rijk en gemeenten, waarin duidelijke afspraken worden gemaakt over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Daarnaast moeten hierin afspraken worden gemaakt over administratieve lastenverlichting voor gemeenten. In de loop van 2008 verschijnt er tevens een gemeenschappelijke integratieagenda voor rijksoverheid en gemeenten (VROM 2007b).

Indicatoren

Van belang voor de informatievoorziening op het terrein van zorg en welzijn is het uit 1999 daterende initiatief van het departement van vws om voor zijn gehele werkterrein zogenoemde brancherapporten te laten opstellen die passen binnen het traject van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB). Het ministerie heeft ervoor gekozen vier rapporten uit te brengen over volksgezondheid (preventie, cure, care en over de GGZ en maatschappelijke zorg) en één over welzijn en sport. Dit laatste rapport werd opgesteld door het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW). In november 2002 verscheen het eerste *Brancherapport Welzijn en Sport* (NIZW 2002) over de jaren 1998 tot en met 2001. Een tweede is niet meer verschenen. Dit toont al aan dat het met de verschijningsfrequentie van deze rapporten droevig is gesteld. Maten voor gemeenten steunt in belangrijke mate op CBS-gegevens, trendrapporten en monitors die door andere organisaties zijn ontwikkeld. Ook op dit front is eerder sprake van een verslechtering dan een verbetering van de infor-

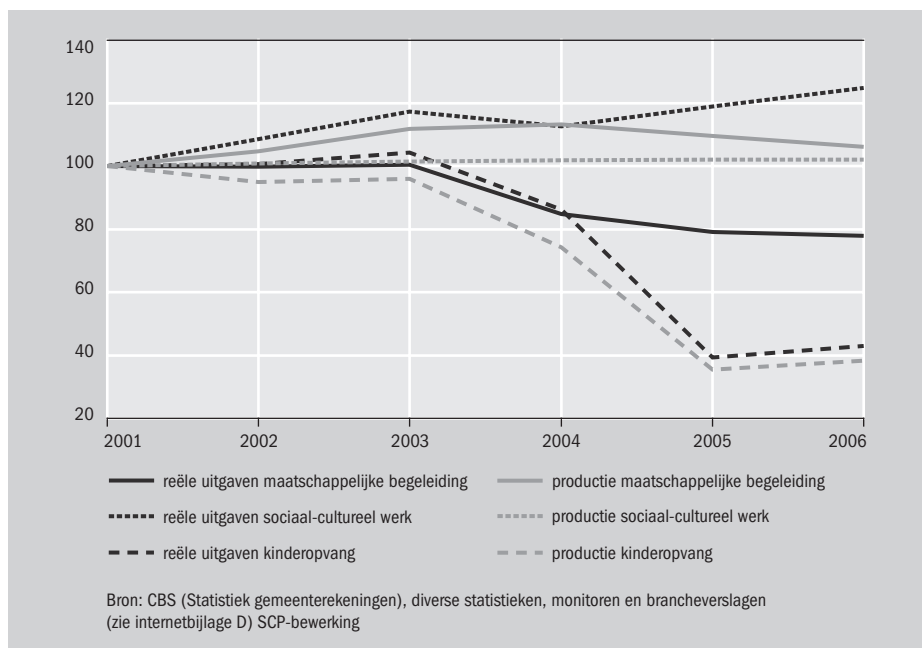
matie. Zo kampt de *Monitor Maatschappelijke opvang* (Trimbos 2004) met problemen om de omvang van dienstverlening consistent en landelijk representatief in beeld te brengen.

Het voert te ver om hier alle voor de betreffende taakvelden gebruikte productindicatoren aan de orde te stellen. Zie internetbijlage D voor een meer uitgewerkt overzicht.

De gegevens zijn afkomstig uit het Gegevensbestand quartaire sector van het SCP, dat op zijn beurt is gebaseerd op CBS-gegevens, brancherapporten en monitors (bv. Statistiek Kindercentra (CBS), *Monitor Maatschappelijke opvang* (Trimbos 2004) en de *Monitor Oudkomers* en de *Monitor Nieuwkomers* (Significant 2005a en b, 2006a en b). De productindicatoren zijn veelsoortig en omvatten naast echte prestatie-indicatoren ook gebruiksindicatoren. In het bijzonder voor de onderdelen sociaal-cultureel werk (jeugdwerk en club- en buurthuizen) en bestrijding maatschappelijke achterstanden zijn, bij gebrek aan betere gegevens, normeringsindicatoren (de omvang van relevante leeftijds- en bevolkingsgroepen) gebruikt.

Figuur 2.25

Gemeentelijke uitgaven en productie voor maatschappelijke en sociale dienstverlening, 2001-2006 (indexcijfers, 2001 = 100)



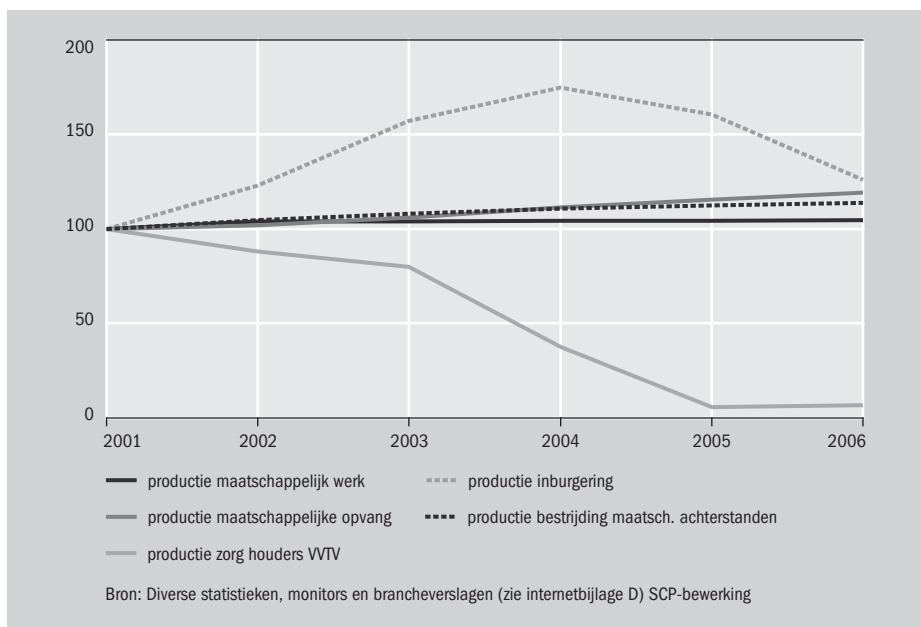
Kengetallen

Figuur 2.25 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven en bijbehorende productie voor de drie belangrijkste deelterreinen. De reële uitgaven

voor de kinderopvang vertonen vanaf 2004 een sterke terugval, die te maken heeft met een gereduceerde rol van gemeenten in de financiering van de kinderopvang. Het door gemeenten bekostigde deel van de productie vertoont een vergelijkbare daling. De uitgaven voor maatschappelijke begeleiding nemen eerst toe, maar vallen met name in 2004 beduidend terug. Intussen blijft de productie, en vooral die op het terrein van de inburgering, groeien. Een verklaring voor deze discrepantie is vooralsnog niet gevonden. Mogelijk betreft het alleen verschillen in boekingswijze van uitgaven.⁹⁴ De uitgaven voor sociaal-cultureel werk stijgen aanzienlijk (met gemiddeld 4,5% per jaar). Dit komt nauwelijks tot uitdrukking in het verloop van de productie, die overigens bij gebrek aan empirische gegevens met onbevredigende normerings-indicatoren is gemeten.

Figuur 2.26

Productie van enkele voorzieningen op het taakveld maatschappelijke en sociale dienstverlening, 2001-2006 (indexcijfers, 2001 = 100)



Figuur 2.26 geeft enige aanvullende informatie over de afzonderlijke voorzieningen achter deze aggregaten. Een extreem snelle groei treedt tot 2004 op bij de gemeentelijke activiteiten op het gebied van de inburgering. Daarna neemt ook het aantal inburgeringstrajecten weer aanzienlijk af. De zorg voor houders van voorlopige verblijfsvergunningen neemt over de gehele periode sterk af. Een bescheiden groei kenmerkt het maatschappelijk werk, de maatschappelijke opvang en de bestrijding van maatschappelijke achterstanden. Voor de laatste categorie is er overigens nauwelijks een empirische basis voor deze constatering. De productie is hier geschat via

een normeringsindicator: het aantal niet-westerse allochtonen. Van de andere twee voorzieningen is de laatste jaren nauwelijks tot geen actuele informatie beschikbaar over de omvang van het gebruik en is het verloop van de productie met behulp van extrapolatie geschat.

Kwaliteit

Over vrouwenopvang is maar weinig cijfermateriaal beschikbaar. Zo is er niet bekend hoeveel opvangplaatsen er zijn, hoe groot de wachtlijsten zijn en hoeveel vrouwen gebruik zouden willen maken van opvang. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is bezig met een onderzoek waarbij de omvang van de doelgroep in kaart wordt gebracht. In 2003 is geconstateerd dat het aantal afwijzingen bij maatschappelijke opvang wegens plaatsgebrek toenam (Trimbos 2003). Bij residentiële vrouwenopvang is er tussen 1999 en 2001 een stijging van het aantal afwijzingen van 30%, bij begeleid wonen en woonbegeleiding vrouwenopvang zijn de afwijzingen zelfs verdubbeld. Ook bij algemene crisisopvang (+50%) en bij overige opvang (verdriedubbeling) was de toename fors. Helaas ontbreken recentere gegevens.

Landelijk onderzoek naar de kwaliteit van de kinderopvang wordt onder meer uitgevoerd door het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO). Dit heeft de proceskwaliteit van de kinderopvang vastgesteld voor de jaren 1995, 2001 en 2005 (Vermeer et al. 2005). De proceskwaliteit omvat zaken als de leidster-kindcontacten, de hygiëne, de persoonlijke zorg en de materialen en activiteiten waarmee kinderen te maken krijgen. In 1995 werd geconstateerd dat de proceskwaliteit van de Nederlandse kindercentra op een hoog (internationaal) niveau stond, maar dat dit niveau in 2001 iets was gedaald en in 2005 substantieel was gedaald. Zo werd in 1995 geen enkel kindercentrum met een onvoldoende beoordeeld. In 2001 betrof dit echter 6% van de instellingen en in 2005 maar liefst 36% van de instellingen. De kwaliteit bleek vooral achteruit te zijn gegaan in de domeinen 'taal' en 'activiteiten'. Vermoedelijk komt dit door de snelle groei die de kinderopvang de afgelopen jaren heeft doorgeemaakt, waardoor de aandacht voor kwaliteit enigszins in het gedrang is gekomen (Bureau Bartels 2006). Ook zijn de administratieve lasten van de nieuwe Wet kinderopvang in 2004 voor kleine organisaties soms groot. Oordelen van gebruikers van kinderopvang zijn onder andere gemeten in de enquête Kwaliteit Quartaire Sector 2006. Van de ouders is 88% tevreden over de totale kwaliteit van de kinderopvang. Het meest tevreden is men over de vriendelijkheid van het personeel (95%) en de bereikbaarheid met de auto (89%). Aanmerkelijk minder tevreden is men over de prijs (33%) en de bereikbaarheid met het openbaar vervoer (64%) (zie verder ook Pommer et al. 2008). Ook uit het Radar klanttevredenheidsonderzoek (Radar kinderopvang 2005a,b) blijkt dat ouders tevreden zijn over de kinderopvang. Kinderdagverblijven krijgen gemiddeld een 7,8 en instellingen voor buitenschoolse opvang een 7,5. Ook hier zijn de ouders tevreden over het personeel. Men is minder te spreken over ouderparticipatie en informatie en communicatie.

Ten slotte is er onderzoek uitgevoerd naar de administratieve lasten die burgers ervaren met betrekking tot kinderopvang (Van der Linden et al. 2006). Er zijn diverse instanties waarmee ouders te maken (kunnen) krijgen, zoals de kinderopvangorganisatie, belastingdienst, werkgever, intermediair(s), gemeente en het UWV. De gemiddelde lastendruk is het hoogst als men te maken heeft met de gemeente: gemiddeld 9,5 uur in 2005. Ook de *out-of-pocket*-uitgaven (bv. portokosten, kopieerkosten en reiskosten) per huishouden zijn bij de gemeente het hoogst (€ 7,57). Voor vier van de vijf andere instanties liggen de *out-of-pocket*-uitgaven per huishouden niet boven de € 1.

Uit de *Monitor Oudkomers* (Significant 2005a, 2006a) en de *Monitor Nieuwkomers* (Significant 2005b, 2006b) en de *Monitor inburgering* (Significant 2007) is informatie bekend over de uitval bij inburgeringscursussen. Voor oudkomers lag dit in 2005 op 8% en in 2006 op 10%. Bij nieuwkomers ging het in 2005 om 10% en in 2006 om 6%. Een andere maatstaf voor de kwaliteit van inburgering is het percentage cursisten dat na afloop het gewenste taalniveau haalt (NT2-niveau 2). Dit geldt voor een kleine 50% van de deelnemers. Ruim een derde van de cursisten vertoont geen niveaustijging (Significant 2007).

2.10 Voorzieningen gehandicapten

Inleiding

De Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) is in 1994 in werking getreden. Als gevolg daarvan hebben gemeenten een verantwoordelijkheid gekregen voor de toekenning en verstrekking van woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en rolstoelen. Het betreft voorzieningen die de zelfredzaamheid bevorderen van zelfstandig wonende mensen met beperkingen. Voorheen vielen deze voorzieningen onder de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) en werden de aanvragen onder meer behandeld door de Gemeenschappelijke Medische Dienst die was gelieerd aan de bedrijfsverenigingen. Ook gold in de Wvg de vrom-regeling (Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu) voor geldelijke steun bij de huisvesting van gehandicapten. Door de gerichtheid op personen met beperkingen omvat de doelgroep vooral ouderen: circa 70% is 65-plusser. Van de 65-plussers maakte in 2006 bijna 22% gebruik van de Wvg.

Van de gebruikers van deze voorzieningen wordt een (beperkte) inkomensafhankelijke eigen bijdrage verlangd. Uit de Statistiek gemeenterekeningen valt af te leiden dat het aandeel van de eigen bijdragen in de totale lasten in de periode 2001-2006 is teruggelopen van 6 naar 3,5%. Met de uitvoering van de Wvg was in 2006 1,0 miljard euro aan uitgaven gemoeid.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Bij de start van het tweede kabinet-Balkenende is de overgang van de verantwoordelijkheid voor de Wvg van het ministerie van SZW naar dat van VWS gerealiseerd. De

voornaamste reden daarvoor was dat op die manier de samenhang beter zou zijn te bewerkstelligen tussen de Wvg, de Welzijnswet, de Awbz en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) die per 1 januari 2007 van kracht is geworden. De Wmo voorziet in een wettelijke grondslag voor ondersteunende voorzieningen die nodig zijn om kwetsbare groepen van burgers op een waardige manier aan de samenleving te laten deelnemen. Het gaat daarbij niet alleen om die voorzieningen zelf maar ook om ondersteuning van degenen die hulp bieden aan kwetsbare mensen. De Wvg is momenteel opgenomen in de prestatievelden 5 en 6 van de Wmo, die betrekking hebben op het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met beperkingen of een chronisch probleem (prestatieveld 5) en het verlenen van voorzieningen aan deze mensen (prestatieveld 6).

Indicatoren

In de periode 2001-2006 hebben gemeenten nog niet te maken met de Wmo, maar alleen met de Wvg. Een handzame bron met gegevens over de uitvoering van de Wvg is de publicatie *Kerncijfers Wet voorzieningen gehandicapten* (zie bijv. SGBO 2007a). Deze cijfers zijn gebaseerd op een jaarlijkse enquête onder alle gemeenten, waarbij de respons ongeveer 80% bedraagt. De uitkomsten worden opgehoogd naar het totaal van de gemeenten.

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

- woonvoorzieningen, onder te verdelen in woningaanpassingen en overige;
- vervoersvoorzieningen, onder te verdelen in individuele voorzieningen in natura en geld en collectieve voorzieningen;⁹⁵
- rolstoelen.

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

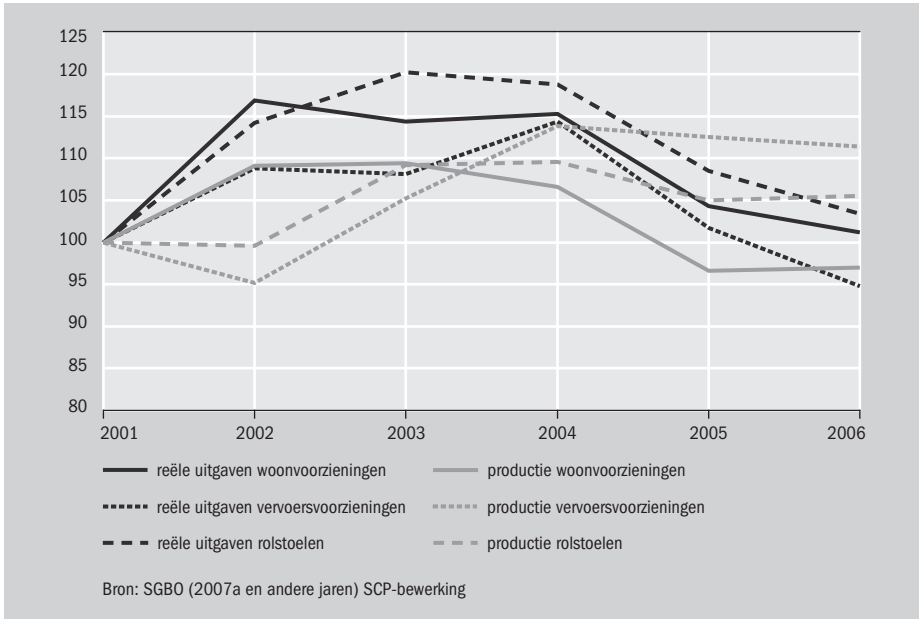
Kengetallen

In totaal is het aantal voorzieningen in de periode 2001-2006 gestegen van 798.000 naar 907.000 (+14%). De voor kosten per eenheid gewogen productie is in die periode slechts met 1% gestegen, wat impliceert dat de goedkopere voorzieningen een snellere stijging hebben doorgemaakt dan de duurdere. De totale kosten zijn in dezelfde periode gestegen van 887 miljoen naar 954 miljoen euro. Dit impliceert een reële kostendaling met 3%. Dit impliceert op zijn beurt weer een daling van de reële kosten per product met 4%.

Figuur 2.27 geeft een beeld van de ontwikkeling van de reële uitgaven en het voorzieningengebruik voor de drie onderscheiden hoofdcategorieën.

Figuur 2.27

Kengetallen voor de Wvg, 2001-2006 (indexcijfers, 2001 = 100)



Bij woningvoorzieningen lopen de reële uitgaven en de productie redelijk in de pas. Ze nemen eerst vrij snel toe, maar vertonen na 2002 een stabilisatie en een daling in de afgelopen jaren. Per saldo bedraagt de gemiddelde jaarlijkse groei 0,2% respectievelijk -0,6%. Voor dit product is derhalve sprake van een toename van de reële kostprijs met 0,8%. Ook de reële uitgaven en de productie van rolstoelen lopen, na een aanvankelijke divergentie, over de gehele periode bezien redelijk in de pas, met een gemiddelde jaarlijkse groei van respectievelijk 0,7% en 1,1%. Dit impliceert een daling van de relatieve kostprijs met gemiddeld 0,4% per jaar. Ook hier vertonen beide indicatoren na een aanvankelijke groei een daling in de eindjaren. De vervoersvoorzieningen vertonen een grillig verloop, waarbij weinig verband lijkt te bestaan tussen de ontwikkeling van de reële uitgaven en de productie. In 2003 en 2004 stijgt de productie sterk, met name bij de collectieve voorzieningen. In 2005 en 2006 blijft de productie vrijwel gelijk. De reële uitgaven stijgen eerst, maar vallen in 2005 en 2007 weer terug. Gemiddeld dalen de reële uitgaven met 1,1% per jaar en stijgt de productie met 2,2% per jaar. Daarmee daalt de reële kostprijs met 3,3% per jaar. Het is onduidelijk of het achterblijven van de kosten verband houdt met een toename van de efficiëntie of met een daling van de kwaliteit. Deze discrepantie is hoe dan ook de oorzaak van de daling van de reële uitgaven per product op het niveau van het totale taakveld Wvg.

De gegevens uit de SGB0-rapporten sporen voor het totaal van de uitgaven aan Wvg-voorzieningen goed met de gegevens uit de gemeentebegrotingen, zoals die

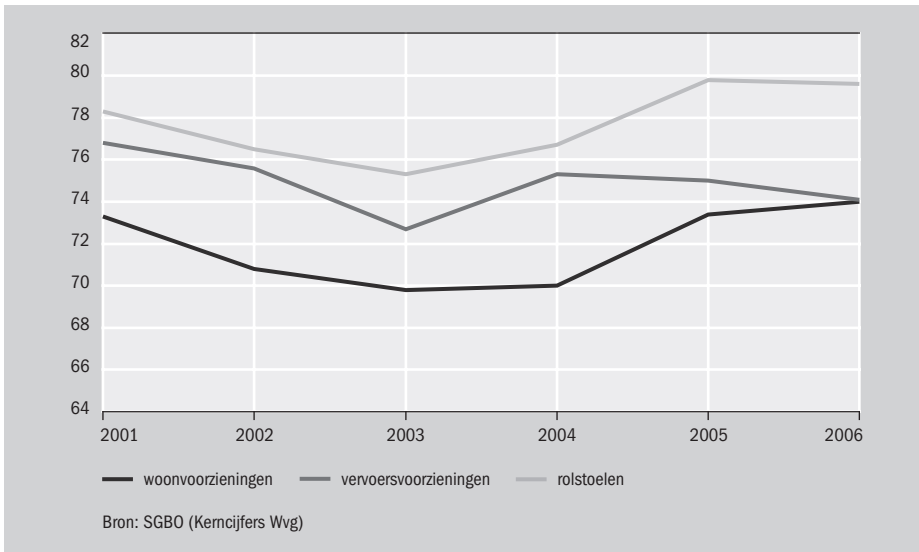
door het ministerie van BZK beschikbaar zijn gesteld⁹⁶ en met de CBS-cijfers in de gemeenterekeningen 2004, 2005 en 2006.

Kwaliteit en effectiviteit

Aanvragen voor woonvoorzieningen worden in 2006 in ongeveer 74% van de gevallen toegewezen (zie figuur 2.28). Voor vervoersvoorzieningen ligt dit percentage in 2006 ook op 74% en voor rolstoelen op 80%. Tot 2003 nam het percentage toegekende aanvragen af, maar nam daarna weer toe. Voor rolstoelen en woonvoorzieningen is de groei na 2005 afgevlakt. Voor vervoersvoorzieningen neemt het percentage toegekende aanvragen sinds 2004 licht af.

Figuur 2.28

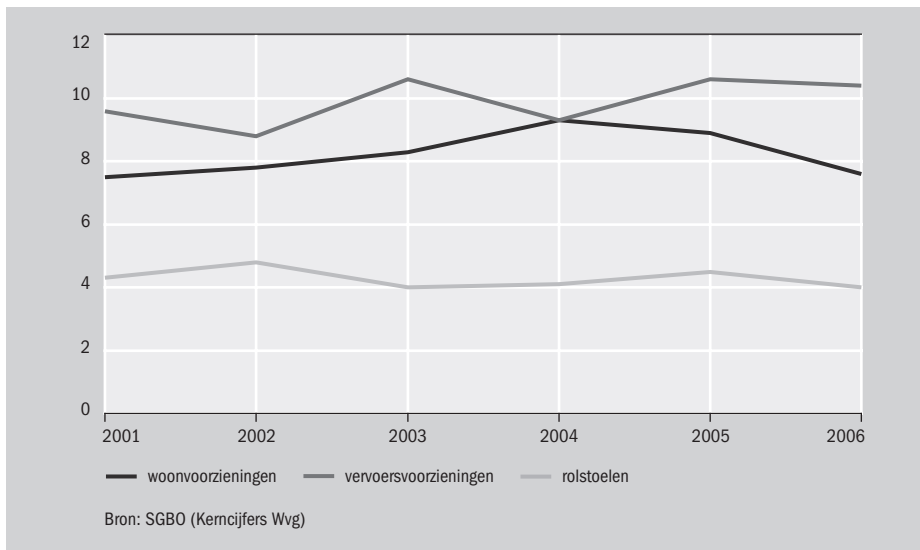
Toegekende aanvragen voor voorzieningen gehandicapten, 2000-2005 (in procenten)



Het aantal afwijzingen (zie figuur 2.29) bij woonvoorzieningen neemt eerst sterk toe, om vanaf 2004 weer af te nemen. Bij vervoersvoorzieningen wisselt het percentage afwijzingen sterk per jaar. Voor rolstoelen ligt het percentage afwijzingen in alle jaren rond de 4%.⁹⁷

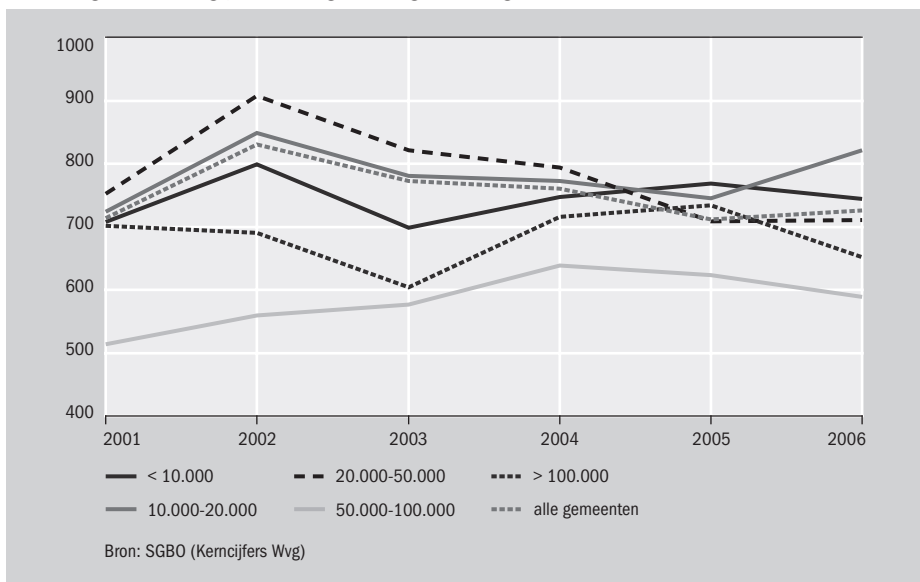
Figuur 2.29

Afgewezen aanvragen voor voorzieningen gehandicapten, 2000-2005 (in procenten)



Figuur 2.30

Uitvoeringskosten Wvg per aanvrager naar gemeentegrootte, 2000-2005 (in procenten)



De uitvoeringskosten (figuur 2.30) zijn toegenomen van 167 miljoen euro tot 200 miljoen euro in de periode 2000-2005. De relatieve omvang van deze kosten is gelijk gebleven (20,7%).

Tussen 2001 en 2006 hebben de uitvoeringskosten voor gemeenten van verschillende omvang een nogal sterk fluctuerend karakter. Gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners zijn gedurende de gehele periode het meest efficiënt. De drie kleinste soorten gemeenten het minst efficiënt, maar de rangorde wisselt door de jaren. De kleinste gemeenten doen het de eerste jaren iets beter, terwijl de middelgrote gemeenten (20.000-50.000 inwoners) het de laatste twee jaar wat beter doen. De grootste gemeenten doen het beter dan de kleine gemeenten, maar het kostenverloop fluctueert voor deze gemeenten sterk.

Uit niet-gepubliceerde cijfers uit het *Landelijk rapport benchmark Wvg* (SGBO 2007b) blijkt dat de meeste cliënten in 2006 (zeer) tevreden zijn over de verschillende Wvg-voorzieningen. Het minst tevreden is men over de autoaanpassing en de tegemoetkoming in de vervoerskosten (74%). Bij de tegemoetkoming is er wel sprake van een verbetering, want in 2004 was nog maar 69% tevreden. Voor autoaanpassing zien we geen verandering. Het meest tevreden is men over de woonvoorziening en de scootermobiel (90%). Bij de woonvoorziening was dit in 2004 nog 92% en voor de scootermobiel 87%. Tussen 2004-2006 dient ongeveer 10% van alle cliënten jaarlijks een klacht in. Er is geen informatie bekend over de aard van de klachten, maar wel over de afhandeling. Zowel op de snelheid waarmee als de manier waarop de klachten worden afgehandeld, scoren de gemeenten een voldoende (6,0). Dit is een verbetering ten opzichte van 2004, toen de gemeenten daarvoor respectievelijk een 5,6 en een 5,4 scoorden. Wel moet worden aangetekend dat voor slechts twintig gemeenten de gegevens bekend zijn.

In De Klerk en Schellingerhout (2006) staan wel landelijk representatieve gegevens over de tevredenheid van gebruikers met vervoersvoorzieningen van de Wvg. Gebruikers geven aan dat ze door het aanvullend vervoer op iedere bestemming in de regio kunnen komen (92%) en dat ze door dit vervoer minder afhankelijk zijn van anderen (77%). Wel vindt 50% dat het aanvullende vervoer vaak niet op tijd is. De afgelopen twee jaar is het aantal negatieve berichten over de kwaliteit van gehandicaptenvervoer sterk toegenomen. Vaak wordt hierbij een link gelegd met de openbare aanbesteding van het gehandicaptenvervoer (Trouw 2 augustus 2007 “Sommige gehandicapten zitten op de grond.” Kwaliteit ziekenvervoer ondermaats door “keiharde concurrentiestrijd”). Of het hier gaat om structurele of lokale problemen is niet bekend, aangezien er geen landelijk onderzoek naar is gedaan.

2.11 Volksgezondheid

Inleiding

Gemeenten verrichten van oudsher taken op het terrein van de bevordering van gezondheid en ziektepreventie. Een centrale rol hierin spelen de gemeentelijke geneeskundige en gezondheidsdiensten (GGD'en). Met deze GGD'en was in 2006 circa 0,4 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. Overigens was dit slechts een deel van de totale kosten van de GGD'en van 0,7 miljard euro. Dat komt doordat veel activiteiten (deels) uit andere bronnen worden gefinancierd, waaronder eigen betalingen van gebruikers (bv. voor inentingen). Sinds enkele jaren strekt de verantwoordelijkheid van gemeenten zich ook uit tot de consultatiebureaus voor jonge kinderen. Vanaf 2005 zijn deze op de gemeenterekening terug te vinden als de functie Jeugdgezondheidszorg.⁹⁸ De uitgaven hiervoor beliepen in 2006 0,3 miljard euro. Ten slotte is er een taakveld ambulancezorg, dat in veel gemeenten overigens tot de verantwoordelijkheid van de GGD wordt gerekend, waarmee in 2006 60 miljoen euro aan gemeentelijke uitgaven was gemoeid. In totaal ging in 2005 0,8 miljard euro naar gemeentelijke uitgaven voor het taakveld volksgezondheid.

Beleidsmatige ontwikkelingen

In de Wet collectieve preventie volksgezondheid (WCPV) zijn de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente ten aanzien van collectieve preventie op het gebied van volksgezondheid vastgelegd. De WCPV, die stamt uit 1989, is in 1996 aangescherpt naar aanleiding van het rapport van de commissie 'Versterking collectieve preventie'.⁹⁹ Per 1 januari 2003 is de wet wederom aangepast, met als belangrijkste wijzigingen:

- de herformulering van enkele gemeentelijke taken;
- de opdracht aan de gemeente om elke vier jaar een nota gezondheidsbeleid op te stellen;
- de verankering van het basistakenpakket jeugdgezondheidszorg;
- de introductie van de mogelijkheid jeugdgezondheidszorgtaken door andere instellingen dan de GGD te laten uitvoeren;
- de codificatie van enige rijkstaken.

De WCPV-taak openbare geestelijke gezondheidszorg wordt overgeheveld naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). In 2008 zal de Wet publieke gezondheid naar de Kamer worden gezonden, die de WCPV, de Infectieziektewet en de Quarantainewet zal vervangen.¹⁰⁰ De nieuwe wet moet samenhang brengen in de infectieziektebestrijding en internationale afspraken op dit gebied vastleggen.

Kenmerkend voor de huidige WCPV is dat het een wet is die gemeenten grote vrijheid laat om zelf invulling en uitvoering te geven aan het gezondheidsbeleid. Gemeenten kunnen niet alle WCPV-taken zelf uitvoeren. Er zijn wel basistaken die iedere gemeente moet uitvoeren, maar de WCPV is een gematigd decentrale wet.

Door verschillende partijen wordt gesteld dat gemeenten op het gebied van collectieve preventie en integrale, sectoroverstijgende gezondheidszorg nog onvoldoende activiteiten ontplooiën (RIVM 2007). Het aantal gemeenten dat soms of regelmatig aandacht besteedt aan de gezondheidsgevolgen van beslissingen op andere terreinen is de afgelopen jaren gestegen. Desondanks wordt op dit moment op lokaal niveau nog maar mondjesmaat met integraal gezondheidsbeleid gewerkt.¹⁰¹ Ook het kabinet is van mening dat gemeenten en GGD zichtbaarder moeten worden als partner op het terrein van gezondheid en preventie.¹⁰² Er is daarmee een trend naar meer aandacht voor integraal gezondheidsbeleid, wat bijvoorbeeld blijkt uit Kennisnetwerk Integraal Gezondheidsbeleid dat in 2007 werd opgericht.¹⁰³ In zijn preventienota beloofde het kabinet gemeenten meer te ondersteunen bij de uitvoering van lokaal preventiebeleid (vws 2006). Dit zou onder andere gebeuren door centra voor gezond leven die in de loop van 2007 zijn gestart en die een samenwerkingsverband zijn tussen het RIVM en gezondheidsbevorderende instanties. De centra maken deel uit van een breder in de preventienota opgenomen actieprogramma. Een samenhangend en integraal gezondheidsbeleid is bovendien een van de vier beleidslijnen binnen de kadervisie gezondheid en preventie 2007-2011.¹⁰⁴

Belangrijke ontwikkelingen hebben zich de afgelopen jaren ook voltrokken op het gebied van de jeugdgezondheidszorg. De jeugdgezondheidszorg monitort de lichamelijke, psychische, sociale en cognitieve ontwikkeling van alle kinderen. Het gaat hierbij om de gezondheid van het kind in brede zin. Het gaat ook om preventie, signaleren, adviseren en aanpakken van ontwikkelingsproblemen bij alle kinderen. De consultatiebureaus en GGD'en voeren de jeugdgezondheidszorg uit.

Een van de belangrijkste doelstellingen van het programmaministerie voor Jeugd en Gezin is het realiseren van een landelijk dekkend netwerk van Centra voor Jeugd en Gezin (CJG).¹⁰⁵ Eigenlijk betekenen de CJG dat gemeenten de taken op het gebied van jeugdgezondheidszorg (vanuit de WPCV) en de lokale jeugdzorg (vanuit de Wmo) meer met elkaar verbinden en in de centra bijbrengen. De jeugdgezondheidszorg is een belangrijke pijler binnen het CJG. Deze biedt vaak het aanknopingspunt voor het coördineren van zorg. Daarbij wordt gelet op de wettelijke verplichting van de jeugdgezondheidszorg om risicokinderen tijdig te signaleren, effectieve (preventieve) zorg te bieden of ernaar te verwijzen en actief te volgen wat er met het kind gebeurt. De gemeente vervult een regierol. Zij is ervoor verantwoordelijk dat er een beslissing wordt genomen over de coördinatie van zorg.¹⁰⁶

Gemeenten worden bij het vervullen van hun regierol ondersteund door een uitgebreid ondersteuningstraject dat in het programmaministerie in samenwerking met de VNG wordt vormgegeven. In het beleidsprogramma *Samen werken, samen leven* (kabinet-Balkenende-IV 2007) heeft het huidige kabinet besloten dat de CJG zullen gaan werken met een elektronisch kinddossier (EKD) en een verwijzindex risicojongeren.¹⁰⁷ Beide moeten vanaf januari 2009 operationeel zijn. Voor het EKD zullen jeugdzorginstellingen en gemeenten in eerste instantie – conform op te stellen

landelijke standaarden – zelf hun dossier digitaliseren. Gemeenten zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor deze digitalisering bij de JGZ-instellingen en regisseren het proces waarbij de verschillende partijen tot een plan voor een nieuwe werkwijze met behulp van een EKD komen. Het Rijk zal de kosten op zich nemen voor de ontwikkeling van een medium om uitwisseling tussen instellingen mogelijk te maken. Daarnaast heeft het programmaministerie voor Jeugd en Gezin als eenmalige tegemoetkoming in de invoeringskosten 6,5 miljoen euro beschikbaar gesteld aan de gemeenten. In het kader van het bestuursakkoord met de VNG ‘Samen aan de slag’ (BZK/VNG 2007) heeft het kabinet voorts toegezegd olopend tot 2011 in totaal 20 miljoen euro structureel voor het digitaal JGZ-dossier en de verwijzindex beschikbaar te stellen via het gemeentefonds.¹⁰⁸

In de Kwaliteitswet zorginstellingen is geregeld dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) toeziet op de gemeenten op het terrein van de publieke gezondheidszorg. Dit geldt dus ook voor hun rol in relatie tot de CJG.¹⁰⁹ De kwaliteitseisen die aan gemeenten op het terrein van de volksgezondheid gesteld worden, nemen toe. Er moet flink worden geïnvesteed in protocolontwikkeling en certificeringstrajecten door de GGD'en. Ook gaan specifieke kwaliteitsregelingen gelden voor de afzonderlijke onderdelen van de WPCV en voor de professionals van de GGD.¹¹⁰

De Centra voor Jeugd en Gezin zijn niet de enige plaats waar de WPCV en de Wmo elkaar ontmoeten. Beide wetten kennen vele raakvlakken. Gezondheid is nodig om deel te nemen aan de maatschappij. Andersom draagt maatschappelijke ondersteuning bij aan de psychische, sociale en fysieke gezondheid. Dit stelt ambtenaren volksgezondheid en Wmo binnen gemeenten voor de uitdaging om gezamenlijk op te trekken bij het maken van integraal sociaal gezondheidsbeleid.¹¹¹ De VNG ziet hierbij een mogelijk synergetische relatie tussen Wmo en WPCV.¹¹² In de nationale preventienota 2006-2010, die richting geeft aan de vierjaarlijkse *Nota Gemeentelijk Volksgezondheidsbeleid*, zegt het kabinet toe om samen met de VNG gemeenten te gaan ondersteunen bij het versterken van samenhangend gezondheidsbeleid, met behulp van het instrumentarium van zowel de WPCV als de Wmo (VWS 2006).

Indicatoren

Financiële gegevens van de GGD'en worden jaarlijks door het CBS gepubliceerd. Daarnaast is er informatie over de overheidsuitgaven voor basisgezondheidszorg uit begrotingen en rekeningen. Bij de analyses kon in overleg met GGD-Nederland gebruikgemaakt worden van de *GGD Benchmark begroting 2003* (GGD-Nederland 2004). Dit rapport geeft een overzicht van de taken van de GGD'en en de daarmee gemoeide kosten. Het onderscheidt twintig taakvelden, waarvan de helft verband houdt met de WPCV. Vooral deze laatste taken worden gefinancierd uit collectieve middelen. De beschikbare historische gegevens laten een zeer snelle stijging van de kosten zien, die maar moeilijk valt te relateren aan een mogelijke groei van de taken.¹¹³ Omdat de invalshoek in dit rapport niet de GGD'en zelf zijn, maar de taken die worden gefinan-

cierd uit gemeentelijke middelen, is de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven hier als maatgevend beschouwd. De ontwikkelingen van deze uitgaven zijn vervolgens gerelateerd aan de WCPV-taken.

Op basis van de Benchmark en de geraadpleegde jaarverslagen kan men zich een beeld vormen van de producten van de GGD. Zo stelt de GGD Amsterdam (2003) per productgroep ramingen op van activiteiten en resultaten.

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

Helaas is er nog geen meting, laat staan een landelijk representatieve meting, beschikbaar van het volume van al deze producten. Daarom is vooralsnog uitgegaan van normeringsindicatoren: het aantal kinderen van 4-17 jaar (schoolarts), het aantal meldingen van infectieziekten en de opnamen in psychiatrische ziekenhuizen (als indicator voor de druk op de openbare geestelijke gezondheidszorg). De overige producten worden gerelateerd aan de omvang van de totale bevolking. De kosten-aandelen voor deze producttypen, die als wegingsfactoren kunnen worden gebruikt, zijn afgeleid uit genoemde Benchmark en bedroegen in 2003 respectievelijk: 47%, 26%, 7% en 20%.

Voor de consultatiebureaus voor jonge kinderen zijn van oudsher goede productiegegevens verzameld door het CBS: de aantallen kinderen onder zorg (naar leeftijd) en het daarmee gemoeide aantal contacten. In deze cijfers wordt ook het bereik van de consultatiebureaus in beeld gebracht: het percentage van de kinderen per leeftijdsgroep dat deze zorg geniet.

De ambulancezorg is apart in het rekenschema opgenomen. Daarbij worden de kosten van de meldkamer toegerekend aan de ambulancedienst zelf. Als productindicator fungeert het aantal ritten. Overigens zijn GGD'en slechts voor een deel verantwoordelijk voor de ambulancezorg. Daarnaast zijn er particuliere dienstverleners in deze branche werkzaam. In 1999 werd circa 40% van het ambulancevervoer door GGD'en verzorgd; nieuwere cijfers over dit aspect zijn niet beschikbaar.

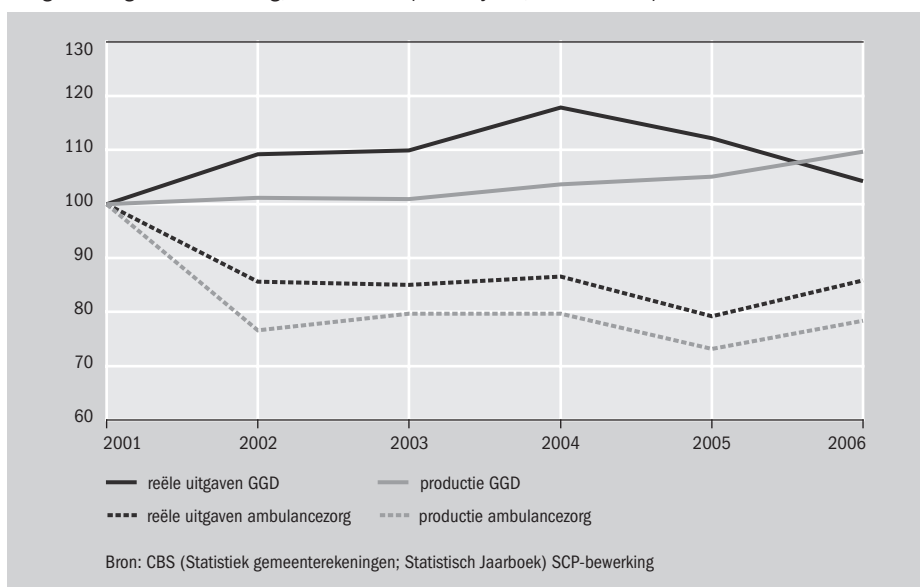
Kengetallen

Enkele kengetallen voor het taakveld volksgezondheid zijn opgenomen in figuur 2.31. Bij de basisgezondheidszorg (overeenkomend met de WCPV-taken van GGD'en) stijgen de gemeentelijke uitgaven met 0,8% per jaar, terwijl de productie een groei van 1,9% vertoont. De reële kosten per product dalen dus met 1,1% per jaar. Overigens is het, door het noodgedwongen hanteren van normeringsindicatoren, heel wel

mogelijk dat taakuitbreidingen of -verzwaringen buiten beschouwing zijn gelaten. De reële uitgaven aan ambulancediensten lijken af te nemen, mogelijk als gevolg van verzelfstandigings- en privatiseringsprocessen. Het verloop van de productie spoort redelijk met dat van de uitgaven. Verder is er, zoals gezegd, met ingang van 2003 een nieuw gemeentelijk taakveld bij gekomen: de jeugdgezondheidszorg die de consultatiebureaus van 0-4-jarigen omvat. Deze nieuwe taak, die in termen van uitgaven ongeveer een derde van het taakveld volksgezondheid omvat, blijft in de figuur buiten beschouwing, maar is wel in het totaalbeeld van gemeentelijke prestaties, inkomsten en uitgaven verwerkt.

Figuur 2.31

Kengetallen gezondheidszorg, 2001-2006 (indexcijfers, 2001 = 100)



Kwaliteit

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 (in)efficiënt de GGD'en opereren.

Volgens gegevens van het CBS (StatLine) wordt een zeer aanzienlijk deel van de kinderen van 0-4 jaar jaarlijks bereikt door de jeugdgezondheidszorg via een bezoek aan een consultatiebureau. Dit bereik vertoont een vrij constant niveau in de periode 2001-2007. Gemiddeld bezoekt 90% van de 0-4-jarigen jaarlijks een consultatiebureau. Dit percentage was iets lager in 2006 (89%) en iets hoger in 2002 (91%), maar

vertoont geen stijgende of dalende trend. Ook het gemiddeld aantal contacten per bezoeker van 0-4 jaar is opmerkelijk stabiel: drie bezoeken per jaar. Alleen in 2006 is het aantal contacten een stuk lager dan gemiddeld (2,2). De oorzaak van deze daling is vooralsnog onduidelijk en in 2007 ligt het aantal weer op 3,1 contacten per jaar.

Een ambulance dient bij spoedeisende hulp (in geval van een levensbedreigende situatie) binnen vijftien minuten na melding ter plaatse te zijn. Aan deze norm voldoet het leeuwendeel van de ambulancediensten (Kommer et al. 2003; Kostalova 2005, 2008). In 1999 kon ruim 7% van de bevolking niet binnen vijftien minuten worden bereikt na een spoedeisende melding. Vooral in dunbevolkte gebieden wordt niet aan deze norm voldaan. In 2001 was het percentage inwoners dat niet op tijd kon worden bereikt gedaald naar 6,8%, in 2005 bleek nog maar 5,6% van de inwoners buiten de vijftien-minutennorm te vallen en in 2008 valt slechts 3% buiten de vijftien-minutennorm. Mede door de onvolledige dekking van de ambulancevoorziening op basis van de vijftien-minutennorm, maar ook door congestie op de wegen en beperkingen van het aanbod, vinden er overschrijdingen van deze norm plaats. Zo voldeed in 2001 8,2% van de spoedeisende ritten niet aan de vijftien-minutennorm. De meeste overschrijdingen vonden plaats in Noord-Holland Noord (20,1%) en Arnhem (19,0%) en de minste in de Gooi- en Vechtstreek (1,2%) en Haaglanden (1,3%). Recentere gegevens zijn helaas niet beschikbaar.

Naast het ambulancevervoer fungeert vanaf 1995 een nagenoeg landelijk dek-kend systeem van traumahelikopters. De vier traumahelikopters (met standplaatsen in Amsterdam, Rotterdam, Groningen en Nijmegen) kunnen in beginsel in een straal van vijftig kilometer binnen vijftien minuten ter plaatse zijn. De randgebieden (Zeeuws-Vlaanderen, Zuid-Limburg en Twente) worden door het buitenland bediend. Dit neemt niet weg dat er nog enkele witte vlekken zijn, zoals de Hollandse en Friese waddeneilanden en delen van West-Friesland en Zuid-Overijssel.

2.12 Milieubeheer, reiniging en riolering

Inleiding

Met de milieugerichte taakvelden was in 2006 3,8 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. Hiervan had 2,1 miljard euro betrekking op de gemeentelijke reinigingsdiensten, 1,1 miljard op de riolering en 0,6 miljard op milieubeheer. Het taakveld reiniging leverde in 2006 overigens een batig saldo op van 1 miljard euro, als gevolg van de verkoop van de Afvalverbranding Rijnmond door Rotterdam en enkele aangrenzende gemeenten. Na correctie voor deze eenmalige inkomsten wogen de baten en lasten voor reiniging min of meer tegen elkaar op. Riolering was voor 98% en milieubeheer slechts voor 25% kostendekkend. In 1995 was de kostendekkendheid nog beduidend lager: 92% voor reinigingsdiensten, 83% voor de riolering en 21% voor milieubeheer.

Per 1 januari 2004 beheren de gemeenten 80.000 kilometer vrijvervalriolering en 20.000 kilometer druk- en persriolering (Rioned 2005b). In totaal zijn ruim 6,7 mil-

joen huishoudens op het riool aangesloten. Driekwart daarvan is aangesloten op het gemengde systeem, waar afval- en regenwater in één buis terechtkomen. De vervangingswaarde van het totale stelsel bedraagt 58 miljard euro (prijspeil 2004).

Beleidsmatige ontwikkelingen

Milieubeheer: De aandacht voor milieuproblematiek neemt toe, mede door de film *An inconvenient truth* van Al Gore. Gemeenten hebben echter beperkte inhoudelijke mogelijkheden om een actieve bijdrage te leveren aan het terugdringen van milieuproblemen. Milieuverontreiniging stopt niet aan de gemeentegrens. Deze problemen dienen vaak in intergemeentelijk verband of op het niveau van de provincies te worden aangepakt. Nieuwe problemen, zoals de luchtkwaliteit (met name de hoeveelheid fijnstof), vragen zelfs om oplossingen in nationaal en Europees verband. De rol van de gemeenten concentreert zich daarmee vooral op de (administratieve) controle van milieubepalingen.

Al verschillende jaren worden ontwikkelingen op het gebied van milieubeheer gekenmerkt door een roep om administratieve lastenverlichting voor burgers en bedrijven. Voor de huidige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Jacqueline Cramer, is dit een van de beleidsprioriteiten, wat tot uitdrukking komt in het vrom-brede programma *Slimmere regels, betere uitvoering en minder lasten*.¹¹⁴ Met name in de vergunningverlening hebben ingrijpende veranderingen plaatsgevonden. In het zogeheten activiteitenbesluit dat 1 januari 2008 van kracht werd, werden de administratieve lasten voor het bedrijfsleven verlaagd door een aantal besluiten samen te voegen, waaronder tien algemene maatregelen van bestuur (AMvB's).¹¹⁵ Daarnaast startte op 4 maart 2008 het project 'Tweede fase modernisering algemene regels'. Het project heeft als doel vergunningsplichtige bedrijven onder algemene milieuregels te brengen.¹¹⁶ Op deze manier vervalt voor hen de milieuvergunningplicht en ontstaat verdere administratieve lastenverlichting.

Ook de komst van de omgevingsvergunning kan in de trend naar lastenreductie worden geplaatst. De invoering ervan zorgt voor veel beroering en is een jaar uitgesteld, omdat minister Cramer betrokken organisaties voldoende tijd wil gunnen voor de noodzakelijke implementatiewerkzaamheden en vanwege vertraging in het wetstraject.¹¹⁷ De Tweede Kamer ging eind 2007 akkoord met het wetsvoorstel voor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De Eerste Kamer liet zich maart 2008 echter kritisch uit over de omgevingsvergunning.¹¹⁸ De vergunning zou ingewikkeld, lastig uitvoerbaar en zelfs in strijd met de Grondwet zijn. Het is nu wachten op een reactie van het ministerie, dat nog steeds verwacht dat de invoering per 1 januari 2009 een feit zal zijn.

De Wabo gaat zeker impact op gemeenten hebben. Hij zal hen dwingen de vergunningstrajecten van 25 afzonderlijke stelsels rondom de inrichting en het gebruik van de fysieke leefomgeving in één procedure te combineren. Daarnaast geeft de Wabo de keus om aanvragen digitaal of zoals vanouds op papier in te dienen. Gemeenten moeten daarom de komende jaren een digitaal loket realiseren.¹¹⁹ Al met al een

behoorlijke organisatorische opgave. Gemeenten mogen leges blijven heffen voor de verschillende vergunningen die onder de Wabo vallen, maar voor milieuvergunningen of -ontheffingen blijft een vrijstelling gelden.¹²⁰

Ook op het gebied van de milieuhandhaving is er beweging. Hier geldt de opkomst van de principes van integrale en programmatische handhaving. Mede door de komst van de Wabo worden handhavingsacties tussen vergunningstelsels en daarmee tussen afdelingen binnen de gemeente en tussen de gemeente en andere overheden sterk gestimuleerd. De Wabo realiseert het recht van de aanvrager op één aanvraag bij één loket met één beslissing na één procedure met één beroepsgang. Dat betekent dat het bevoegd gezag – en dat is in de verreweg de meeste gevallen de gemeente – moet zorgen voor één handhavingstraject. Iedere gemeente moet gecoördineerd toezicht kunnen organiseren en kunnen optreden als één bestuursrechterlijk handhavingsorgaan, zodat aanvragers slechts één handhavingstraject doorlopen.¹²¹ Dit vraagt om goede informatie-uitwisseling en afstemming tussen verschillende vakdisciplines van afdelingen en tussen de gemeente en andere overheidsorganisaties. Een belangrijke kwaliteitseis hierbij is een integraal handhavingsbeleid, -programma en -uitvoering, wat weer vraagt om het doorlopen van een aantal processtappen, zoals probleemanalyse, prioriteitstelling, het bepalen van een nalevingsstrategie, monitoring en evaluatie.¹²² In de afgelopen jaren is de personeelsinzet van gemeenten voor deze handhavingsactiviteiten sterk toegenomen.

Reiniging: De ontwikkelingen ten aanzien van reiniging stonden net als bij milieubeheer grotendeels in het teken van administratieve lastenverlichting en een meer integrale aanpak. In april 2006 presenteerde de VNG een nieuw model Afvalstoffenverordening, dat voldoet aan de Europese dienstenrichtlijn en al anticipeert op digitalisering van regelgeving. De verordening kent geen vergunningstelsel meer en dat betekent dat er meer met algemene verboden en specifieke ontheffingen wordt gewerkt. In de uitvoeringsbesluiten van het college worden daartoe meer gedetailleerde regels opgenomen.¹²³ In totaal is 46% van de vergunningstelsels afgeschaft, verminderd of vereenvoudigd. Dit zou een lastenreductie betekenen van 23% voor burgers en 26% voor bedrijven.¹²⁴

Sinds 1 januari 2006 is het ‘Besluit beheer verpakkingen papier en karton’ van kracht. Dit houdt in dat alle bedrijven die in Nederland verpakte producten op de markt brengen, moeten betalen om hun afgedankte verpakkingen op te laten halen en te recyclen. Dit betekent dat niet langer gemeenten – en via de afvalheffing hun inwoners – de kosten hiervoor betalen. Tevens is er sprake van volledige productenverantwoordelijkheid voor verpakkingen.

In augustus 2007 sloten de VNG, het bedrijfsleven en minister Cramer een ‘onderhandelaarsakkoord verpakkingen’. Het akkoord moet leiden tot meer gescheiden ingezameld afval, meer recycling en een intensievere aanpak van zwerfaanval. Gemeenten krijgen uit een nieuw Afvalfonds de kosten vergoed die zij maken voor

het inzamelen van (huishoudelijk) verpakkingsafval. Daarnaast gaan gemeenten kunststof verpakkingen gescheiden inzamelen.¹²⁵

De aanpak van zwerfafval is geen gemakkelijke opgave, omdat het vraagt om een samenhangend geheel van preventieve maatregelen en activiteiten op het terrein van handhaving, opruiming en communicatie. Dit was een van de belangrijkste redenen dat op basis van uitgebreid overleg tussen bedrijfsleven, gemeenten en Rijk het 'Impulsprogramma zwerfafval' van start is gegaan. Het programma is een vervolg op het deelconvenant zwerfafval verpakkingen (convenant verpakkingen) dat van kracht was in de periode 2002-2005. Het convenant heeft weliswaar geleid tot een geschatte afname van het zwerfafval van 30-40%, maar het probleem van (ergernissen over) zwerfafval is volgens verschillende overheden nog niet voldoende opgelost. Het Impulsprogramma moet in een periode van drie jaar leiden tot een 'substantiële verbetering van het schoonheidsniveau in Nederland'. Dit dient onder meer plaats te vinden door goede samenwerking, handhaving en duidelijke monitoring en evaluatie. Die monitoring zal landelijk en uniform moeten zijn, doordat de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een model van streefwaarden en schoonheidsgraden zal ontwikkelen en uitdragen. Daarnaast zullen gemeenten als beheerder van de openbare ruimte per gemeente of deelgebied doelen vaststellen. Ook wordt van gemeenten verwacht dat zij hun voorlichting voor burgers en bedrijven intensiveren.¹²⁶

Riolering:¹²⁷ Eind 2005 moest de basisinspanning voor waterkwaliteit gerealiseerd zijn. Gemeenten moesten vanuit waterkwaliteitsoogpunt aan een referentiestelsel voldoen. Bij gemengde riolen komt bij hevige regenval regenwater verontreinigd met afvalwater via overstorten ongezuiverd in het oppervlaktewater. Deze hoeveelheden moesten worden verminderd. Dit heeft geleid tot het bouwen van zogeheten bergbezinkvoorzieningen (grote betonnen bakken) en het afkoppelen van regenwater (in bestaand gebied apart inzamelen van regenwater dat voorheen op het gemengde riool geloosd werd).

Per 1 januari 2004 hadden gemeenten voor bijna 1 miljoen m³ aan bergbezinkvoorzieningen gebouwd. Volgens planning zou nog 600.000 m³ gerealiseerd moeten worden, voornamelijk in 2004 en 2005. Per woning op een gemengd stelsel is dat 320 liter waterberging. De totale investering hiervoor bedroeg minimaal 2 miljard euro. Naar het zich laat aanzien zijn deze voornemens grotendeels gerealiseerd.

Voor het afkoppelen van regenwater hebben gemeenten tot en met 2005 circa 1 miljard euro uitgegeven. Voor de periode 2006-2010 hebben de gemeenten nog eens 1 miljard euro aan afkoppelmaatregelen gepland. Hiervoor koppelen zij in totaal 10% af van het oppervlak dat op het gemengde rioelstelsel aangesloten was. Afkoppelen is overigens alleen betaalbaar indien dit gelijktijdig met rioolvervanging of wijkrenovatie plaatsvindt.

Gemeenten zijn verplicht om ook in het buitengebied riolering aan te leggen, tenzij de provincie daarvoor ontheffing geeft. Per 1 januari 2004 waren 100.000 percelen nog niet aangesloten. Volgens planning zou dat eind 2005 nog voor

46.000 percelen gelden. Een kwart daarvan krijgt een hoogwaardige individuele zuivering. In totaal heeft deze operatie vanaf 2004 ongeveer 0,5 miljard euro gekost. Daarmee is 99,3% van alle woningen in Nederland op de riolering aangesloten. Gemeenten vervangen of renoveerden in 2003 en 2004 gemiddeld 0,72% van hun vrijvervalriolering. De planning voor 2005 en 2006 was 0,90% per jaar. Dat is vrijwel gelijk aan de geraamde noodzakelijke vervanging per jaar voor de periode 2005-2010, die 0,92% bedraagt. Dit relatief lage percentage heeft te maken met de leeftijdsopbouw van riolering: slechts 30% is aangelegd of voor het laatst gerenoveerd voor 1970. Op dit moment geven gemeenten ongeveer 0,6 miljard euro per jaar uit aan vervanging en renovatie van de riolering. Na 2010 zullen de investeringen vanwege de leeftijdsopbouw van het rioolnet sterk toenemen. Dat zal leiden tot navenante stijging van de rioolheffing. Eerste aanleg is veelal bekostigd uit de grondexploitatie, maar de vervangingsinvesteringen worden uit de rioolheffing betaald.

Naast toenemende vervanging zullen ook de uitvoering van de Europese Kaderrichtlijn water, het Nationaal Bestuursakkoord water en de invoering van de grondwaterzorgplicht tot forse extra inspanningen en investeringen leiden. Met de verbreding van hun watertaken krijgen de gemeenten vanaf 2008 een vernieuwd financieringsinstrument, de rioolheffing, die het rioolrecht vervangt.

Indicatoren

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

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 Maten voor gemeenten de hoeveelheid afgevoerd water als productindicator gebruikt. In overleg met de Stichting Rioned is dit jaar overgestapt op een andere indicator: de kosten gedeftleerd met de prijsindex voor riolaanleg.

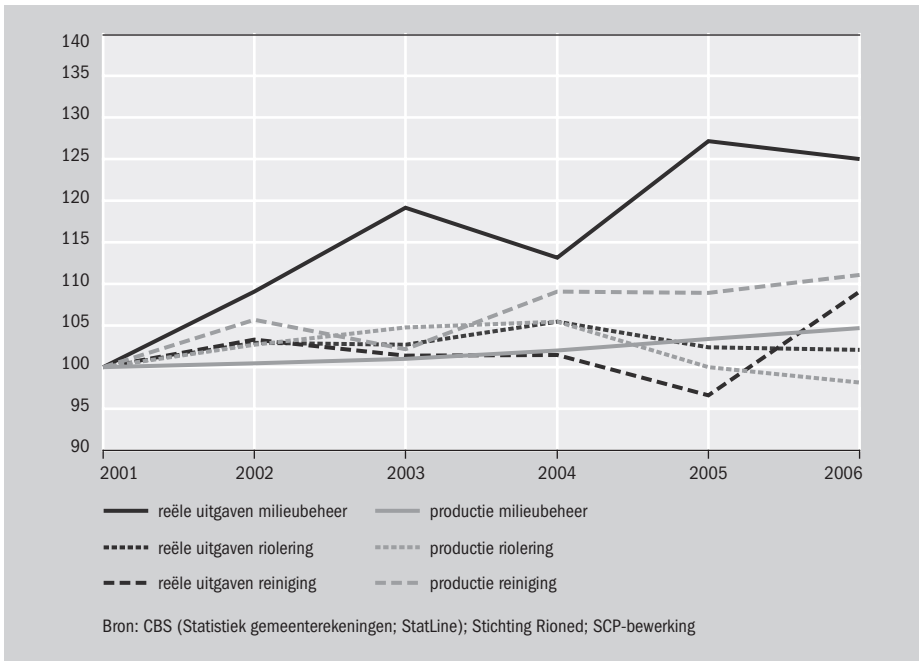
Bij milieubeheer hebben de gemeentelijke taken betrekking op beleidsontwikkeling, voorlichting, vergunningverlening en handhaving (zie bv. de werkljst producten van AEF 2004). Voor deze activiteiten is geen goede productindicator beschikbaar. Daarom is uitgegaan van een normeringsindicator, te weten het aantal woonruimten plus vijfmaal het aantal bedrijfsvestigingen. Daarmee wordt de functie 'wonen' tweemaal zo zwaar gewogen als de functie 'werken'.¹²⁸

Kengetallen

Figuur 2.32 geeft enkele kengetallen voor de betrokken taakvelden.

Figuur 2.32

Kengetallen milieubeheer, reiniging en riolering, 2001-2006 (indexcijfers, 2001 = 100)



De meeste kengetallen in deze figuur vertonen een vrij vlak verloop. Bij wijze van uitzondering neemt de productie op het taakveld reiniging sneller toe dan de gemeentelijke uitgaven; dit impliceert dat de relatieve kostprijs licht afneemt. Bij de gemeentelijke uitgaven voor riolering nemen de reële uitgaven iets sneller toe dan de productie. Ook de productindicator bij milieubeheer vertoont een vrij vlak verloop (gemiddelde jaarlijkse groei van 0,8%); dit zegt echter niet zoveel, omdat hier een zeer globale normeringsindicator wordt gehanteerd. De reële uitgaven voor milieubeheer groeien wel snel, namelijk met 5% per jaar.

Kwaliteit

Uit de enquête Kwaliteit Quartaire Sector 2006 blijkt dat 84% van de Nederlanders tevreden is over de dienstverlening door de gemeentereiniging, een daling van 6% ten opzichte van 2002. Slechts 3% beoordeelt de kwaliteit als slecht. In 2006 vindt 60% van de burgers de prijs van gemeentereiniging te hoog (zie ook Pommer et al. 2008). Gemiddeld wordt de wijze waarop afval wordt ingezameld door burgers gewaardeerd met een 7 (www.watdoetjegemeente.nl). Dit oordeel is constant voor de jaren 2005-2007. De manier waarop de buurt wordt schoongehouden wordt door burgers iets minder beoordeeld met een 6,2. Over de punten waar grofvuil ingeleverd

kan worden (de gemeentewerf) zijn burgers redelijk tevreden: gemiddeld worden deze gewaardeerd met een 7,2 (EZ 2002).

In de *Rioleringsatlas van Nederland* (Rioned 2005a) wordt een overzicht gegeven van de staat van het Nederlandse rioleringsstelsel. Aan het onderzoek werkten 355 gemeenten mee, een respons van 76%. Dit is beduidend meer dan de kleine veertig gemeenten die aan het eerste rapport meewerkten (Rioned 2003). 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, ligt gemiddeld rond de 40% (Rioned 2005b). Dit is hetzelfde als in 2001. De indruk bestaat dat er sprake is van personele onderbezetting in de gemeentelijke rioleringszorg. Dit kan leiden tot druk op de kwaliteit van de dienstverlening. Gemiddeld waren er in 2004 72 klachten per 10.000 inwoners, terwijl dat er in 2001 81 per 10.000 inwoners waren. De gemiddelde reactietijd ligt onveranderd op 1,2 dag.

De kwaliteit van milieubeheer, reiniging en riolering is de afgelopen jaren relatief constant gebleven. Verreweg de meeste burgers zijn tevreden over de kwaliteit van de gemeentereiniging, al scoort het ene onderdeel beter dan het andere. De kwaliteit van de riolering is redelijk en de afgelopen jaren op hetzelfde niveau gebleven.

2.13 Cultuur, sport en groen

Inleiding

Gemeenten geven van oudsher meer geld uit op deze terreinen dan de centrale overheid: het zijn typisch lokale aandachtsgebieden. Het betreft een uiterst heterogeen taakveld, waartoe onder meer openbare bibliotheken, creativiteitscentra, muziekscholen, musea, monumenten, zwembaden en andere sportaccommodaties en recreatieve voorzieningen behoren. Aan culturele voorzieningen werd in 2006 1,3 miljard uitgegeven, aan sportvoorzieningen 1,0 miljard, aan oudheid (musea en monumenten) 0,4 miljard en aan groenvoorzieningen 1,9 miljard euro. Deze laatste categorie omvat (conform de afbakening in de systematiek van het gemeentefonds) recreatie en natuurbescherming, groene sportvelden en begraafplaatsen.

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

Nederland telt bij benadering 7.000 sportaccommodaties, 28.000 sportverenigingen, 1,5 miljoen vrijwilligers bij sportvereniging en 5 miljoen georganiseerde sporters (Breedveld en Tiessen-Raaphorst 2006).

Beleidsmatige ontwikkelingen

Cultuur: Zowel het Rijk, de provincies als de gemeenten besteden in Nederland geld aan cultuur. Ongeveer 60% is afkomstig van gemeenten, 30% van het Rijk en 10% van de provincies. Er vindt geregeld overleg plaats tussen de verschillende partijen.

Bij dit overleg zijn het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de wethouders en gedeputeerden van de grote steden betrokken. Gemeentelijk cultuurbeleid is vooral een zaak van de dertig grote steden: zij geven er het meeste geld aan uit en investeren in nieuwe accommodaties.

- De volgende beleidsinstrumenten zijn van belang in het kader van cultuurbeleid:
- De cultuurnota, waarin het rijksbeleid en de inzet van middelen zijn vastgelegd. Nog steeds geldt het Actieplan Cultuurbereik 2005-2008. De inzet van het Actieplan 2005-2008 is om meer mensen, van alle leeftijden en verschillende afkomst, in contact te brengen met cultuur in al haar uitingsvormen. Van podiumkunsten tot cultureel erfgoed en beeldende kunst en vormgeving. Niet alleen als toeschouwer, maar ook actief, als deelnemer. In zijn hoofdlijnennotitie *Kunst van leven* heeft minister Plasterk aangekondigd dat hij in oktober 2007 zijn nieuwe beleid voor de periode vanaf 2009 presenteert. De Raad voor Cultuur concludeerde mei 2008 in zijn advies aan de minister over de culturele basisinfrastructuur dat de beschikbare 244,5 miljoen euro niet toereikend is. De minister heeft de Raad nu om nader advies gevraagd dat binnen de budgettaire kaders blijft.
 - Het subsidieplan en de bijbehorende cultuurconvenanten. Het subsidieplan geeft informatie over subsidies die behoren tot de landelijke culturele infrastructuur. In convenanten zijn de afspraken vastgelegd over de allocatie van middelen, alsmede over functies en activiteiten tussen het ministerie van OCW, de provincie(s) en/of gemeenten.

Met ingang van 2005 is de Geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving (BKV) losgekoppeld van het Actieplan Cultuurbereik. De Geldstroom BKV is bedoeld om de sector beeldende kunst en vormgeving te verstevigen. In het kader van gezamenlijke culturele programma's voor de periode 2005-2008 spelen 9 steden, in plaats van voorheen 30 gemeenten, een hoofdrol op het gebied van beeldende kunst en vormgeving en kunnen aanspraak maken op extra geld uit de Geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving (BKV). Daarnaast kunnen vijf steden met een kunstvakopleiding voor beeldende kunst en/of vormgeving een beroep doen op de Geldstroom BKV.

Wat het gemeentelijke kunst- en cultuurbeleid betreft, is er veel diversiteit. De grotere gemeenten ontleen aan de aanwezigheid van culturele voorzieningen binnen hun grenzen hun identiteit en trachten de stad ook in economische zin te promoten met behulp van die culturele identiteit

In de overeenkomst Bestuurlijke afspraken 'Impuls brede scholen, sport en cultuur' (december 2007) staat hoe het kabinet en de gemeenten meer brede scholen realiseren, sportverenigingen versterken en jongeren warm maken voor sport en cultuur.

In de periode tot 2012 worden ongeveer 2500 combinatiefunctionarissen aangesteld die de verbindingen tot stand zullen brengen tussen sport, onderwijs en cultuur. De financiering hiervoor komt van de ministeries van OCW, vws en de deelnemende gemeenten.

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

In de nota *Tijd voor sport vws* (2005) wordt het sportbeleid beschreven van het ministerie van vws onder het motto 'bewegen, meedoen en presteren'. Het programma *Samen voor sport* en de beleidsbrief 'De kracht van sport' beschrijven hoe deze beleidsplannen concreet ingevuld worden.

Een belangrijke positieve ontwikkeling voor de sport in gemeenten zijn de bestuurlijke afspraken 'Impuls brede scholen, sport en cultuur'. In oktober 2004 trok (vws) 80 miljoen euro uit voor de impuls Buurt Onderwijs en Sport (BOS-impuls). Met deze zogenoemde BOS-impuls kunnen gemeenten via naschoolse (sport)activiteiten de achterstanden van jeugdigen aan pakken. Deze achterstanden doen zich voor op het gebied van bewegen, gezondheid, welzijn en onderwijs. Het is de bedoeling dat de buurt, het onderwijs en de sport de activiteiten opzetten. De afgelopen jaren is de BOS-driehoek, de lokale samenwerking tussen partijen uit buurt, onderwijs en sport, een begrip geworden. Met die samenwerking benadrukken de partijen dat sport en bewegen kunnen bijdragen aan de realisering van doelen op geheel andere gebieden, zoals volksgezondheid en sociale zaken. Diverse succesvolle pilotprojecten inspireerden het ministerie van vws de geïntegreerde aanpak in de BOS-driehoek te stimuleren door de BOS-impuls.

Sport en bewegen zijn belangrijk voor de gezondheid. De norm is dat mensen dagelijks bewegen. Om dit te bereiken wil het ministerie van vws samen met de gemeenten en de sportsector een impuls geven aan het realiseren van beweeginterventies en stimuleren dat deze interventies deel gaan uitmaken van gemeentelijke plannen voor het lokaal gezondheidsbeleid (WCPV). Door middel van het Nationaal Actieplan Sport en Bewegen (NASB) wordt lichaamsbeweging van vooral te weinig actieve burgers gestimuleerd om zodoende de gezondheid te bevorderen. Dit gebeurt zowel door sport, spel en fitness als door beweging in het 'gewone' dagelijkse leven. Via het NASB is een reeks succesvolle en effectieve beweeginterventies ontwikkeld. Met deze interventies worden te weinig actieve burgers (mensen die de beweegnorm niet halen) over de streep getrokken om meer te gaan bewegen. Deze interventies kunnen worden ingezet op het lokale niveau in onder andere de wijk, zorg en schoolomgeving.

Het programma van eisen waaraan (sport)accommodaties (waaronder ook 808 zwembaden voor publiek toegankelijk) tegenwoordig moeten voldoen, wordt steeds omvangrijker en tegelijkertijd strenger. Het betreft de groeiende behoefte aan kwaliteit vanuit de gebruiker, duurzaam bouwen en energiebewust ondernemen vanuit milieuoogpunt en schone en veilige accommodaties vanuit gezondheidsperspectief. Daarbij komt dat deze nieuwe en stringentere (wettelijke) eisen aan accommodaties elkaar in hoog tempo opvolgen, waardoor de noodzaak tot moderniseren een con-

tinu proces is geworden. Ook vanuit het oogpunt van efficiënt ruimtegebruik wordt nadrukkelijk gekeken naar de omvang en de functie van de sportaccommodatie. Zo wordt intensief gebruik van ruimte nagestreefd door accommodaties zo in te richten dat deze voor meerdere doeleinden kunnen worden gebruikt. Ook het belang van sociale veiligheid in en om accommodaties vraagt om maatregelen en aanpassingen die bij bestaande accommodaties vaak hoge kosten meebrengen. Hetzelfde geldt voor nieuwe of aangepaste vormen van sportaanbod, die andere eisen stellen aan de inrichting en het gebruik van de beschikbare ruimte.

Monumentenzorg: Op 1 februari 2006 is de nieuwe subsidieregeling voor instandhouding van rijksmonumenten in werking getreden. Dit Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten (Brim) zet goed en planmatig onderhoud van monumenten centraal. Het Brim vervangt de twee huidige regelingen, het Brom (Besluit rijkssubsidiëring onderhoud monumenten) en het Brm 1997 (Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten 1997). De taken van gemeenten met betrekking tot de beoordeling van subsidieaanvragen en het verstrekken van subsidie voor rijksmonumenten zullen daardoor in een periode van uitfasering de komende jaren teruglopen.

Indicatoren

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

Het CBS heeft de rapportages over de productindicatoren voor de taakvelden cultuur en sport, oudheid en groen het afgelopen jaar sterk verbeterd. Over bibliotheken is nu informatie beschikbaar over 2005, over kunstzinnige vorming, podiumkunsten en zwembaden geldt dit voor 2003. Over zwembaden worden slechts eens in de twee à drie jaar gegevens verzameld. De informatie over musea en podiumkunsten is recenter (2005), omdat hiermee ook belangen van het ministerie van OCW zijn gemoeid. Ontbrekende informatie is via extrapolatie bijgeschat.¹²⁹ Verder zijn gedetailleerde gegevens over de ledenaantallen van sportverenigingen beschikbaar uit een onafhankelijke bron, jaarrapportages van NOC*NSF. Bij monumentenzorg is de productie geschat door de uitgaven te defleren met het prijsindexcijfer voor woningonderhoud. Zie internetbijlage D voor verdere details over de keuze van productindicatoren.

Voor het taakveld groen, dat natuur- en recreatiegebieden, groene sportvelden en begraafplaatsen omvat, komt eens in de circa vijf jaar informatie beschikbaar over de oppervlakte van de betrokken gebieden (CBS bodemstatistiek). Het SCP heeft ook inzage gehad in een opstelling van de gemeente Almelo voor activiteiten in het taakveld groen. Hier worden tientallen prestatie-indicatoren onderscheiden als aantal gesnoeide rozenstruiken en bomen, en het aantal gemaaide hectaren grasveld. Dergelijke informatie is landelijk niet aanwezig. Een andere optie is die productie

via het gebruik te meten: aantal leden van sportverenigingen dat gebruikmaakt van groene sportvelden (beschikbaar) of aantallen bezoekers aan recreatieparken (niet beschikbaar). Hier is gekozen voor nog weer een andere invalshoek, namelijk het defleren van waardebedragen met een relevant prijsindexcijfer. Men zou dat voor werkzaamheden op het gebied van plantsoenaanleg of -onderhoud willen gebruiken. Dat is echter niet beschikbaar, zodat in plaats daarvan gebruik is gemaakt van het prijsindexcijfer voor wegenonderhoud.

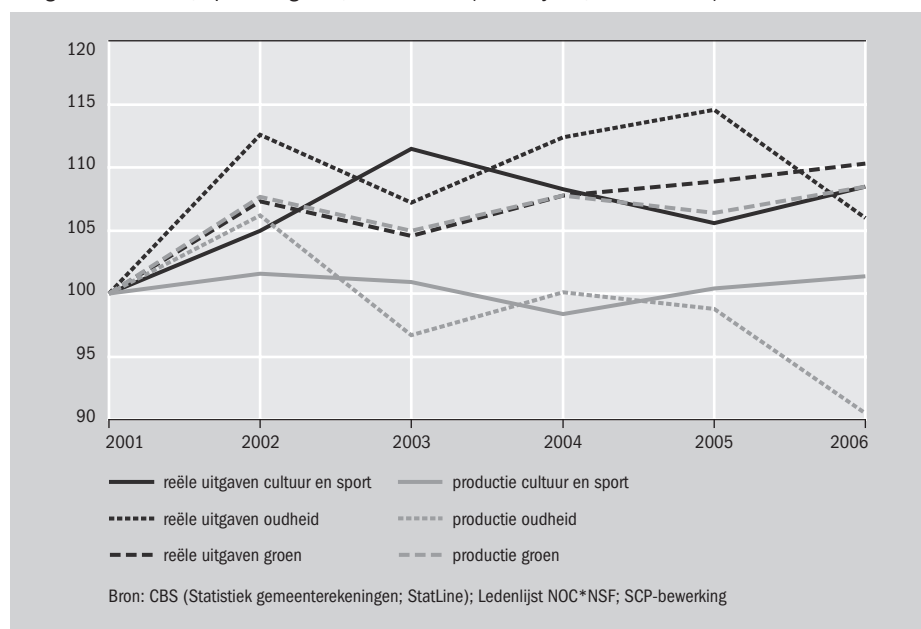
Kengetallen

Kengetallen voor de betrokken taakvelden zijn opgenomen in figuur 2.33. De reële gemeentelijke uitgaven voor de drie deelreinen vertonen alle een gemiddelde jaarlijkse groei van 1% à 2%.

De productie bij groen houdt min of meer gelijke tred met de reële gemeentelijke uitgaven.¹³⁰ De productie op het taakveld cultuur en sport vertoont een vrij vlak verloop: de aantallen gebruikers, bezoekers en clubleden stijgen met circa 1% per jaar. Voor dit taakveld blijft de productie gemiddeld met 0,8% per jaar achter bij de reële uitgaven. Bij oudheid daalt de productie met gemiddeld 2% per jaar en blijft deze ruim 3% per jaar achter bij de groei van de uitgaven.

Figuur 2.33

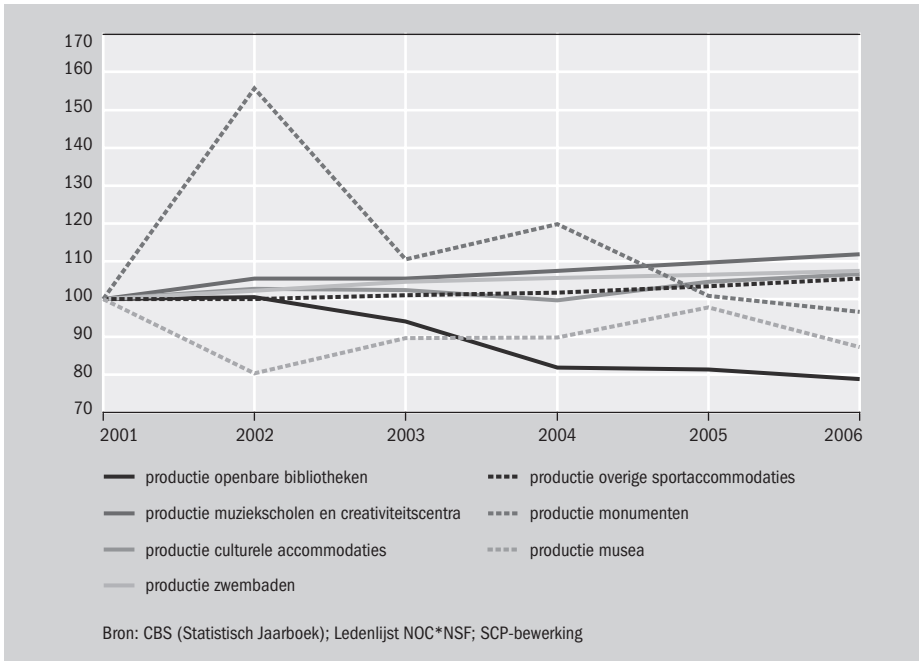
Kengetallen cultuur, sport en groen, 2001-2006 (indexcijfers, 2001 = 100)



Figuur 2.34 geeft een beeld van de productie voor afzonderlijke voorzieningen. Het gebruik van bibliotheken neemt fors af (-4% per jaar), het bezoek aan musea neemt aanvankelijk af, maar stijgt daarna weer. De productie op het terrein van monumenten fluctueert sterk, maar neemt per saldo iets af. De overige voorzieningen worden gekenmerkt door een productiegroei in de orde van 1% à 2% per jaar.

Figuur 2.34

Productie van voorzieningen op het terrein van cultuur, sport en oudheid, 2001-2006
(indexcijfers, 2001 = 100)



Kwaliteit

Musea krijgen volgens de *Museummonitor 2007* een rapportcijfer van gemiddeld een 7,9 (Ranshuysen 2008). In dit onderzoek werden ruim 9000 bezoekers van 42 musea naar hun oordeel gevraagd. In slechts 2% van de gevallen krijgt een museum een onvoldoende. Verder blijkt dat musea goed scoren op klantvriendelijkheid, de algemene sfeer en informatieverstrekking bij de kassa. Bezoekers zijn minder te spreken over de bewegwijzering naar het museum, parkeergelegenheid en geschiktheid voor kinderen. Vooral kunstmusea scoren op dit laatste punt slecht. De uitkomsten wijken niet af van die uit eerdere jaren (Ranshuysen 2003, 2004, 2006). Dit beeld komt overeen met de uitkomsten van Pommer et al. (2008). In dit onderzoek geven bezoekers aan erg tevreden te zijn over de kwaliteit van de collectie en informatie die erbij wordt gegeven. Men is minder te spreken over de prijs en de horecavoorzieningen.

Burgers geven in 2007 de sportvoorzieningen gemiddeld het cijfer 7,2. Ook het aanbod aan verenigingen en clubs krijgt van de bevolking een 7,1. Deze twee cijfers lagen in 2006 een tiende en in 2005 twee tiende punt lager (www.watdoetjegemeente.nl).

In het *Jaarboek Grotestedenbeleid* (Ecorys 2002, 2003b, 2004, 2005b) wordt gerapporteerd over het oordeel van de burger over gemeentelijke groenvoorzieningen. Van de bewoners van de dertig grote steden is gemiddeld ongeveer 71% tevreden over de groenvoorzieningen in zijn woonplaats. Dit percentage is vrijwel onveranderd gebleven tussen 1998 en 2005. In de enquête *Kwaliteit van Quartaire Diensten 2006* is aan een steekproef van de gehele Nederlandse bevolking gevraagd naar tevredenheid over het onderhoud van openbare groenvoorzieningen. Hieruit blijkt dat 58% hierover tevreden is, een stijging van 2% ten opzichte van 2002. Gemiddeld geven burgers de groenvoorziening in 2007 een 6,6. Dit is hetzelfde cijfer als in 2005 en 2006 (www.watdoetjegemeente.nl).

Cultuur, sport en groen krijgen van burgers een ruime voldoende. Dit oordeel is de afgelopen jaren niet wezenlijk veranderd.

2.14 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing

Inleiding

Met de gemeentelijke taken op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing was in 2006 2,6 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. Deze uitgaven waren over vier deelterreinen verdeeld: woningexploitatie (0,5 miljard euro), overige volkshuisvesting (1,0 miljard euro), ruimtelijke ordening (0,7 miljard euro) en stedelijke vernieuwing (0,4 miljard euro). Het overgrote deel van deze uitgaven is overigens gedekt door rijksbijdragen en inkomsten van derden. Alleen bij de ruimtelijke ordening is dat niet het geval. Van de genoemde terreinen is dat van de overige volkshuisvesting het meest diffuus. Volgens de *Werklijst van producten van Cebeon* (2003) gaat het hierbij onder meer om bouw- en woningtoezicht, verlenen van bouwvergunningen, woonruimteverdeling, vastgoedregistratie, regulering woonschepen, woonwagenzaken en gemeentegaranties (bij koopwoningen).

Beleidsmatige ontwikkelingen

Woningbouw en -exploitatie: In 1995 is op initiatief van de toenmalige staatssecretaris Heerma van Volkshuisvesting de zogenoemde bruteringsoperatie doorgevoerd. Dat hield in dat in één klap de subsidies die het Rijk aan de woningcorporaties was verschuldigd werden weggestreept tegen de leningen die diezelfde corporaties bij het Rijk hadden uitstaan. De woningwetleningen die het Rijk bij de verhuurders had uitstaan werden verrekend met de subsidies waarop de corporaties nog twintig jaar recht hadden. Hiermee werden de financiële banden tussen de overheid en de sociale verhuurders vrijwel doorsneden. De woningcorporaties kregen de verantwoordelijkheid voor een sluitende exploitatie van hun bezit (SCP 1998: 518, 522). Door deze

bruteringsoperatie en door het afschaffen van generieke objectsubsidies liepen de overheidsuitgaven in korte tijd snel terug. Door deze operatie kwam de weg vrij voor een ander volkshuisvestingsbeleid, waarin de individuele huursubsidie een kern-element werd.

De daarmee afgenomen directe bemoeienis van de rijksoverheid met de volkshuisvesting heeft bij het Rijk wel de behoefte doen ontstaan aan prestatieafspraken op lokaal niveau tussen gemeenten en woningcorporaties. Afspraken die vooral tot doel hadden het handelen van gemeenten en woningcorporaties op elkaar af te stemmen over te leveren kwantitatieve prestaties. Naar het oordeel van de minister gaat het dan niet alleen om herstructurering en nieuwbouw maar ook over de verkoop van woningen of het huisvesten van specifieke groepen.¹³¹

Uit onderzoek van het RIGO (Kromhout en Van Grinsven 2004) blijkt dat er op de onderscheiden negen prestatievelen (zoals bevordering eigen woningbezit, beperking woonlasten, verhoging kwaliteit van de leefomgeving) verschillende soorten afspraken zijn gemaakt: over het proces, de intenties, handelingen, garanties en transacties. RIGO is nagegaan over welk prestatieveld welke afspraak is gemaakt en of die kwantitatief dan wel kwalitatief van aard is. Belangrijkste conclusie voor het jaar 2003 is dat 40% van de corporaties met 36% van de gemeenten prestatieovereenkomsten heeft gesloten. Dat geldt voor driekwart van de dertig grootste gemeenten. De meeste afspraken zijn algemeen van aard en betreffen vooral afspraken over samenwerking en de behandeling van beleidsthema's. Nieuwbouw en herstructurering vormen daarin belangrijke onderwerpen.

Vanaf het begin van de eenentwintigste eeuw hebben opeenvolgende kabinetten de doelstelling jaarlijks 100.000 woningen te bouwen. Daarmee zou het tekort aan woningen, dat geraamd wordt op 2,5% van de totale woningvoorraad, worden teruggebracht tot 1,5%. In 2003 bereikte de woningproductie met 60.000 woningen een dieptepunt.¹³² In het tweede kabinet-Balkenende is het productieniveau door specifieke woningbouwafspraken en de inzet van locatiesubsidies in 2006 weer iets opgelopen tot 72.400 nieuwe woningen. Door overige toevoegingen en onttrekkingen is de woningvoorraad in de periode 2000-2006 toegenomen met gemiddeld slechts 54.000 woningen per jaar. Het motto nu tegenover de *Nota Wonen* uit 2000 is dat er eerst voldoende aanbod moet zijn om de woningmarkt te 'ontspannen', voordat beleid met betrekking tot de woonkwaliteit effectief kan zijn. Voor de komende jaren hoopt de regering daarom gemiddeld 80.000 woningen per jaar aan de woningvoorraad te kunnen toevoegen. Het realiseren van een dergelijk hoge productie lijkt haalbaar (TNO 2007), maar zal ook in de toekomst veel vragen van gemeenten en corporaties.

Op het vlak van de *overige volkshuisvesting* zit er heel wat nieuwe wet- en regelgeving in het vat. Met name rondom de vergunningverlening gaan veel veranderingen plaatsvinden waarop gemeenten zich momenteel intensief voorbereiden. In samenwerking met de VNG en het ministerie van EZ is breed ingezet op het reduceren van het aantal gemeentelijke vergunningen. De belangrijkste exponent van het streven naar vereen-

voudiging van de vergunningverlening is de invoering van de omgevingsvergunning op 1 januari 2009. De omgevingsvergunning moet een groot aantal vergunningsprocedures met betrekking tot de fysieke omgeving combineren in één procedure, met één loket, één bevoegd gezag en met één beschikking waartegen bezwaar kan worden aangetekend. De invoering van de omgevingsvergunning zal de komende jaren hoge eisen stellen aan het organisatievermogen van gemeenten, temeer daar ook de wettelijke termijn voor de meeste vergunningen wordt beperkt tot maximaal 8 of 22 weken. In hoeverre de voorgenomen veranderingen rondom de vergunningverlening van invloed zullen zijn op de prestaties van gemeenten, is op dit moment nog moeilijk te voorspellen. Aan de ene kant wordt voorzien dat gemeenten minder vergunningen gaan verstrekken, aan de andere kant zullen de resterende vergunningen heel wat eisen van de gemeentelijke organisaties en staat niet bij voorbaat vast dat een en ander leidt tot een efficiëntere gemeente.

Ook de invoering van het stelsel van basisregistraties zal het nodige vergen van de vastgoedafdelingen bij gemeenten. Zo zal iedere gemeente naast het beheer van de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) ook een Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) moeten opzetten, waarop alle andere overheden zullen gaan aansluiten. De invoering van de BAG is voorzien in 2009.

Daarnaast zal de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (Wkpb) een grote uitdaging worden voor de gemeenten in de komende periode. De Wkpb voorziet in een betere toegankelijkheid van publieke informatie voor burgers en bedrijven over beperkingen waaraan onroerende zaken zijn onderworpen. Gemeenten kunnen in geval van verkeerde informatie over publiekrechtelijke beperkingen direct aansprakelijk worden gesteld door gedupeerden. De wet is per 1 juli 2007 in werking getreden. Vanaf dat tijdstip zijn gemeenten verplicht een registratie van publiekrechtelijke beperkingen voor onroerende zaken ingevoerd en operationeel te hebben. Wel geldt er voor de inschrijving van oude beperkingen (voor de invoering van de wet) een overgangstermijn van twee jaar. Waterschappen, provincies en ministeries worden geacht de originele besluiten aan te leveren aan het Kadaster. Burgers en bedrijven kunnen vanaf dat moment op het gemeentehuis of bij het Kadaster een informatie-systeem raadplegen, waarmee voor elk perceel in Nederland is op te vragen welke beperkende overheidsbesluiten erop rusten.

Ruimtelijke ordening: Al sinds 23 mei 2003 is het voorstel voor de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) bij het parlement in behandeling. Na begin 2006 te zijn goedgekeurd door de Tweede Kamer is de wet op 1 juli 2008 in werking getreden. De wet leidt met name tot een andere taakverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten wat betreft de kaders bij het vaststellen van bestemmingsplannen. Daarnaast zal de behandeling van bouwaanvragen die afwijken van vastgestelde bestemmingsplannen anders gaan verlopen. De plicht om bestemmingsplannen actueel te houden krijgt een wettelijke basis. Voorts dienen Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen in 2009 in staat te zijn om ruimtelijke plannen digitaal te maken, ruimtelijke ordeningsprocessen en -procedures te gebruiken en beschikbaar te stellen voor RO

online. Het digitaliseren van de bestemmingsplannen vraagt een bijzondere inspanning van deze overheden.

Ten slotte is het de bedoeling dat procedures korter en sneller verlopen.

De *stedelijke vernieuwing* wordt op rijksniveau aangestuurd via onder andere het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), waarbij steden eens in de vijf jaar geld kunnen aanvragen voor hun vernieuwingsplannen. De basis voor de toetsing van de toekenning van ISV-gelden is vastgelegd in de in 2000 ingevoerde Wet stedelijke vernieuwing. Via het ISV stimuleert de rijksoverheid de stedelijke vernieuwing in Nederland. Enerzijds loopt dit vanuit het Rijk als onderdeel van het grotestedenbeleid (GSB) naar de dertig rechtstreekse gemeenten (G30), anderzijds via de provincies naar programma- en projectgemeenten elders in Nederland. Uit een begin 2006 in opdracht van het ministerie van VROM uitgevoerd evaluatieonderzoek (Ecorys 2006) naar de besteding van het investeringsbudget in de periode 2000-2005 (IVS-1) blijkt het grotestedenbeleid de afgelopen jaren succesvol te zijn geweest. Van alle doelstellingen van het ISV-1 is tussen 2000 en 2005 58% volledig gerealiseerd en 23% gedeeltelijk. Tussen 2000 en 2005 hebben de steden zich positief ontwikkeld. Ten opzichte van de rest van het land wonen er in de steden nu meer hoger opgeleiden en de inkomenspositie is verbeterd. Het aandeel koopwoningen in de totale productie neemt in de steden sneller toe dan landelijk. De binnenlandse migratiebalans wordt beter: per saldo trekken minder mensen de stad uit dan in de periode voor 2000. Ook de beleving van de bewoners lijkt zich gunstig te ontwikkelen. De waardering voor de (fysieke) leefbaarheid in de steden is de afgelopen jaren gestegen. Dit blijkt uit een hoger rapportcijfer voor de woonomgeving en een grotere tevredenheid over de groenvoorzieningen in de G30. Bewoners vinden ook dat de verloederings is afgenomen. Inmiddels is de volgende investeringsperiode begonnen (IVS-2: 2005-2009), waaruit nu ook andere gemeenten geld kunnen putten. Omdat het proces van stedelijke vernieuwing lijkt te stagneren zijn inmiddels nieuwe aanvullende initiatieven op wijkniveau gestart, waaronder de 56-wijkenaanpak (geprioriteerde wijken in het kader van het actieprogramma Herstructurering) en het actieplan van het huidige kabinet-Balkenende-IV om van veertig geselecteerde aandachtswijken in achttien steden weer veertig 'krachtwijken' te maken. Dit actieplan is gericht op de thema's wonen, werken, leren, opgroeien, integreren en veilig zijn. Hierbij wordt ook een grotere inzet van bewoners en betrokken organisaties verwacht, waaronder woningcorporaties, ondernemers, scholen en de politie. Hiervoor worden achttien afzonderlijke 'charters' getekend tussen de rijksoverheid en de betrokken gemeenten, waarin de te leveren prestaties in de wijkactieplannen van de gemeenten zijn opgenomen.

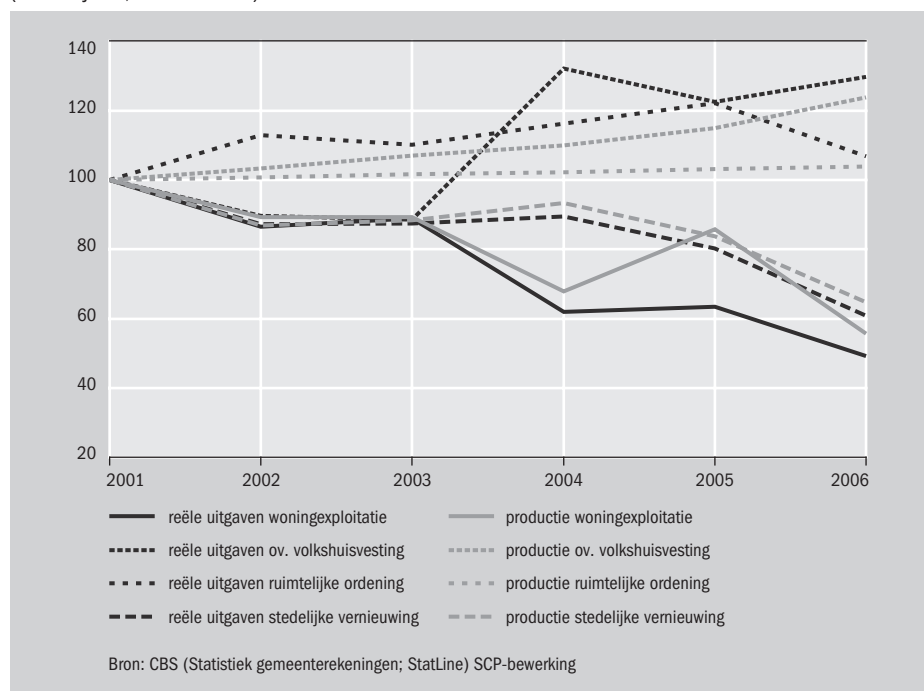
Indicatoren

Voor de taakvelden woningexploitatie en stedelijke vernieuwing worden waarde-indicatoren gehanteerd. In het eerste geval worden de opbrengsten gedeeld met het prijsindexcijfer van woninghuur, in het tweede geval worden de uitgaven gedeeld met het prijsindexcijfer voor woningonderhoud. Bij overige volkshuisvesting is

het denkbaar fysieke productindicatoren te hanteren, zoals het aantal verordeningen van bouw- en woningtoezicht, het aantal bouw- en woonvergunningen en het aantal verleende gemeentegaranties. Slechts enkele van deze indicatoren zijn landelijk beschikbaar. Daarom is gekozen voor een gemengde indicator: het aantal verstrekte bouwvergunningen en het aantal woonruimten in de sociale sector, met gelijk gewicht. Na nader onderzoek bij individuele gemeenten is het wellicht mogelijk om (naar analogie van Burgerzaken en de GGD'en) nog enkele verfijningen in de aanpak aan te brengen. Ruimtelijke ordening, waarvan de activiteiten uitmonden in structuur- en bestemmingsplannen, is bij uitstek een voorbeeld van voorwaardenschepend beleid. Ook op dit onderdeel is gebruikgemaakt van een normeringsindicator: het aantal woonruimten (zie ook Cebeon/vB Groep 1993).

Figuur 2.35

Kengetallen volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing, 2001-2006 (indexcijfers, 2001 = 100)



Kengetallen

Figuur 2.35 geeft enkele kengetallen voor de vier genoemde taakvelden. Opvallend is dat de reële kosten en de productie bij alle taakvelden ondanks tussentijdse fluctuaties per saldo een overeenkomstig verloop tonen. In het verlengde van de eerder besproken bruteringsoperatie zijn veel gemeentelijke woonbedrijven verzelfstandigd. Daardoor is de directe financiële betrokkenheid van gemeenten bij het taakveld

woningexploitatie in de periode 2001-2006 gehalveerd (nadat ook van 1995 tot 1999 al een reductie tot minder dan een derde van de oorspronkelijke uitgaven was opgetreden). Dit is te zien zowel aan de teruggang van de gemeentelijke uitgaven als aan die van de daarmee corresponderende productie. De reële uitgaven en productie op het terrein van de stedelijke vernieuwing zijn in die periode met gemiddeld 9% teruggelopen, terwijl de reële kosten van overige volkshuisvesting een fluctuerend verloop kennen en de productie een vlak verloop (per saldo beide een groei met circa 5% per jaar). Daarentegen zijn de reële uitgaven en de productie voor ruimtelijke ordening slechts met gemiddeld 1% per jaar toegenomen.

Kwaliteit

In *De sociale staat van Nederland 2003* (SCP 2003) wordt een nieuwe maat gepresenteerd voor de kwaliteit van de fysieke woonomgeving. Deze is gebaseerd op aspecten als (het oordeel over) fysieke verloederings, dichtheid van bewoning, milieuhinder en voorzieningenniveau. Volgens deze maatstaf is de gemiddelde kwaliteit van de fysieke woonomgeving in de periode 1994-2002 afgenomen. Wordt de score in het jaar 1994 op 100 gezet dan bedroeg deze in 1998 97 en in 2002 87. Dit ligt vooral aan fysieke verloederings en aan de afname van het voorzieningenniveau (door schaalvergroting). Wijken met weinig woonomgevingskwaliteit zijn vooral in de grote steden (zowel de G4 als de G21) te vinden. Dit spoor met informatie uit het *Jaarboek Grootstedenbeleid 2002* (Ecorys 2003b). In *De leefsituatie in de grote stad 1997-2004* (Boelhouwer et al. 2006) wordt er nader gekeken naar de kwaliteit van de leefomgeving in de grote steden op wijkniveau. Hieruit komt naar voren dat de leefsituatie in grote steden vanaf 1999 aan het verbeteren is, net als leefbaarheid en veiligheid in de wijken. Desondanks blijven de ontwikkelingen in de vier grote steden achter bij die in de rest van Nederland.

Gemiddeld geven burgers de sociale kwaliteit van de woonomgeving in 2004/2005 het rapportcijfer 6,2. Over de tijd gezien varieert dit cijfer nauwelijks. Dat het oordeel van de bevolking redelijk constant is, blijkt ook uit *De sociale staat van Nederland 2007* (Bijl et al. 2007). In 2006 is 85% van de Nederlandse bevolking tevreden of zeer tevreden met de woonomgeving. In 1998 en 2002 lag dit percentage op een vergelijkbaar niveau. Voor de vier grote steden ligt de tevredenheid lager (rond de 75% in 2006) dan voor de 21 grootste steden (ongeveer 82% in 2006). In de rest van Nederland is de tevredenheid in 2006 net iets lager dan 90%.

2.15 Openbaar vervoer

Inleiding

In 1996 kwam er een einde aan de reguliere informatievoorziening over het stad-/streekvervoer door Koninklijk Vervoer Nederland. Op basis van bronnen als de ov-monitor van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer, gegevens uit de Rijksbegroting Verkeer en Waterstaat, de zogenoemde WROOV-plus jaarboeken van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en gegevens van het CBS is informatie beschikbaar over

reizigerskilometers, opbrengsten en kwaliteitsindicatoren van het stad-/streekvervoer. Vanaf de tweede helft van de jaren negentig is de informatie van het CBS steeds beperkter geworden en het ziet er niet naar uit dat met name informatie over personeel en kosten voor de jaren na 1999 nog beschikbaar zal komen.

Een bijkomend probleem is dat de informatie van het CBS over reizigerskilometers, die is gebaseerd op een enquête naar het mobiliteitsgedrag van de bevolking (het mobiliteitsonderzoek van het Adviescentrum voor Verkeer en Vervoer), niet spoort met de informatie die is gebaseerd op een analyse van de opbrengsten van de vervoersbedrijven (de zogenoemde WROOV-enquête die jaarlijks op verzoek van het ministerie van Verkeer en Waterstaat door het onderzoeksinstituut NEA wordt gehouden; zie www.wroov.nl). Het CBS blijft de eigen cijfers publiceren, omdat deze passen in zijn totaaloverzicht van het verplaatsingsgedrag, maar geeft wel aan dat de WROOV-cijfers betrouwbaarder zijn. Daarom wordt in dit rapport gebruikgemaakt van deze laatste bron.

Ruwweg lijken de inkomsten en uitgaven van zowel de gemeentelijke rijksbijdragegerechtigden als de kaderwetgebieden op de gemeenterekening te worden verantwoord, maar er treden in deze boekhouding fluctuaties op (zie figuur 2.36) die geen relatie lijken te hebben met ontwikkelingen in opbrengsten of reizigerskilometers bij de rijksbijdragegerechtigden. De vermoedelijke verklaring is dat de inkomsten en uitgaven van één of meer kaderwetgebieden in sommige jaren niet en in andere jaren wel op de gemeenterekening worden verantwoord.¹³³

Conform de aanpak elders in dit rapport (zie ook kader C.2 in internetbijlage C) is ervoor gekozen de kosten en reizigerskilometers van het stad-/streekvervoer in zijn geheel in kaart te brengen. Vervolgens laten de gemeentelijke uitgavencijfers zien welk (fluctuerend) deel hiervan in elk afzonderlijk jaar op de gemeenterekening wordt verantwoord. Ten slotte wordt een evenredig deel van het totaal aantal reizigerskilometers als productie aan gemeenten toegerekend.¹³⁴ Deze reizigerskilometers vertonen dus een vergelijkbare – door financieringsverschuivingen veroorzaakte – fluctuatie.

In 2005 en voorgaande jaren bedroegen de totale kosten van het stad-/streekvervoer rond de 1,7 miljard euro. Vermoedelijk gold dit ook in 2006, maar door de introductie van de Brede Doeluitkering aan provincies, die hiervan een deel doorsluizen naar gemeenten en kaderwetgebieden, is de omvang van de exploitatiekosten van het stad-/streekvervoer niet goed meer te achterhalen. Een deel hiervan wordt verantwoord op de gemeenterekening (1,2 miljard euro in 2006).

Beleidsmatige ontwikkelingen

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, maar 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 samenwerkingsver-

band en/of met steun van de provincie) kunnen alternatieve vormen van openbaar vervoer worden gerealiseerd, zoals buurt- of belbussen.

Tot en met 1995 werd bij het stad-/streekvervoer een onderscheid gemaakt tussen lokaal vervoer door gemeentelijke vervoerbedrijven, lokaal vervoer op contractbasis en streekvervoer. De zogenoemde BOV-gemeenten waren verantwoordelijk voor het eerste, de BOS-gemeenten voor het tweede en de provincies voor het derde segment. In 1996 werd overgegaan op een andere systematiek waarin een rol wordt gespeeld door 35 OV-autoriteiten, namelijk de provincies (12), de middelgrote gemeenten (16) en zogenoemde kaderwetgebieden (7). Deze laatste omvatten een aantal grootstedelijke gebieden. Verschillende stadsregio's kennen tegenwoordig Lightrail of krijgen er in de nabije toekomst mee te maken. Over het algemeen nemen stadsregio en provincie het initiatief voor Lightrail, het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) is erbij betrokken als het vervoer over het hoofdspoor gaat.

Voorgaande afbakening spoort slechts ten dele met de eerdere driedeling. Sindsdien is een proces op gang gekomen van aanbesteding en privatisering van de sector dat voor 2009 (busvervoer) en 2017 (railvervoer) moet zijn afgerond. Er is wel onzekerheid over de openbare aanbesteding van het openbaar vervoer in de vier grote steden, aangezien een Kamermeerderheid zich medio 2007 bij motie tegen verplichte openbare aanbesteding heeft uitgesproken voor de stadsregio's Haaglanden, Rotterdam en Amsterdam.

De rol van gemeenten bij de organisatie en financiering van het openbaar vervoer is beperkt. Recent is er sprake van een initiatief waarbij gemeenten meer nadrukkelijk worden betrokken. In de *Nota Mobiliteit* (VenW 2005) is het streven opgenomen om de verschillende vormen van openbaar vervoer beter op elkaar af te stemmen, zowel wat betreft de trajecten als de aankomst- en vertrektijden van bussen, trams en treinen. Sinds augustus 2007 is de inhoud van de nota terug te vinden in provinciale en regionale plannen. De rijksoverheid, provincies, stadsregio's en gemeenten maken gezamenlijk netwerkanalyses voor een gebiedsgerichte aanpak. In die analyses komt de bereikbaarheid binnen een hele regio, zowel met eigen vervoer als met het openbaar vervoer aan de orde. Het uiteindelijke streven is de bereikbaarheid van deur tot deur te verbeteren, waarbij rekening wordt gehouden met de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied.

Schaalvoordelen maken het daarbij mogelijk om regiobreed in te kopen, wat in korte tijd een opwaardering van een groot deel van de haltes mogelijk maakt. Zo worden haltes toegankelijk voor mensen die minder mobiel zijn. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat verwacht dat de OV-autoriteiten in 2010 54% van de bushaltes beter toegankelijk hebben gemaakt.¹³⁵

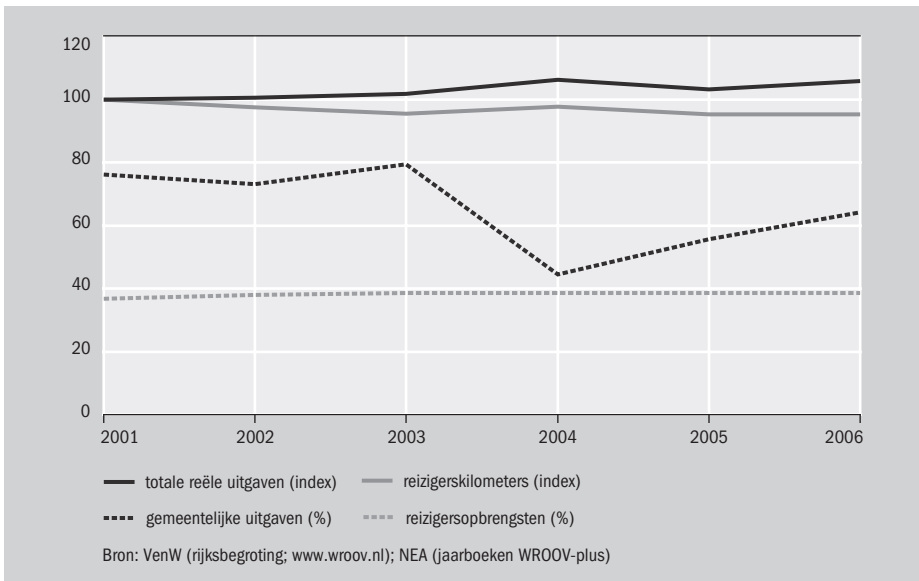
Sinds de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) op 1 januari 2007 zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor het doelgroepenvervoer.

Indicatoren en kengetallen

Als productindicator voor het stad-/streekvervoer geldt het aantal reizigerskilometers. Zoals is gesteld in de inleidende alinea's is hierbij gebruikgemaakt van de gegevens over reizigerskilometers die op basis van gegevens over de kaartverkoop zijn berekend door het onderzoeksinstituut NEA. De informatie hierover is samengevat in figuur 2.36. Het aantal reizigerskilometers blijft in de periode 2001-2006 vrijwel constant (circa 6,5 miljard). Overigens laten de achterliggende cijfers zien dat dit een resultante is van een stijgend gebruik door studenten met een OV-jaarkaart en een lichte daling van het gebruik door de overige reizigers. Daarnaast geeft de figuur het verloop van de reële totale exploitatiekosten weer.¹³⁶ Ook deze blijven over de betreffende periode vrijwel gelijk. De nettobijdragen van gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen zijn overigens verhoudingsgewijs klein (minder dan 5% van het totaal).

Figuur 2.36

Kengetallen stad-/streekvervoer, 2001-2006 (indexcijfers en procenten)



Uit de figuur blijkt dat reële kosten slechts iets sneller stijgen dan de productie, met andere woorden, dat de kostprijs van het openbaar vervoer min of meer gelijke tred houdt met de prijsontwikkeling van het bbp. In dit opzicht wijkt het openbaar vervoer af van veel andere publieke voorzieningen die worden gekenmerkt door een gestage stijging van de relatieve kostprijs. Het aandeel van de gemeentelijke uitgaven in de totale exploitatiekosten vertoont aanzienlijke fluctuaties. In de beginperiode lag dit percentage rond de 80. In 2004 trad echter een scherpe daling op tot minder dan 50%. Deze fluctuaties zijn niet zozeer gerelateerd aan veranderingen in produc-

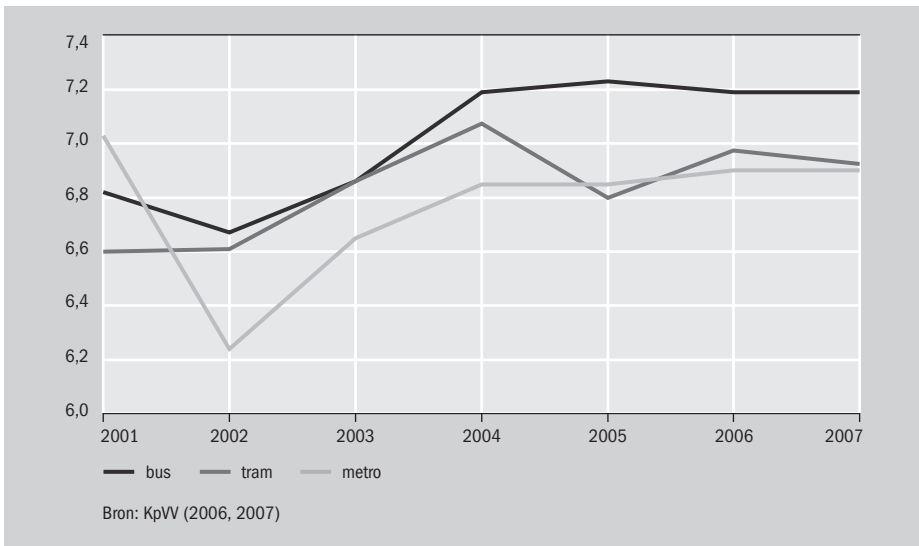
tie en kosten, maar eerder aan de mate waarin de kosten van bepaalde kaderwetgebieden al dan niet worden verantwoord op de gemeenterekening. Als laatste geeft de figuur het aandeel van de reizigersopbrengsten in de kosten van het stad-/streekvervoer. Dit stijgt licht, maar blijft over de gehele periode liggen tussen 35 en 40%. Daarmee lijkt de beleidsdoelstelling van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (zie bijv. VenW 2005) om dit aandeel op te trekken naar 40% redelijk te zijn gelukt.

Kwaliteit

Gegevens over de kwaliteit van het stad-/streekvervoer kunnen worden ontleend aan de Klantenbarometer van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (figuur 2.37). Gegevens van voor 2004 zijn afkomstig uit de OV-monitor van de Adviesdienst voor Verkeer en Vervoer. De waardering voor de metro kent een scherpe afname in 2002, om daarna weer toe te nemen. Ook over het busvervoer is men in 2002 minder tevreden, maar de dip is hier minder sterk. De jaren erna neemt de waardering steeds toe. Het cijfer dat gemiddeld wordt gegeven aan de tram kent een opgaande lijn tot aan 2004. Daarna wisselt het beeld nogal per jaar. Voor bus en metro is de waardering sterk toegenomen ten opzichte van 2001 en is de waardering de laatste twee jaar vrijwel onveranderd.

Figuur 2.37

Waardering voor bus, tram en metro, 2001-2006 (in rapportcijfers)



Het rijcomfort wordt tussen 2004 en 2007 in elk jaar gewaardeerd met een zeven. Over informatie en veiligheid oordeelt men nog iets beter (7,3). Over de prijs is men minder tevreden, maar ook hier scoort het openbaar vervoer tussen 2004 en 2007 elk jaar een voldoende (6,3 in 2006 en 2007). Over de punctualiteit is men het minst

tevreden, maar toch ligt het oordeel elk jaar op een zes of hoger (in 2006 een 6,2, in 2007 een 6).

In Pommer et al. (2008) wordt ook naar het oordeel van burgers over het openbaar vervoer gevraagd. In 2006 wordt de kwaliteit van het stad- en streekvervoer door 80% van de burgers redelijk goed gewaardeerd. Hierbij gaat het om beschikbaarheid en snelheid van de reis. Over de punctualiteit is 70% tevreden. Ook zaken als de vriendelijkheid van het personeel, de informatievoorziening en het onderhoud van de voertuigen en haltes worden goed gewaardeerd. De betaalbaarheid wordt wel gezien als een probleem: meer dan 50% vindt het openbaar vervoer te duur.

2.16 Economische zaken

Inleiding

Economische zaken is een uitermate heterogeen taakveld, waaronder volgens de Cebeon-productenlijst (Cebeon 2003) onder meer vallen: economisch beleid, stimulering toerisme, commerciële kredietverlening, markten en standplaatsen, ontwikkeling en exploitatie van bedrijventerreinen en kantoorlocaties. Tegen de achtergrond van deze veelheid van taken zijn er met dit taakveld betrekkelijk weinig middelen gemoeid (gemeentelijke uitgaven circa 0,6 miljard euro in 2006, exclusief de Nutsbedrijven die in dit rapport buiten beschouwing blijven). Hiertegenover stond circa 0,4 miljard euro aan inkomsten van derden.

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.

Beleidsmatige ontwikkelingen

De stedelijke economie is een van de belangrijkste pijlers waarop een stad rust en van waaruit ze zich ontwikkelt. Gemeenten zetten daarom nog steeds in op verdergaande ontwikkeling van bedrijventerreinen. Met name de G-31 kennen initiatieven ter versterking van de stedelijke economie.¹³⁷ Het gaat hierbij onder meer om initiatieven die specifiek zijn gericht op startende ondernemers. Gemeenten richten zich ook op het stimuleren van innovaties en de kenniseconomie.¹³⁸

Verder is de administratieve lastendruk zowel landelijk als lokaal een belangrijk thema. Gemeenten kunnen gebruikmaken van een voucherregeling van het agentschap SenterNovem om, in samenwerking met lokale ondernemersorganisaties en de regionale Kamer van Koophandel, de gemeentelijke lastendruk voor ondernemers in kaart te brengen én te reduceren.¹³⁹

De stagnatie in de bevolkingsgroei, en hier en daar zelfs krimp, stelt gemeenten voor een uitdaging. Deze uitdaging wordt geregeld versterkt door een soms veranderende demografische samenstelling van de bevolking. Het traditionele groeidenken staat ter discussie, aangezien gemeenten in toenemende mate rekening moeten houden met een afname van de beroepsbevolking en lokale afzetmogelijkheden. Een

aantal gemeenten speelt inmiddels in op de veranderende omstandigheden door bij beleidsvoornemens voorgaande factoren mee te nemen.¹⁴⁰

Indicatoren

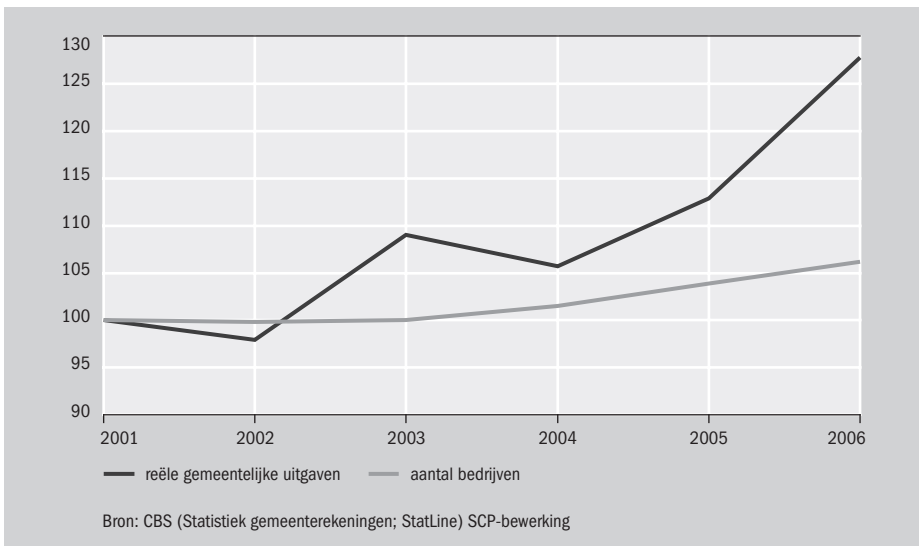
Dit taakveld heeft betrekking op een veelheid van producten, waarvoor – met uitzondering van de toeristenbelasting – geen landelijke indicatoren beschikbaar zijn. Daarom wordt hier een globale normeringsindicator gehanteerd: het aantal bedrijven.

Kengetallen

De summier beschikbare cijfers zijn weergegeven in figuur 2.38. De reële gemeentelijke uitgaven nemen vooral eerst iets af, maar daarna gestadig toe. De genormeerde productie (het aantal bedrijven) vertoont een stabiele toename met 1% per jaar. Blijkbaar richten gemeenten zich in toenemende mate op de stimulering van bedrijvigheid en werkgelegenheid.

Figuur 2.38

Kengetallen economische zaken, 2001-2006 (indexcijfers, 2001 = 100)



Kwaliteit

Aangezien de rol van gemeenten op het vlak van 'economische zaken' voornamelijk faciliterend is, is het lastig om de kwaliteit van de inspanningen te beoordelen. Een van de zaken waarmee gemeenten zich bezighouden, is het stimuleren van een kwalitatief hoge en veelzijdige middenstand. Het oordeel van burgers over het totale winkelaanbod geeft aan in welke mate de gemeenten hieraan voldoen – waarbij natuurlijk aangetekend moet worden dat het voor kleinere gemeenten veel lastiger is

om hier goed te presteren. Gemiddeld geven burgers in 2007 een 7 en in 2005 een 6,9 (www.watdoetjegemeente.nl). Er is ook een rapportcijfer bekend over de horeca en uitgaansgelegenheden: hier scoren gemeenten gemiddeld een 6,2 in zowel 2005 als 2007. Aan ondernemers is gevraagd om het ondernemingsklimaat van de gemeente te beoordelen. Gemiddeld geven ze in 2005 een 6,5. Dat was in 2002 een 6,6.

Noten

- 1 Zie onder meer: Het Vierde Jaarbericht van de begeleidingscommissie dualisme en lokale democratie: Bestuurskracht en bestuurscultuur in *gedualiseerde gemeenten*, Den Haag 2006; Stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur: *Aangelegd om in vrijheid samen te werken*, Den Haag 2004.
- 2 Rapportage gepubliceerd op de website van de Stichting De Lokale Rekenkamer (juni 2006): www.delokalerekenkamer.nl
- 3 Brief van de Raad voor de financiële verhoudingen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 21 oktober 2004.
- 4 Commissie Gemeentewet en Grondrecht, *De eerste Overheid*, Den Haag 2007.
- 5 Interbestuurlijke taakgroep Gemeenten, *Vertrouwen en verantwoord*, voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht, Den Haag, juni 2008.
- 6 Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen, *Van specifiek naar generiek, Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen*, Den Haag 2007.
- 7 Hoewel het meer dan aannemelijk is dat een bepaalde aansturende of ondersteunende activiteit niet in gelijke mate betrekking heeft op alle taakvelden, moet hierbij toch van evenredigheid worden uitgegaan bij gebrek aan informatie over de feitelijke verdeelsleutel.
- 8 De geschatte parameterwaarden hebben betrekking op het jaar 1995 en bedragen 170.000 euro per gemeente en 16 euro per inwoner.
- 9 Ook bij de nettoanalyse is de totale productie van de overige taakvelden als uitgangspunt genomen voor de berekening van de indirecte productie geassocieerd met algemene ondersteuning. Deze middelen zijn namelijk besteed aan de ondersteuning van alle diensten en niet alleen van die diensten die met eigen middelen van gemeenten worden gefinancierd.
- 10 Zie de pijler *Overheid en dienstbare publieke sector* van het beleidsprogramma van het huidige kabinet *Samen werken, samen leven* (kabinet-Balkenende-IV 2007).
- 11 Nederlandse Vereniging Voor Burgerzaken (2006). *Routekaart voor Burgerzaken*. Zoetermeer: NVVB.
- 12 BZK (2007). *Handleiding voor de gebruiker van het burgerservicenummer: aanbevelingen voor een goed gebruik van het burgerservicenummer*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 13 Zie onder meer brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Mw. Bijleveld-Schouten aan de Tweede Kamer op 10 januari 2008.
- 14 <http://www.gba.nl/burgerzakensysteem>
- 15 Peter Mom (2007). Bijleveld wil af van pasfoto problemen. In: *Digitaal bestuur*.
- 16 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.
- 17 De twee worden als representatief gezien voor de diensten van de afdeling Burgerzaken. Paspoorten worden dus buiten beschouwing gelaten.
- 18 Zie: <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/brandweer/project-kwaliteit>
- 19 Cebeon, *Onderzoekstraject oov: herijking verdeling gemeentefonds en bdur*, deelrapport 2, februari 2007, p. 3.
- 20 *Terrorismebestrijding op lokaal niveau*, handreiking (2006). Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding.

- 21 Het aantal moorden is wel sterk gedaald (van 180 in 2000 naar 128 in 2006), maar dit behelst slechts een zeer klein onderdeel van het totaal aantal geweldsdelicten.
- 22 Zie: <http://www.vng.nl/eCache/DEF/70/919.html>
- 23 Deze gegevens zijn ons eerder al ter beschikking gesteld uit de *Parkeermeter*, een onderzoek dat beheerd wordt door het bureau Goudappel Coffeng, en vermeld in *Maten voor gemeenten 2006*.
- 24 Zie: <http://www.vng.nl/eCache/DEF/75/002.html>
- 25 Een deel van deze restpost is pro rata verdeeld over de overige onderwijscategorieën.
- 26 Brief van Sharon Dijksma aan de Tweede Kamer op 6 december 2007 met als onderwerp 'brede scholen'.
- 27 11 december 2007: Bestuurlijke afspraken Impuls brede scholen, sport en cultuur.
- 28 TK 2007/2008, 26695, nr. 42.
- 29 Zie de pijler 'sociale samenhang' van het beleidsprogramma van het huidige kabinet, *Samen werken, samen leven* (kabinet-Balkenende-IV 2007).
- 30 Ministerie van OCW (3 april 2008). Bestuurlijke afspraken Voor- en Vroegschoolse Educatie.
- 31 Tijdelijke commissie parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen (2008). *Tijd voor onderwijs*.
- 32 Minister Plasterk en staatssecretaris van Bijsterveldt-Vliegthart (2008). Beleidsreactie 'Tijd voor onderwijs'.
- 33 Wetswijziging schoolbegeleiding. *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, nummer 297.
- 34 Het gaat dan bijvoorbeeld om advisering ten aanzien van ICT in het onderwijs, kwaliteitszorg, onderwijskansen en integraal personeelsbeleid.
- 35 VNG (4 oktober 2006). *Veel gestelde vragen invoering vraagfinanciering schoolbegeleiding*.
- 36 Hierbij kan nog worden opgemerkt dat ook leerlingen van particulier onderwijs over het algemeen betalen per cursusjaar of per gevolgde les.
- 37 Hiervoor zouden gegevens voor afzonderlijke scholen voor een reeks van jaren beschikbaar moeten worden gesteld; als aan deze voorwaarde zou kunnen worden voldaan, is minimaal een arbeidsjaar nodig voor de analyse van deze cijfers.
- 38 De overzichten van 2004, 2005 en 2006 zijn nooit in druk verschenen. Wel is het mogelijk om onderhands informatie op te vragen bij het ministerie van BZK.
- 39 WiW staat voor Wet inschakeling werkzoekenden, ID voor Instroom-/Doorstroombanen.
- 40 De informatie over de gemiddelde kosten van re-integratietrajecten is overigens uiterst summier. De enige bron die wij konden vinden was een artikel in *nrc Handelsblad* (2005), waarin onder meer uitspraken over dit onderwerp worden aangehaald van mw. E. Vogelaar in haar toenmalige functie als directeur van de koepelorganisatie van re-integratiebureaus. Op basis hiervan zijn wij in dit rapport uitgegaan van geschatte gemiddelde kosten van 4000 euro per traject van twee jaar.
- 41 Cumulatief zelfs van ruim 700 miljoen euro als rekening wordt gehouden met het gecumuleerde overschot vanaf het jaar 2004 (eveneens SZW 2007a).
- 42 www.aanhetwerkmeterdewsw.nl; voor 2008 is het landelijk beschikbare Wsw-budget van circa 2,3 miljard euro verdeeld onder individuele gemeenten naar behoefte: op basis van het aantal in de gemeente woonachtige geïndiceerden die op de wachtlijst staan of een dienstbetrekking hebben op 31 december 2006.
- 43 Brief staatssecretaris SZW aan de Tweede Kamer: Wet Sociale Werkvoorziening, 27 mei 2007.
- 44 Brief staatssecretaris SZW aan de Tweede Kamer: Wsw: aanpak fundamentele herbezinning, 19 oktober 2007.

- 45 In 2006 heeft Cedris een Scenariostudie en uitvoeringsmodellen uitgebracht en in 2007 een middellang beleidsplan. Begin 2008 vinden daarover discussies met de leden plaats. www.cedris.nl
- 46 H. Vogelaar (2007). Werk en participatie als hoofdopdracht. In: *Sociaal Bestek* nr.10.
- 47 VNG: Ledenbrief Bestuursakkoord en Participatietop, 30 juli 2007.
- 48 VNG: Ledenbrief Actieplan 'ruimte voor de regio'. 14 augustus 2007.
- 49 Zie paragraaf Bijstand.
- 50 Gegeven het verloop van de totale exploitatiekosten en de gemeentelijke uitgaven is dit niet verrassend, aangezien conform de methodiek in kader C.2 in internetbijlage C een aan de totale uitgaven evenredig deel van de totale productie aan gemeenten wordt toegerekend.
- 51 Volgens een notitie van het CBS uit 2007 *Technische toelichting bij de Tweede vervolgmeting uitstroom naar werk..*
- 52 Het gaat hier om mensen die geen pensioen of vut-uitkering ontvangen.
- 53 Het betreft de Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werkloze werknemers (IOAW) en de Inkomensvoorziening voor Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte (gewezen) Zelfstandigen (IOAZ).
- 54 In 1996 bedroegen de uitvoeringskosten volgens deze bron 340 miljoen euro bij een bedrag van 5 miljard euro aan uitkeringen. Voor 1994 gelden vergelijkbare cijfers. Voor dat jaar zijn ook voor de laatste maal gedetailleerde gegevens uit de statistiek gemeenterekeningen bekend: 380 miljoen euro aan uitvoeringskosten, waarvan 280 miljoen personeelskosten.
- 55 Dit bedrag spoort redelijk met het bedrag dat de gemeente Zevenaar volgens een webbericht per cliënt uitgeeft aan uitvoeringskosten: 2100 euro in 2003 tegen een gemiddelde van 2400 voor andere gemeenten van vergelijkbare grootte.
- 56 De verplichte aanbesteding van de re-integratie is voor gemeenten per januari 2006 vervallen.
- 57 Zie onder andere: SZW 2007a, 2007b, Bosselaar et al. 2007, Groot et al. 2007.
- 58 Cijfers CBS (www.cbs.nl).
- 59 Kabinetsstandpunt *Evaluatie wwb*, december 2007.
- 60 Zie www.hoogwaardighandhaven.nl
- 61 Kabinet: *Iedereen doet mee*; Actieprogramma ministerie van SZW. Zomer 2007.
- 62 Bestuursakkoord Rijk – gemeenten, deelakkoord participatie mei 2007.
- 63 Ministerie van SZW. *Beleidsdoorlichting re-integratie*, januari 2008; Kabinet: Kabinetsstandpunt *re-integratie*; brief TK 29 januari 2008.
- 64 VNG: Position Paper bij rondetafel effectiviteit re-integratie 26 maart 2008; VNG: brief aan de commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de TK ten behoeve van Algemeen overleg effectiviteit re-integratie 2 april, 27 maart 2008; VNG: brief aan de commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de TK ten behoeve van Algemeen overleg *wwb-evaluatie* 3 april, 27 maart 2008
- 65 SUWI evaluatie 2006; Price, Waterhouse en Coopers, augustus 2006; *Werk boven uitkering*, TNO; bijlage A – Evaluatie SUWI 2006, perceel 2: *Werk boven uitkering*; *Evaluatie doelmatigheid suwi*, ECORYS; *Sturing en Toezicht, Conclusion Consulting*; *Perioden met zon*. *Evaluatie rwi*, EIM Consult; *suwi 'ontketend': advies samenwerking binnen de dienstverlening door de suwi-keten*, RWI.
- 66 *Evaluatie en toekomstperspectief SUWI*, brief aan de Tweede Kamer, 19 oktober 2007; *Kabinetsreactie Evaluatie SUWI*, bijlage bij de brief 19 oktober 2007.
- 67 *cwi, uuv, Divosa: Concept Programmaplan invoering toonkamerprincipes*. September 2007.
- 68 J. Bruin, F. Pullen en Y. Bommeljé (2007). *De toonkamers laten zien dat het kan*. In: *Sociaal Bestek* december; G. van Tiggelen en Y. Bommeljé (2007). *Academies ondersteunen ketensamenwerking*. In: *Sociaal Bestek* december.

- 69 Zie www.samenvoordeklant.nl
- 70 Nederlandse Vereniging voor Volks Krediet (NVVK). *Jaarverslag 2007*. 21 maart 2008.
- 71 Zie bijvoorbeeld het V-team in Utrecht.
- 72 Zie bijvoorbeeld De Taskforce Armoede vanuit de gemeenteraad Tilburg.
- 73 www.nibud.nl; deze module is ook geïntegreerd in Suwi-net Inkiijk.
- 74 www.dkd.nl
- 75 Wet eenmalige gegevensuitvraag, 21 december 2007.
- 76 Staatsblad nummer 351, Wet van 29 juni 2006, houdende nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning).
- 77 De contourennota van de wet werd 23 april 2004 gepubliceerd.
- 78 Zie bijvoorbeeld ministerie vws, VROM en Integratie: *Actieplan Beter (t)huis in de buurt*, december 2007; www.invoeringwmo.nl; www.gemeente.nu/zorg
- 79 Movisie (april 2008). *Werk in uitvoering: Verslaglegging WMO-monitor, werkdocument*.
- 80 Brief aan de Tweede Kamer: Mantelzorg, oktober 2007. Brief aan de Tweede Kamer: Tussenrapportage Wet maatschappelijke ondersteuning, februari 2008.
- 81 Ministerie van vws, brief aan gemeenten: Centra Jeugd en Gezin, 24 januari 2008.
- 82 www.invoeringcvg.nl
- 83 Brief aan de Tweede Kamer: Centra voor Jeugd en Gezin en de regierol gemeenten, 16 november 2007.
- 84 Dit is opvang van kinderen in de woning van de gastouder of de vraagouder.
- 85 Hierbij vangt een groep ouders beurtelings hun eigen kinderen op.
- 86 Brief van staatssecretaris Dijkzema aan de Tweede Kamer, getiteld 'Samen leven, samen spelen', 13 juli 2007.
- 87 MO-groep: persbericht maart 2008.
- 88 CBS: persbericht 23 april 2008: *Flinke groei Kinderopvang 2007*.
- 89 www.gemeente.nu/jeugd
- 90 Ibidem.
- 91 Wet inburgering, Staatsblad, 7 december 2006, nr. 625.
- 92 www.handreikinginburgeringgemeenten.nl
- 93 Het gaat hier in ieder geval om de middelen in het WWB-werkdeel, de inburgeringsmiddelen en de budgetten voor volwasseneneducatie. Zie: VROM (2007a).
- 94 Met name de toerekening van de uitgaven voor grotestedenbeleid is lastig, omdat deze functieoverstijgend zijn. Overigens moet hier ook worden vermeld dat de meting van de productie voor een aantal van de voorzieningen die behoren tot het taakveld maatschappelijke en sociale dienstverlening zeer gebrekkig is: bij maatschappelijk werk en maatschappelijke opvang ontbreken recente cijfers, bij de bestrijding van achterstanden moest gebruik worden gemaakt van een normeringsindicator.
- 95 Hieronder vallen: aanpassingen eigen auto, taxikosten, collectieve busvoorzieningen voor gehandicapten enzovoort.
- 96 De SGBO-rapporten bestrijken echter een groter aantal jaren, het aandeel van de woonvoorzieningen is beduidend hoger en de gemeentelijke inkomsten (zoals eerder vermeld) zijn lager. Besloten is om in de analyses verder uit te gaan van de SGBO-cijfers voor de uitgaven. De inkomsten worden verder verwaarloosd: ten eerste valt daar gezien de tegenstrijdige informatie moeilijk een slag naar te slaan, ten tweede zijn deze hoe dan ook laag en heeft deze beslissing daarom nauwelijks merkbare effecten op de analyse-uitkomsten. Dit heeft tot gevolg dat deze inkomsten aan andere posten worden toegerekend, namelijk maatschappelijke dienstverlening en overige volkshuisvesting.
- 97 Het verschil tussen toegewezen en afgewezen aanvragen bestaat uit nog niet afgeronde en overige aanvragen.

- 98 Blijkbaar worden de uitgaven voor de traditionele taak van de GGD'en op het terrein van de jeugdgezondheidszorg (de schoolarts) nog steeds onder de functie Basisgezondheidszorg verantwoord.
- 99 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1996). *Gemeentelijk gezondheidsbeleid: Beter op zijn plaats. Advies van de commissie Versterking Collectieve Preventie*. Den Haag.
- 100 Persbericht Ministerraad (2007). *Wet Publieke Gezondheid in de maak*.
- 101 Inspectie voor de Gezondheidszorg (2005). *Staat van de Gezondheidszorg 2005: Openbare gezondheidszorg: hoe houden we het volk gezond?*. Zie ook I. Storm, F. van Zoest en L. den Broeder (2007). *Integraal Gezondheidsbeleid: theorie en toepassing*. Bilthoven: RIVM.
- 102 Minister A. Klink (2007). *Kaderbrief 2007-2011: visie op gezondheid en preventie*.
- 103 Website NIGZ (2008). *Dossier Integraal Gezondheids Beleid (igb)*.
- 104 Minister A. Klink (2007). *Kaderbrief 2007-2011: visie op gezondheid en preventie*.
- 105 Zie ook de pijler *Sociale Samenhang* van het beleidsprogramma van het huidige kabinet, *Samen werken, samen leven* (kabinet-Balkenende-IV 2007).
- 106 Brief inzake 'Centra voor Jeugd en Gezin en Regierol gemeente' van minister Rouvoet aan de Tweede Kamer op 16 november 2007.
- 107 Zie de pijler *Sociale Samenhang* van het beleidsprogramma van het huidige kabinet, *Samen werken, samen leven* (kabinet-Balkenende-IV 2007).
- 108 Brief inzake 'Nieuwe aanpak EKD JGZ' van de directeur-generaal voor Jeugd en Maatschappelijke Zorg
- drs. M.P. van Gastel, aan de colleges van Burgemeester en Wethouders van alle Nederlandse gemeenten en aan de besturen van de JGZ-instellingen, februari 2008.
- 109 Zie de pijler *Overheid en dienstbare publieke sector* van het beleidsprogramma van het huidige kabinet *Samen werken, samen leven* (kabinet-Balkenende-IV 2007).
- 110 VNG (2006). *Visienota over de rol van gemeenten ten aanzien van preventieve openbare gezondheidszorg*.
- 111 C.B. Walg (2006). *Relatie tussen de wcpv en de wmo: kansen voor de openbare gezondheidszorg!*
- 112 VNG (2006). *Visienota over de rol van gemeenten ten aanzien van preventieve openbare gezondheidszorg*.
- 113 De indruk bestaat dat er in het bijzonder voor de jaren 2001 en 2002 technische problemen spelen met de ophoging van steekproefgegevens naar representatieve landelijke totalen.
- 114 Zie www.vrom.nl
- 115 VROM (1 oktober 2007). *Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer*.
- 116 VROM (12 maart 2008). *Nieuwsbericht: Minder lasten dankzij algemene milieuregels*.
- 117 Brief van minister Cramer aan de Tweede Kamer inzake uistel invoering Wabo, augustus 2007.
- 118 VNG (7 maart 2008). *Eerste Kamer kritisch over omgevingsvergunning*.
- 119 VROM (2006). *Samenvatting wetsvoorstel: Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht*.
- 120 *Amendement Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht*. Tweede kamer, vergaderjaar 2007/2008, 30844, nr. 36.
- 121 VROM (2007). *Wegwijzer omgevingsvergunning, module handhaving*.
- 122 Ibidem.
- 123 VNG (april 2008). *Ledenbrief: nieuwe Model Afvalstoffenverordening*.
- 124 *Nieuwsbericht VNG. Nieuwe Model afvalstoffenverordening vermindert administratieve lasten*. 22 april 2008.
- 125 VNG (augustus 2007). *Ledenraadpleging onderhandelaarsakkoord verpakkingen*.
- 126 VROM, VNG en VNO-NCW (2006). *Impulsprogramma Zwerfafval voor de periode 2007-2009*.

- Dhr. P.L.B.A van Geel (2006). Brief aan de Tweede Kamer inzake 'Impulsprogramma Zwerfafval'.
- 127 De volgende alinea's zijn gebaseerd op een bijdrage van ir. Rob Hermans van de Stichting Rioned.
- 128 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).
- 129 Hierbij is gebruikgemaakt van de *discounted first difference* methode (zie Kuhry 1998).
- 130 Dit is een gevolg van het feit dat het volume is verkregen door deflering van de totale uitgaven en doordat de deflator (het prijsindexcijfer voor wegenonderhoud) vrijwel identiek is aan het prijsindexcijfer van het bbp.
- 131 Brief van 2 maart 2004 van de minister van VROM aan de Tweede Kamer.
- 132 Brief van 16 juni 2006 van de minister van VROM aan de Tweede Kamer bij de aanbieding van *Visie op de Woningmarkt*.
- 133 In principe kan dit worden nagetrokken door de rekeningen van de betrokken gemeenten te raadplegen. Daarvan is wegens tijdgebrek vooralsnog afgezien.
- 134 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.
- 135 Kennisplatform Verkeer en Vervoer, zie http://www.kenniscentrumto-do.nl/templates/mercury.asp?page_id=1480&item=71
- 136 Deze zijn benaderd via de inkomsten, berekend als de som van rijksbijdragen, de nettobijdragen van lagere overheden en reizigersopbrengsten.
- 137 Zie: <http://www.hetkenniscentrum.nl/kcgs/dossiers/Economie/index.html>
- 138 Zie onder andere: Kennisprogramma Stedelijke Economie / Ecorys (2006). *Good Practice Guide*. Den Haag: Kennisprogramma Stedelijke Economie, Kenniscentrum Grote Steden.
- 139 Zie: <http://www.senternovem.nl/overigeregelingen/ral/index.asp>
- 140 Zie onder andere: Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid (2006). *De krimpende stad*. Den Haag: Kennisprogramma Kenniscentrum Grote Steden, http://www.hetkenniscentrum.nl/kcgs/dossiers/Economie/Economiealgemeen/Bevolkingskrimp_1210.html en http://www.hetkenniscentrum.nl/kcgs/dossiers/Economie/Economiealgemeen/opiniefd_1219.html.

3 Themahoofdstuk: huishoudelijke hulp naar de Wmo¹

3.1 Wmo en huishoudelijke hulp

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking getreden. Het maatschappelijke doel van de Wmo is 'meedoen'. De wet moet ervoor zorgen dat bijvoorbeeld ouderen en mensen met een beperking, zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en kunnen meedoen in de maatschappij, al of niet geholpen door vrienden, familie of bekenden. De gemeente heeft de regie over de Wmo gekregen. Als de persoonlijke omgeving van mensen onvoldoende steun kan geven, dient de gemeente op basis van het compensatiebeginsel te zorgen voor ondersteuning. Hieronder valt onder meer de hulp bij het huishouden (huishoudelijke verzorging) en de zorg voor goede informatie over de hulp die mensen kunnen krijgen.

Een van de redenen voor een apart hoofdstuk over de huishoudelijke hulp van de Wmo is dat de Wmo volgend jaar wordt opgenomen in de reguliere overzichten van Maten voor gemeenten 2009. In dat rapport zullen de uitgaven- en productiecijfers van gemeenten lopen tot en met 2007, het eerste jaar waarin de Wmo van kracht is. Dit hoofdstuk loopt daarop vooruit met een eerste verkenning van de beschikbaar gekomen gegevens. Speciale aandacht gaat uit naar mogelijke oorzaken van verschillen in kostprijzen voor huishoudelijke hulp en in verstrekte uren huishoudelijke hulp tussen gemeenten.

3.2 Wettelijk kader Wmo²

De Wmo werd reeds kort besproken in paragraaf 2.9. Voor het algemene kader verwijzen we daarom naar die paragraaf. Naast enkele aanvullende opmerkingen, wordt in deze paragraaf in het bijzonder aandacht gegeven aan die elementen uit de regelgeving die van invloed zijn op de huishoudelijke hulp.

De grootste veranderingen door de wetswijziging zijn:

- 1 De bundeling van de wetten: door de bundeling van de wetten is integraal beleid mogelijk, wat betekent dat gemeenten alle diensten goed op elkaar kunnen afstemmen.
- 2 Introductie van het compensatiebeginsel voor de prestatievelden 4, 5 en 6 (zie internetbijlage F): burgers kunnen geen individuele rechten meer claimen op specifieke voorzieningen, maar slechts op een voorziening die hun beperking compenseert. Het gaat om beperkingen in de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie.
- 3 Verandering in de sturingsfilosofie: gemeenten moeten verantwoording afleggen aan hun eigen inwoners in plaats van aan het Rijk.

Gemeenten zijn volgens de Wmo zelf verantwoordelijk voor de inkoop, de organisatie en de kwaliteit van de diensten en voorzieningen. Zij krijgen de regie, omdat zij beter zicht hebben op de plaatselijke situatie dan de rijksoverheid. Zij worden geacht te weten welke organisaties ingeschakeld kunnen worden en aan welke voorzieningen burgers behoefte hebben.

De Wmo kent negen prestatievelden. Zie hiervoor internetbijlage F. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws) geeft via de wet de kaders aan waarbinnen elke gemeente haar eigen beleid kan maken.

Verplichtingen gemeenten

Met de komst van de Wmo krijgen gemeenten nieuwe verantwoordelijkheden en mogelijkheden om de ondersteuning van burgers in hun gemeente vorm te geven. Bij deze verantwoordelijkheden hoort ook een aantal verplichtingen.

Zowel het vaststellen van een *Wmo-verordening* als een *Wmo-nota* is voor gemeenten verplicht. In zo'n verordening staan beleidsinhoudelijke keuzes, zoals de keuze voor de partij die de indicatiestelling voor de individuele voorzieningen uitvoert, de criteria die worden gehanteerd bij het toekennen van individuele voorzieningen, de invulling van de eigenbijdrageregeling en de vormgeving van het persoonsgebonden budget (pgb). Een *Wmo-nota* is het beleidsdocument waarin de gemeente voor een periode van 4 jaar moet aangeven wat de doelstellingen, het samenhangend beleid, de te behalen resultaten en maatregelen op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning zijn.

De *compensatieplicht* geeft gemeenten de opdracht voorzieningen te treffen ter compensatie van de beperkingen die hun burgers ondervinden in zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie. Deze voorzieningen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning moeten burgers in staat stellen om:

- 1 een huishouden te voeren;
- 2 zich te verplaatsen in en om de woning;
- 3 zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel;
- 4 medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan.

Bij de nieuwe verantwoordelijkheden hoort ook een nieuw lokaal loket. Hier kunnen burgers informatie en advies krijgen over voorzieningen, wordt de hulpvraag verhelderd en wordt de toegang tot individuele zorgvoorzieningen ondergebracht. In veel gemeenten wordt aangesloten bij bestaande loketten op het terrein van zorg en welzijn. In andere gemeenten is de Wmo aanleiding voor een geheel nieuw loket. De burger moet via dit loket toegang krijgen tot alle Wmo- en Awb-voorzieningen. Zie ook Floor Kaspers (2006).

De gemeente mag de indicatiestelling voor individuele voorzieningen (prestatieveld 6) laten uitvoeren door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ), maar hoeft dat niet te doen. Per 1 januari 2008 diende iedereen die hulp bij het huishouden wenste te ontvangen te zijn voorzien van een Wmo-beschikking. Dit betekende dat alle Awbz-beschikkingen, al dan niet via een nieuwe indicatie, moesten zijn omgezet in een Wmo-beschikking.

Gemeenten zijn verplicht om de voorziening 'hulp bij het huishouden' aan te besteden. Hierbij moeten de Europese regels met betrekking tot de aanbesteding worden gevolgd.

Art. 15 Wmo stelt dat de gemeenteraad in de verordening kan bepalen dat iemand aan wie maatschappelijke ondersteuning is verleend, een eigen bijdrage verschuldigd is. Gemeenten hebben een grote vrijheid bij de uitvoering van de Wmo. Zij zijn bevoegd zelf te bepalen óf er een eigen bijdrage wordt gevraagd, hoe hoog die is, of deze al dan niet inkomensafhankelijk is en welke criteria worden toegepast. Gemeenten zijn wel gehouden aan de kaders die door het Rijk zijn vastgesteld in de algemene maatregel van bestuur (Staatsblad 2006b).

Geboden hulp

In de oorspronkelijke Wmo worden gemeenten verplicht om aan bewoners die geïndiceerd zijn voor huishoudelijke hulp, twee keuzen te bieden, namelijk:

- 1 een voorziening in natura;
- 2 een persoonsgebonden budget (pgb).

De hulp in natura wordt verstrekt door een thuiszorginstelling. Met behulp van een pgb kan een burger zelf hulp inkopen. Eventueel kan een gemeente de uitvoering van een pgb uitbesteden aan een zorgkantoor.

Met ingang van de inwerkingtreding van een nieuwe wetwijziging is een derde keuze geschapen, namelijk de mogelijkheid om een financiële tegemoetkoming te verstrekken. De ministerraad heeft namelijk op 4 juli 2008 ingestemd met een wijziging van de Wmo waarin de positie van de cliënt wordt verbeterd. De achtergrond van deze wetwijziging is dat steeds meer thuiszorgaanbieders alfa hulpen naar cliënten sturen zonder dat de cliënt weet dat hij in feite werkgever is van deze alfahulp met de daarbij behorende plichten als doorbetaling van loon gedurende maximaal zes weken bij ziekte, geen vervanging bij afwezigheid en aansprakelijkheid voor de (letsel)schade die ontstaat tijdens het werk. In de nieuwe regelgeving is deze vorm van hulp alleen nog mogelijk nadat de gemeente de burger daarover terdege heeft geïnformeerd en de burger vervolgens expliciet instemt met een andere keuze dan die voor ondersteuning in natura.

De financiële vergoeding voor het inhuren van een huishoudelijke hulp valt onder de Regeling dienstverlening aan huis (de regeling waar de alfahulp formeel onder valt). De Wmo wordt nu zodanig gewijzigd dat wordt uitgesloten dat de zorgaan-

bieder via de achterdeur de 'huishoudelijke hulp in natura' via een alfahulp aan de cliënt levert. Zorgaanbieders gaan terug naar hun oorspronkelijke functie: het leveren van ondersteuning in natura. Door de wetwijziging wordt voorkomen dat zorgmedewerkers er in rechtspositie, arbeidsvoorwaarden en aanspraken op achteruitgaan door een gedwongen overgang naar alfahulp.³

De burger is bij elk van de drie keuzes eigen bijdragen verschuldigd. Bij een pgb kunnen zowel bruto eigen bijdragen als netto eigen bijdragen worden uitbetaald. In het eerste geval verrekent de burger de eigen bijdrage met het Centraal Administratiekantoor (CAK). De hoogte van het pgb in de Wmo wordt door veel gemeenten, naar analogie van een richtlijn voor pgb's in de Awbz, vastgesteld op ten minste 75% van de kostprijs van de huishoudelijke hulp in natura.

Wmo-macrobudgetten

Het macrobudget in 2007 is vastgesteld op grond van het ijkjaar 2005. De middelen vanuit de Awbz zijn 'schoon aan de haak', dus zonder eigen bijdragen en zonder financiële korting, naar gemeenten overgegaan. Dit is over het algemeen gebeurd op basis van de historische verdeling 2005. De keuze voor het ijkjaar 2005 was gebaseerd op een verzoek van de VNG en bood de gemeenten zekerheid bij de voorbereidingen op de Wmo.

In de septembercirculaire 2006 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn de gemeentelijke Wmo-budgetten voor 2007 definitief kenbaar gemaakt. Om het Wmo-budget 2007 te actualiseren respectievelijk om financieel risico uit te sluiten, vond een ruime indexatie van de middelen voor huishoudelijke hulp plaats. Het budget 2007 werd voor de jaren 2006 en 2007 geïndexeerd. De indexatie van het Wmo-budget is ten eerste gebaseerd op de ontwikkeling van het aantal zelfstandig wonende 75-plussers (de reële index), ten tweede op de loon- en prijsontwikkeling (de nominale index).

Op basis van het bindende SCP-advies over het macrobudget huishoudelijke Wmo-hulp voor 2009 (SCP 2008) heeft het kabinet op 9 april 2008 met de VNG afspraken gemaakt over het Wmo-budget 2009 (TK 2007/2008). Er is onder andere overeengekomen dat er in 2009 geen compensatie van gemeenten zal plaatsvinden voor de financiële gevolgen van de door de ministerraad op 4 juli 2008 goedgekeurde wetwijziging Wmo. Dus als gemeenten duurder uit zijn doordat zorgaanbieders weer alfahulpen in dienst nemen, worden de meerkosten niet vergoed door het Rijk. Het Rijk kon deze afspraak maken, omdat de gemeenten in 2007 naar verwachting ruim 200 miljoen euro aan Wmo-gelden in kas hebben gehouden. Wel vindt er een structurele bezuiniging van 30 miljoen euro plaats doordat er in 2007 een verschuiving heeft plaatsgevonden van duurdere naar goedkopere hulp (wijziging productmix).

Verdeelmodel

De middelen voor de huishoudelijke hulp zijn aan het gemeentefonds toegevoegd in de vorm van een integratie-uitkering. Een integratie-uitkering kent een aparte verdeling, die afwijkt van de 'normale' verdeling van de hoofdstroom van het gemeentefonds, maar is wel vrij besteedbaar.⁴ De verdeling van de middelen uit de integratie-uitkering Wmo vindt plaats op basis van een objectief verdeelmodel, dat door Cebeon (2005) in nauwe samenwerking met de VNG en het ministerie van VWS is ontwikkeld.

De verdeling van de Wmo-gelden over de gemeenten vond in het eerste Wmo-jaar nog plaats op grond van de historie 2005 (TK 2006/2007a). Daarbij zijn in de loop van 2007 nog enkele correcties toegepast en is conform de motie Mosterd (TK 2006/2007b) eenmalig een bedrag uitgekeerd aan gemeenten ter compensatie van substantiële ijkjaarsverschillen.

In een bestuursakkoord met de VNG is afgesproken dat de integratie-uitkering met ingang van 2008 wordt verdeeld volgens het objectief verdeelmodel. De herverdeeleeffecten door toepassing van dit model worden meegenomen in het totale beeld van de herverdeeleeffecten die als gevolg van diverse ontwikkelingen tegelijkertijd optreden in 2008. De totale herverdeeleeffecten worden begrensd op 15 euro per inwoner per jaar. Geen enkele gemeente kan er dus meer op achteruitgaan dan dat. Op die manier wordt voorkómen dat bepaalde gemeenten een aanzienlijke financiële achteruitgang in één keer voor hun kiezen krijgen, als gevolg van een cumulatie van effecten van verschillende maatregelen tegelijk (de Wmo, de herverdeeleeffecten van openbare Orde en Veiligheid en het BTW-compensatiefonds). Deze begrenzing krijgt gestalte in een 'suppletiereregeling'. Zo'n regeling is bedoeld om herverdeeleeffecten over meerdere jaren 'uit te smeren' en heeft een beperkte looptijd van twee of drie jaar (TK 2006/2007a).

In het verdeelmodel van Cebeon voor de integratie-uitkering worden gemeentelijke indicatoren gewogen opgeteld. De uitkomst van de optelling geeft de verdeling van de middelen over de gemeenten weer. In tabel F.2 en F.3 van internetbijlage F staan de variabelen en de bijbehorende gewichten die worden toegepast bij respectievelijk de huishoudelijke hulp en specifieke regelingen.

Jaarlijks advies over Wmo-budget en evaluatie Wmo

Het bestuurlijk overleg tussen het Rijk en de gemeenten (Bestuurlijk Overleg Financiële Verhouding BOFV) heeft de figuur van een onafhankelijke derde in het leven geroepen, die jaarlijks advies moet uitbrengen over het benodigde jaarlijkse macrobudget voor de huishoudelijke hulp in de Wmo. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is door het BOFV aangewezen als onafhankelijke derde. Het SCP brengt jaarlijks een bindend en een niet-bindend advies uit. Het bindend advies heeft betrekking op de jaarlijkse indexerings van het volume aan huishoudelijke hulp op basis van de ontwikkeling van het aantal thuiswonende 75-plussers. Het niet-bindend advies heeft betrek-

king op de toereikendheid van het macrobudget voor de huishoudelijke hulp gezien de ontwikkelingen in de samenleving en het beleid en de gevolgen van het compensatiebeginsel en de pgb-verplichting voor de vraag naar huishoudelijke hulp. In het niet-bindend advies zullen ook mogelijke tekortkomingen in het verdeelmodel, dat door Cebeon is ontwikkeld, voor de afzonderlijke gemeenten worden gesignaleerd.

Het ministerie van vws heeft daarnaast aan het SCP opdracht gegeven onderzoek te doen naar de werking van de Wmo. Dit evaluatieonderzoek vloeit voort uit artikel 24 van de wet, waarin staat dat de wet periodiek zal worden geëvalueerd. De eerste evaluatieperiode is 2007-2009. Het gaat bij de evaluatie om de vraag of de Wmo gemeenten voldoende mogelijkheden biedt om de doelen van de wet naderbij te brengen. De doelen van de Wmo zijn maatschappelijke participatie, zelfredzaamheid, actief burgerschap en sociale samenhang. Het SCP kijkt naar de landelijke werking van de wet en doet geen uitspraken over het beleid, de prestaties en effecten in individuele gemeenten. Het onderzoek kent de volgende twee peilers.

- 1 Er wordt gekeken op welke wijze gemeenten invulling geven aan de Wmo en of zij de juiste instrumenten hebben om de Wmo uit te voeren. Hiertoe worden enquêtes afgenomen bij gemeenten en organisaties/instellingen.
- 2 Er wordt nagegaan wat de effecten van de Wmo zijn voor mensen met beperkingen. In de volgende evaluatieperiode (2010-2013) worden ook andere groepen burgers in het onderzoek betrokken.

Het onderzoek moet eind 2009 gereed zijn, maar zal tussentijds een aantal rapporten opleveren.

3.3 Data en kerncijfers

De belangrijkste gegevensbronnen voor de Wmo zijn het CAK (productie en prijzen) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (uitgaven en eigen bijdragen). De CAK-administratie maakt het in principe mogelijk onderscheid te maken tussen maximaal 50 producten. Verreweg de meeste gemeenten onderscheiden alleen huishoudelijke hulp 1 en 2 (HH1 en HH2). Enkele ook nog HH3 of zelfs HH4. De gemeenten maken meestal de volgende onderverdeling:

- HH1: lichte zaken als boodschappen doen, maaltijden (brood) bereiden, maaltijden (warm) bereiden, licht poetswerk, huis schoonmaken, de was doen en huishoudelijke spullen in orde houden;
- HH2: zaken als anderen in de huishouding helpen met zelfverzorging, anderen helpen bij bereiden maaltijden, de dagelijkse organisatie en regie van het huishouden;
- HH3: zaken als psychosociale begeleiding en advies, instructie en begeleiding van ontregelde huishoudens.

Gemeenten die alleen HH1 en HH2 onderscheiden, rubriceren vermoedelijk alle hulp die niet onder HH1 valt onder HH2. Twee kleine gemeenten geven alleen HH2.

Omdat HH3 en HH4 weinig voorkomen, wordt in deze en de volgende paragraaf alleen gekeken naar HH1 en HH2. De analyses in paragraaf 3.4 hebben verder alleen betrekking op hulp in natura, omdat niet voldoende gemeentelijke gegevens beschikbaar zijn over met pgb's bekostigde huishoudelijke verzorging.

De tabellen 3.1 en 3.2 geven een eerste indruk van de kostprijs, de productie, de kosten en de uitgaven van huishoudelijke verzorging.

Tabel 3.1
Kerncijfers huishoudelijke hulp voor 2007

	HH ^a 1	HH2	HH totaal
kostprijs (in euro's)			
ongewogen gemiddelde gemeenten	15,61	21,69	19,82
met productie gewogen gemiddelde gemeenten	15,76	21,92	20,13
laagste waarneming	12,30	12,30	12,30
hoogste waarneming	22,50	30,38	28,60
gerealiseerde uren zorg in natura (× 1000)			
som Nederland	15.172	36.950	52.132
ongewogen gemiddelde gemeenten	34,2	83,4	117,7
laagste waarneming	0,0 ^b	2,2	2,6
hoogste waarneming	459,9	1982,2	2.442,1

a HH = huishoudelijke hulp.

b Betreft twee kleine gemeenten zonder HH1 (Schiermonnikoog en Vlieland).

Bron: CAK (interne gegevens) SCP-schatting en -bewerking

Tabel 3.2
Kerncijfers huishoudelijke hulp voor 2007

	kosten HH ^a in natura incl. EB ^b excl. pgb ^c (× 1 mln. euro)	bruto-uitgaven HH incl. EB incl. pgb (× 1 mln. euro)	eigen bijdrage HH (EB) (× 1 mln. euro)	netto-uitgaven HH excl. EB incl. pgb (× 1 mln. euro)
som Nederland	1049	1172	182	990
gemiddelde gemeenten	2,37	2,65	0,411	2,24
laagste waarneming	0,06	0,07	0,012	0,06
hoogste waarneming	48,76	60,08	8,578	53,59

a HH = huishoudelijke hulp.

b EB = eigen bijdrage.

c pgb = persoonsgebonden budget.

Bron: CAK (interne gegevens) SCP-schatting en -bewerking

De met de productie gewogen gemiddelde kostprijzen voor huishoudelijke hulp zijn voor HH1 en HH2 respectievelijk bijna € 16 en bijna € 22. Het gewogen gemiddelde voor deze twee vormen van hulp samen bedraagt ongeveer € 22.

Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in de kostprijs voor huishoudelijke hulp, vooral voor huishoudelijke hulp 2. Voor huishoudelijke hulp 1 beweegt de kostprijs zich tussen € 12,30 en € 22,50, terwijl deze zich voor huishoudelijke hulp 2 tussen € 12,30 en € 30,32 beweegt. Deze verschillen zijn het resultaat van de aanbestedingen. Het is mogelijk dat de oorzaak van deze prijsverschillen niet alleen gezocht moet worden in markttechnische zaken (onderhandelingsmacht op de lokale thuiszorgmarkt), maar ook in verschillen in kwaliteit. Over de kwaliteit van de huishoudelijke hulp is echter nog geen landelijk dekkend gegevensbestand beschikbaar. Twee nuancerende opmerkingen bij de laagste kostprijzen zijn hier op zijn plaats:

- 1 De prijs van € 12,30 is ongeveer de prijs van een alfahulp. Volgens nieuwe regels op basis van de inmiddels in gang gezette wetswijziging (zie paragraaf 3.2) mogen zorgaanbieders niet meer 'huishoudelijke hulp in natura' via een alfahulp aan de cliënt aanbieden. Zorgaanbieders die een uurloon/kostprijs van € 12,30 bij de gemeenten in rekening brengen en die zich aan de wet houden, zullen zeker na invoering van de wetswijziging met hun kosten moeilijk onder de afgesproken kostprijs kunnen blijven.
- 2 De aangegeven prijzen zijn de prijzen die de gemeenten aan het CAK hebben doorgegeven als uitgangspunt voor het berekenen van de eigen bijdrage. Een aantal gemeenten kende aanvankelijk (begin 2007) de nieuwe aanbestedingsprijs nog niet en heeft 'voorlopig' de minimumprijs van € 12,30 doorgegeven. Het is mogelijk dat een aantal van deze gemeenten na het bekend worden van de nieuwe aanbestedingsprijs deze nieuwe prijs (vermoedelijk meestal hoger dan € 12,30) niet heeft doorgegeven aan het CAK. In dat geval worden de prijzen in het bestand van het CAK onderschat en bracht het CAK wellicht (afhankelijk van de gemeentelijke verordening) te lage eigen bijdragen in rekening.

Voor alle gemeenten samen bedroegen de bruto-uitgaven voor huishoudelijk hulp in 2007 op basis van voorlopige cijfers 1172 miljoen euro, waarvan 182 miljoen euro werd gedekt via eigen bijdragen (SCP 2008). Het totaal beschikbare budget voor huishoudelijke hulp bedroeg 1400 miljoen euro (1218 miljoen van het Rijk en 182 miljoen euro via eigen bijdragen). Het totale 'overschot' voor huishoudelijke hulp bedroeg dus 228 (1400 – 1172) miljoen euro.

3.4 Analyses

3.4.1 Doel, methode en databronnen

Het doel van deze paragraaf is mogelijke oorzaken van verschillen in kostprijs en productieomvang (per inwoner) van huishoudelijke hulp tussen gemeenten te duiden. Ook wordt ingegaan op mogelijke oorzaken van budgetoverschrijdingen.

De analyses in deze paragraaf hebben een voorlopig karakter. Zij zijn namelijk univariaat, wat betekent dat een variabele/factor telkens uit één andere variabele/factor wordt verklaard. Het SCP is voornemens om voor de eindejaarsadvisering een multivariate analyse uit te voeren. In een multivariate analyse wordt de *gezamenlijke* invloed van een aantal verklarende factoren beoordeeld.⁵

Basis voor de analyses in deze paragraaf vormen de door het CBS en het CAK aangeleverde gemeentegergegevens voor het voorlopig bindend advies. Het SCP heeft dit advies op 1 april 2008 voor het eerst uitgebracht in het kader van zijn rol als onafhankelijke derde (SCP 2008).

De CBS-gegevens zijn gebaseerd op financiële informatie die de provincies en de gemeenten volgens een wettelijke verplichting via het IV3-formulier (informatie voor derden) verstrekken aan het CBS. De IV3-informatie die hier wordt gebruikt (gegevens van functie 622) heeft betrekking op de gecumuleerde cijfers voor het vierde kwartaal 2007. Deze cijfers geven volgens de richtlijnen zoveel mogelijk de werkelijke ontwikkelingen weer. De later beschikbare jaaruitkomsten op basis van de jaarrekening mogen niet te veel verschillen van de uitkomsten van de gecumuleerde cijfers voor het vierde kwartaal. Deze informatie levert bruto-uitgaven (voor zorg in natura en pgb samen) en eigen bijdragen op.

Het CAK verstrekke per gemeente de tarieven, het aantal uren verstrekte zorg in natura en eveneens uitgavencijfers en cijfers voor eigen bijdragen. Voor de analyses in deze paragraaf is gebruikgemaakt van iets recentere cijfers van het CAK over 2007⁶ dan in SCP (2008). Een uitgebreidere beschrijving van de data kan gevonden worden in deze laatste publicatie.

Zowel door het univariate karakter van de analyses als door de voorlopigheid van de beschikbare gegevens zijn de analyses en conclusies in deze paragraaf dus tentatief.

In de volgende subparagrafen wordt zowel via tabellen als via figuren het verband geschetst tussen enerzijds de prijs, de hoeveelheid of het budgetoverschot van huishoudelijke hulp en anderzijds telkens één verklarende variabele. De figuren dienen niet alleen om het verband maar ook om de spreiding van de individuele waarnemingen van gemeenten weer te geven.

Er worden drie groepen determinanten voor huishoudelijke hulp onderscheiden, te weten demografische, sociaaleconomische en gezondheidskenmerken. Deze selectie is gebaseerd op het verklaringsmodel verpleging en verzorging (Jonker et al. 2007) en het Cebeon-rapport over het verdeelmodel (Cebeon 2005).

3.4.2 De prijs van huishoudelijke hulp

Invloed van de bevolkingsomvang op de prijs

In tabel 3.3 zijn gemeenten onderverdeeld naar grootteklasse van de bevolkingsomvang. Bij elk van de klassen is de gemiddelde kostprijs voor huishoudelijk zorg berekend.

Tabel 3.3
Kostprijzen huishoudelijke hulp naar bevolkingsomvang

frequentie	grootteklasse	gemiddelde bevolkingsomvang	gewogen gemiddelde prijs (in euro's)
189	0-20.000	12.708	19,82
188	20.000-50.000	31.036	19,48
41	50.000-100.000	72.423	20,06
21	100.000-250.000	145.844	20,38
4	250.000-750.000	522.321	21,19
443 (alle gemeenten)	0-750.000	36.925	20,03

Bron: CBS; CAK (interne gegevens) SCP-bewerking

Er blijkt geen duidelijk verband aanwezig tussen grootteklasse en kostprijs. Bij een regressie van de kostprijs op de bevolkingsomvang blijkt dat de R^2 zo laag is (0 is laag en 1 is hoog) dat het gevonden verband als te verwaarlozen kan worden beschouwd.

Invloed van stedelijkheid op de prijs

Tabel 3.4 geeft een onderverdeling van gemeenten naar stedelijkheid. Er worden vijf stedelijkheidsgraden onderscheiden. Voor gemeenten met een gelijke stedelijkheidsgraad is weer de gemiddelde kostprijs voor huishoudelijk zorg berekend.

Tabel 3.4
Kostprijzen huishoudelijke hulp naar stedelijkheid

frequentie	stedelijkheidsklasse (in %)	gemiddelde stedelijkheid (in %)	gewogen gemiddelde prijs (in euro's)
203	0-20	3,5	19,66
55	20-40	28,6	19,41
57	40-60	51,2	19,59
53	60-80	70,2	20,06
75	80-100	89,7	20,16
443	0-100	60,5	20,03

Bron: CBS; CAK (interne gegevens) SCP-bewerking

De laagste categorie van stedelijkheid bevat de meeste gemeenten. De middelste categorieën de minste. In tegenstelling tot de bevolkingsomvang, lijkt de stedelijkheid een zwak verband op te leveren met de kostprijs van huishoudelijke hulp. Hoe sterker de stedelijkheid, hoe hoger de prijs. Er bestaat nauwelijks een verband tussen de bedongen kostprijs en stedelijkheid (R^2 kleiner dan 0,01). Het verband is contra-

intuïtief. Bij een grotere stedelijkheid hoort gemiddeld een grotere bevolkingsdichtheid. Als deze laatste groter is, neemt de reisafstand die de zorgaanbieder tussen de verschillende cliënten moet afleggen, vermoedelijk af. Minder reistijd zou een lagere prijs moeten indiceren. Kennelijk slagen de gemeenten er bij de aanbesteding niet in om dit voordeel om te zetten in een lagere prijs.

Invloed van geleverd aantal uren huishoudelijke hulp op de prijs

Tot slot onderzoeken we of het aantal geleverde uren huishoudelijke hulp in een gemeente van invloed is op de bedongen prijs van die hulp. We verdelen de gemeenten onder naar het aantal uren geleverde huishoudelijke hulp en wel in vijf even grote groepen. In tabel 3.5 wordt voor elk van die groepen de gemiddelde kostprijs gegeven.

Tabel 3.5
Kostprijzen huishoudelijke hulp naar geleverde uren hulp

frequentie	urenbereik	gemiddeld aantal uren	gewogen gemiddelde prijs (in euro's)
89	2.600-31.800	21.284	19,90
89	31.800-52.700	41.366	19,45
89	52.700-82.300	66.062	19,83
88	82.300-156.000	109.339	19,32
88	156.000-2.428.000	353.228	20,37
443	2.600-2.428.000	117.746	20,03

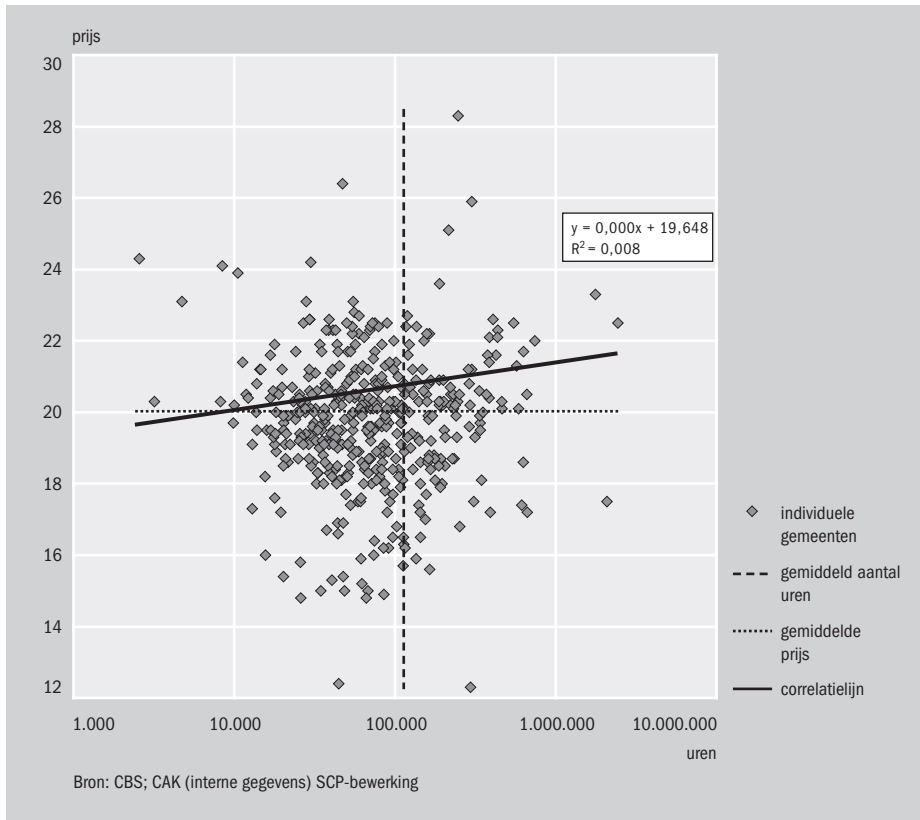
Bron: CBS; CAK (interne gegevens) SCP-bewerking

Er blijkt geen verband te bestaan tussen de bedongen prijs en het aantal uren geleverde huishoudelijke hulp. Een spreidingsdiagram voor het verband tussen prijs en hoeveelheid wordt weergegeven in figuur 3.1.

Elke punt in de figuur representeert een gemeente. De correlatielijn is een lineaire regressielijn en geeft het gemiddelde verband tussen kostprijs en bevolkingsomvang weer. Dit verband wordt in de figuur ook algebraïsch weergegeven. Dit spreidingsdiagram geeft evenmin aanleiding om uit te gaan van een verband tussen prijs en hoeveelheid (R^2 kleiner dan 0,01). Kennelijk zijn grote gemeenten bij de aanbestedingsprocedure niet in staat om kwantiteitskortingen te bedingen. Er zijn dus geen schaalvoordelen.

Conclusie: de kostprijs van huishoudelijke hulp is niet afhankelijk van de stedelijkheid van de gemeente, niet van de bevolkingsomvang van de gemeente en niet van de hoeveelheid geleverde huishoudelijke hulp per inwoner. Dat laatste betekent dat er geen schaalvoordelen optreden.

Figuur 3.1
 Spreidingsdiagram prijs en hoeveelheid voor individuele gemeenten



3.4.3 De geleverde hoeveelheid huishoudelijke hulp

In deze subparagraaf wordt geprobeerd de geleverde hoeveelheid huishoudelijke hulp door een gemeente te verklaren uit de invloeden van de bevolkingsomvang, de stedelijkheid, leeftijdskenmerken, inkomensvariabelen, het aantal bijstandsontvangers, het opleidingsniveau, de herkomst van de bevolking, het aantal eenpersoonshuishoudens en het aantal personen met een beperking in een gemeente.

Invloed van de bevolkingsomvang op de hoeveelheid

In tabel 3.6 zijn gemeenten onderverdeeld naar grootteklasse van de bevolkingsomvang. Bij elk van de klassen is het (met bevolkingsomvang) gewogen gemiddeld aantal uren huishoudelijke zorg per inwoner aangegeven.

Tabel 3.6

Uren huishoudelijke hulp naar bevolkingsomvang

frequentie	grootteklasse	gemiddelde bevolkingsomvang	gewogen gemiddeld aantal uren per inwoner
189	0-20.000	12.708	2,73
188	20.000-50.000	31.036	3,20
41	50.000-100.000	72.423	3,48
21	100.000-250.000	145.844	3,14
4	250.000-750.000	522.321	3,35
443	0-750.000	36.925	3,19

Bron: CBS; CAK (interne gegevens) SCP-bewerking

Er blijkt alleen voor de eerste drie grootteklassen een patroon te zitten in de relatie tussen grootteklasse en het gemiddeld aantal uren huishoudelijke hulp per inwoner: hoe hoger de grootteklasse hoe meer uren. Alleen bij de 25 grootste gemeenten (laatste twee grootteklassen) is dit patroon niet aanwezig: de op één na hoogste klasse kent weer een kleiner aantal en de grootste vier gemeenten vervolgens weer een groter aantal uren. Figuur F.1 in bijlage F geeft een spreidingsdiagram weer voor het verband tussen het aantal uren huishoudelijke hulp per inwoner en de bevolkingsomvang. Het laat slechts een zeer gering positief verband zien tussen het aantal uren huishoudelijke hulp per inwoner en de bevolkingsomvang ($R^2 = 0,02$).

Involed van stedelijkheid op de hoeveelheid

Tabel 3.7 geeft een onderverdeling van gemeenten naar stedelijkheid. Er worden vijf graden van stedelijkheid onderscheiden. Voor gemeenten met een gelijke stedelijkheidsgraad is weer het gewogen gemiddeld aantal uren huishoudelijke zorg per inwoner aangegeven.

Tabel 3.7

Uren huishoudelijke hulp naar stedelijkheid

frequentie	stedelijkheidsklasse (in %)	gemiddelde stedelijkheid (in %)	gewogen gemiddeld aantal uren per inwoner
203	0-20	3,5	2,94
55	20-40	28,6	2,93
57	40-60	51,2	3,08
53	60-80	70,2	3,08
75	80-100	89,7	3,12
443	0-100	60,5	3,19

Bron: CBS; CAK (interne gegevens) SCP-bewerking

Uit tabel 3.7 is geen duidelijk verband af te leiden tussen de stedelijkheidsgraad en het aantal uren huishoudelijk zorg per inwoner. Figuur F.2 in bijlage F geeft het bijbehorende spreidingsdiagram weer. Hieruit kan evenmin een verband tussen stedelijkheid en aantal uren huishoudelijke hulp worden afgeleid (R^2 kleiner dan 0,01).

Invloed van leeftijdskenmerken op de hoeveelheid

De factor leeftijd benaderen we via het percentage 75-plussers (aantal 75-plussers als percentage van de totale bevolking). Tabel 3.8 geeft voor vijf gelijke klassen 75-plussers het gewogen gemiddelde aantal uren per inwoner weer.

Tabel 3.8

Uren huishoudelijke hulp naar percentage 75-plussers

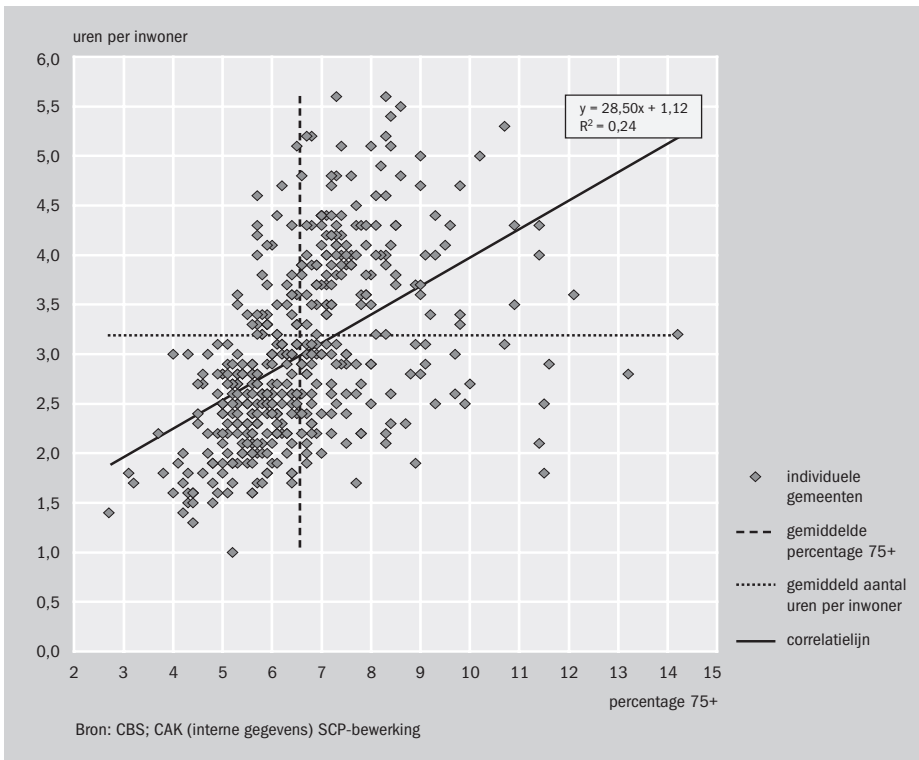
frequentie	75-plus-klassen (in %)	gemiddeld % 75-plus	gewogen gemiddeld aantal uren per inwoner
89	2,7-5,4	4,8	2,26
88	5,4-6,0	5,7	2,65
89	6,0-6,8	6,4	2,95
89	6,8-7,7	7,2	3,57
88	7,7-14,2	9,0	3,60
443	2,7-14,2	6,6	3,19

Bron: CBS; CAK (interne gegevens) SCP-bewerking

Tabel 3.8 toont dat het aantal uren huishoudelijke hulp in een gemeente toeneemt bij een stijging van het percentage ouderen in die gemeente. Het verband is groot en sterk, wat ook blijkt uit een grafische weergave via een spreidingsdiagram van het verband tussen het aantal uren huishoudelijke hulp per inwoner en het percentage 75-plussers (figuur 3.2).

Figuur 3.2

Spreadingsdiagram aantal uren per inwoner en percentage 75-plussers voor individuele gemeenten



De verklaringsgraad van 24% ($R^2 = 0,24$) is hoog voor één enkele verklarende factor. Ouderen zijn niet alleen opgenomen in de maatstaf voor de bepaling van het macro Wmo-budget voor huishoudelijke hulp⁷ maar ook in de maatstaf voor de verdeling van dit budget over individuele gemeenten.

Invloed van inkomensvariabelen op de hoeveelheid

We bekijken twee aspecten van de factor inkomen: het percentage lage inkomens en het gemiddelde gestandaardiseerde (voor huishoudensomvang gecorrigeerd) inkomen. De tabellen 3.9 en 3.10 geven respectievelijk voor vijf klassen van percentages laag inkomen en vijf gestandaardiseerde-inkomensklassen het gewogen gemiddelde aantal uren per inwoner weer.

Tabel 3.9

Uren huishoudelijke hulp naar percentage lage^a inkomens

frequentie ^b	klasse van % laag inkomen	gemiddeld % huishoudens met laag inkomen	gemiddeld aantal uren per inwoner
62	4,0-5,9	4,9	2,30
86	5,9- 6,9	6,0	2,69
101	6,9-7,9	7,0	2,89
108	7,9-9,9	8,4	3,23
82	9,9-18,0	11,5	3,71
439	4,0-18,0	10,0	3,19

a Het betreft hier het lage inkomen volgens de CBS-definitie, dat als bovengrens heeft de lage-inkomensgrens van 9.249 euro in prijzen van het jaar 2000.

b Doordat veel gemeenten hetzelfde percentage lage inkomens hebben, is het niet mogelijk precies even grote klassen samen te stellen. Bovendien is van vier gemeenten het percentage lage inkomens niet bekend.

Bron: CBS; CAK (interne gegevens) SCP-bewerking

Tabel 3.10

Uren huishoudelijke hulp naar gemiddeld inkomen (in euro's)

frequentie ^a	gestandaardiseerde inkomensklasse × 1000 euro	gemiddeld gestandaardiseerd inkomen × 1000 euro	gemiddeld aantal uren per inwoner
89	15,8-19,7	18,8	3,78
89	19,7-20,6	20,2	3,31
87	20,6-21,4	21,0	2,98
91	21,4-22,6	21,9	2,59
87	22,6-34,6	24,7	2,36
443	15,8-34,6	20,8	3,19

a Doordat enkele gemeenten hetzelfde gemiddelde inkomen hebben, is het niet mogelijk precies even grote klassen samen te stellen.

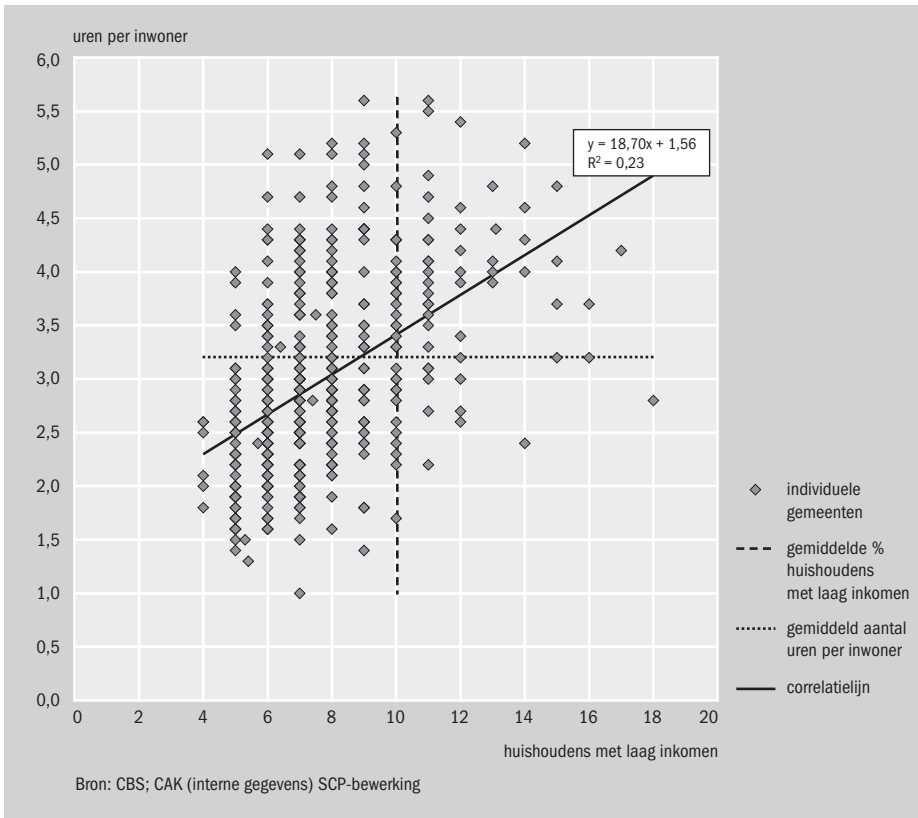
Bron: CBS; CAK (interne gegevens) SCP-bewerking

Uit tabel 3.9 blijkt dat naarmate gemeenten een hoger percentage huishoudens met een laag inkomen hebben, zij meer uren huishoudelijke hulp per inwoner leveren. Ook geldt dat een hoger gemiddeld gestandaardiseerd inkomen gepaard gaat met een kleiner aantal uren huishoudelijke hulp per inwoner (tabel 3.10).

De figuren 3.3 en 3.4 geven weer spreidingsdiagrammen van bovengenoemde relaties voor de individuele gemeenten weer.

Figuur 3.3

Spreidingsdiagram aantal uren per inwoner en huishoudens met lage inkomens

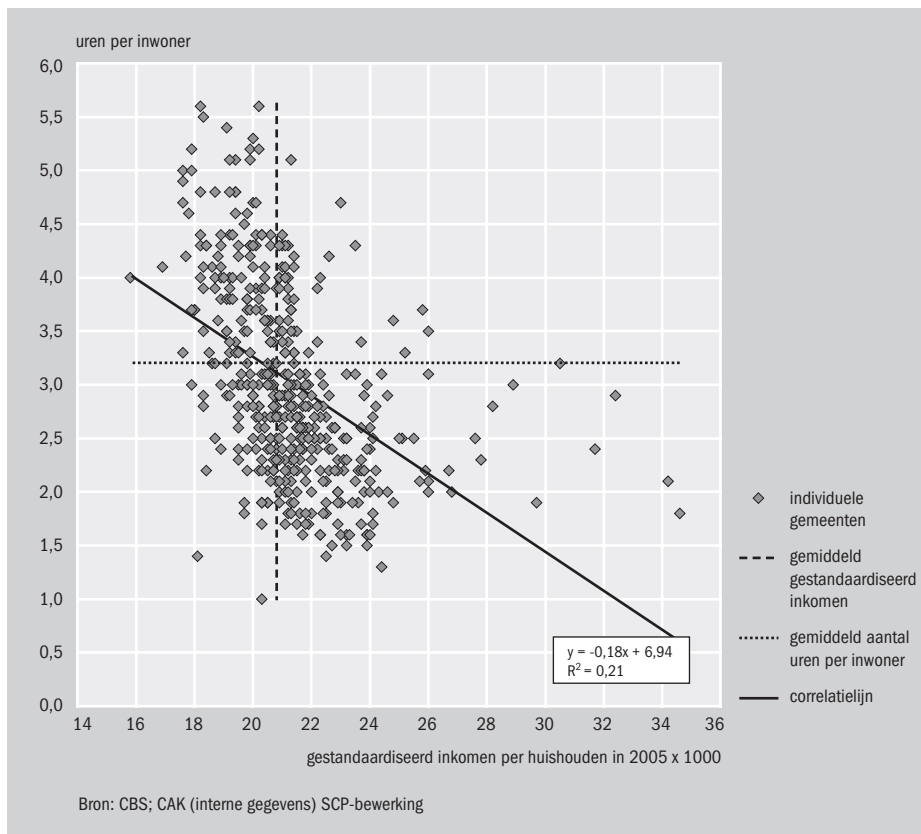


Uit de figuren 3.3 en 3.4 blijkt dat de gevonden verbanden veel bijdragen aan de verklaaringsgraad ($R^2 = 0,23$ en $0,21$). Het aantal geleverde uren per inwoner is dus sterk afhankelijk van het percentage lage inkomens en de gemiddelde hoogte van het inkomen. Vanzelfsprekend correleren beide inkomensvariabelen met elkaar. Als het percentage lage inkomens klein is, zal in de meeste gevallen het gemiddelde inkomen hoger zijn.

Uit een hier niet gepresenteerde analyse blijkt het percentage huishoudens uit het tweede tot en met vierde inkomensdecil nog sterker te correleren met het aantal uren huishoudelijke hulp per inwoner ($R^2 = 0,45$). Uit deze analyse is het eerste decil (de 10% laagste inkomens) weggelaten, omdat dat veelal studenten betreft. Het sterke verband kan verklaard worden door het feit dat het tweede tot en met vierde inkomensdecil vaak veel gepensioneerden bevatten. Impliciet zit er dus een leeftijdscomponent in het gevonden verband. Het percentage lage inkomens zit ook in het verdeelmodel.

Figuur 3.4

Spreidingsdiagram aantal uren per inwoner en gestandaardiseerd inkomen per huishouden



Invloed van het aantal bijstandsontvangers op de hoeveelheid

Tabel 3.11 geeft per uitkeringsklasse het gemiddeld aantal uren huishoudelijke hulp per inwoner weer.

Tabel 3.11

Uren huishoudelijke hulp naar percentage bijstandsontvangers

frequentie ^a	uitkeringsklasse (in %)	gemiddeld percentage bijstandsuitkeringen	gemiddeld aantal uren per inwoner
88	0,22-0,56	0,46	2,43
88	0,56-0,79	0,68	2,62
88	0,79-1,08	0,93	3,00

Tabel 3.11(vervolg)

frequentie ^a	uitkeringsklasse (in %)	gemiddeld percentage bijstandsuitkeringen	gemiddeld aantal uren per inwoner
87	1,08-1,73	1,35	3,35
87	1,73-5,82	2,56	3,63
438	0,22-5,82	2,01	3,19

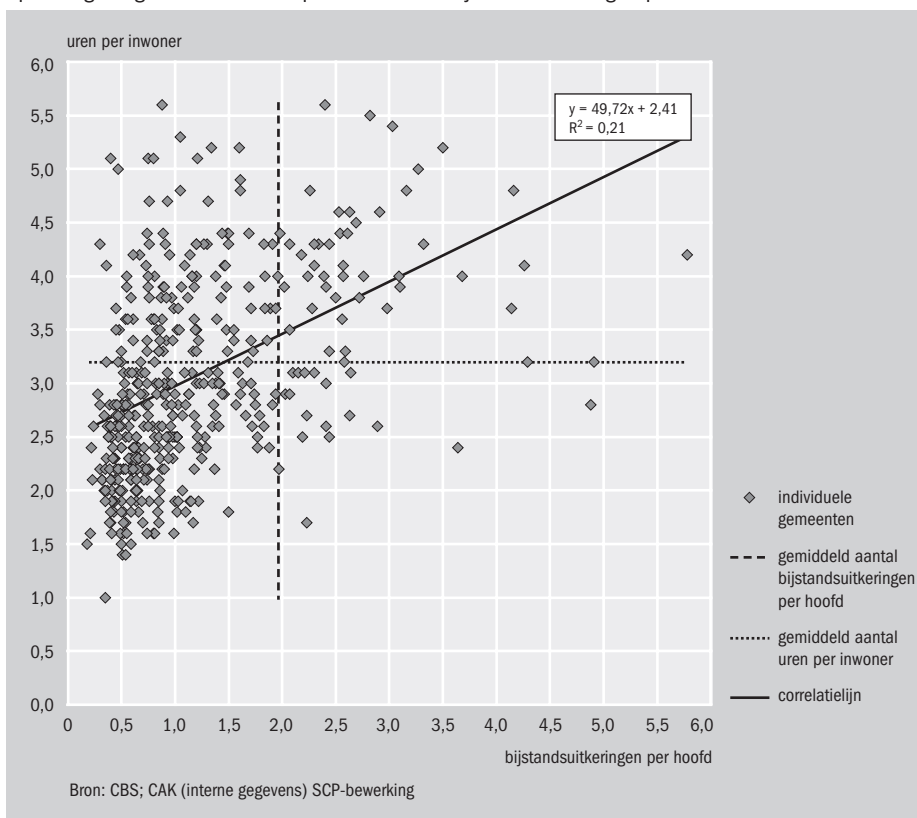
a Van vijf gemeenten is het percentage bijstandsvangers niet bekend.

Bron: CBS; CAK (interne gegevens) SCP-bewerking

Er blijkt een positief verband te bestaan tussen het aantal uren huishoudelijke hulp per inwoner en het percentage bijstandsuitkeringen. Datzelfde verband blijkt weer uit de grafische weergave voor individuele gemeenten (figuur 3.5).

Figuur 3.5

Spreadingsdiagram aantal uren per inwoner en bijstandsuitkeringen per inwoner



Het verband ($R^2 = 0,21$) is vergelijkbaar met dat met de lage inkomens ($R^2 = 0,23$), wat niet verwonderlijk is als men beseft dat de groep van bijstandsontvangers en de lage inkomensgroep deels dezelfde doelgroep vormen. Dat bijstandsontvangers gemiddeld meer fysieke beperkingen hebben, kan bijdragen aan het gevonden verband. In het verdeelmodel komt het aantal bijstandsuitkeringen niet voor, het aantal lage inkomens wel.

Invloed van ouderenhuishoudens met een laag inkomen op de hoeveelheid

Omdat zowel het percentage lage inkomens als het percentage 75-plussers een duidelijk positief verband vormt met het aantal geleverde uren huishoudelijke hulp per inwoner, is een combinatie van beide variabelen genomen: het aantal huishoudens met een laag inkomen waar de kostwinner ouder is dan 65-plus.⁸

Tabel 3.12 geeft voor vijf klassen van percentages laag inkomen het gewogen gemiddelde aantal uren per inwoner weer.

Tabel 3.12

Uren huishoudelijke hulp naar percentage lage^a inkomens van ouderenhuishoudens (65-plus)

frequentie ^b	klasse van % laag inkomen van ouderenhuishoudens	gemiddelde % ouderenhuishoudens met laag inkomen	gemiddeld aantal uren per inwoner
67	0-1,20	0,90%	2,60
68	1,20-1,43	1,31%	2,94
68	1,43-1,63	1,53%	3,21
68	1,63-1,90	1,74%	3,43
68	1,90-3,42	2,31%	3,68
339		1,67%	3,19

a Het betreft hier het lage inkomen volgens de CBS-definitie, dat als bovengrens heeft de lage-inkomensgrens van 9.249 euro in prijzen van het jaar 2000.

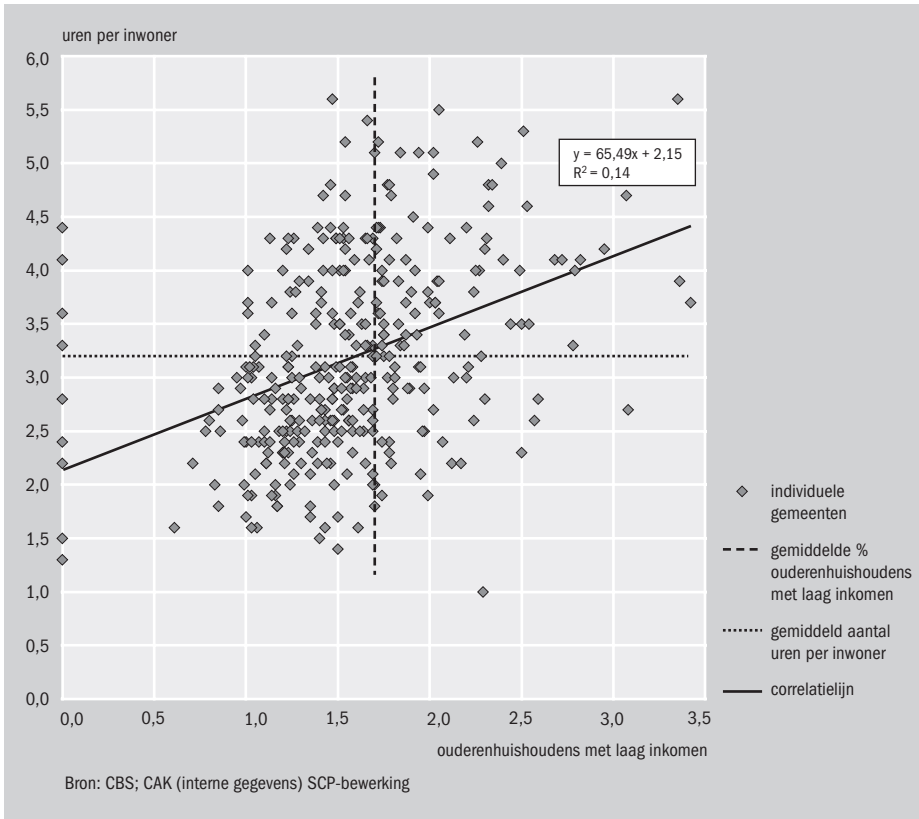
b Door het steekproefkarakter van de variabele voor het aantal ouderenhuishoudens met een laag inkomen is het aantal waarnemingen voor één gemeente soms te klein om een betrouwbaar percentage op te leveren. Daarom kon slechts een kwart van de gemeenten in de analyse worden betrokken.

Bron: CBS; CAK (interne gegevens) SCP-bewerking

Naarmate het percentage ouderenhuishoudens met een laag inkomen tot een hogere klasse behoort, is het gemiddelde aantal uren huishoudelijke hulp per inwoner groter. In figuur 3.6 wordt weer het bijbehorende spreidingsdiagram weergegeven.

Figuur 3.6

Spreadingsdiagram aantal uren per inwoner en percentage ouderenhuishoudens met laag inkomen



Er is een duidelijk positief verband tussen het percentage ouderenhuishoudens met een laag inkomen en het aantal uren huishoudelijke hulp per inwoner. Dat de R^2 hier lager ligt dan bij de lage inkomensvariabele voor de gehele bevolking kan vermoedelijk verklaard worden door het veel kleinere aantal waarnemingen met de bijbehorende grotere onnauwkeurigheid.

Het aantal ouderenhuishoudens met een laag inkomen komt niet voor in het verdeelmodel; de afzonderlijke variabelen, het percentage lage inkomens en percentage ouderen, zitten wel in het verdeelmodel.

Invloed van het opleidingsniveau op de hoeveelheid

In tabel 3.13 wordt het percentage hoger opgeleiden (ruwweg hbo en universiteit) onder de werkende bevolking (15-65 jaar) verdeeld in vijf min of meer even grote klassen en wordt weer voor elke klasse het gemiddeld aantal uren huishoudelijk hulp per inwoner weergegeven. De cijfers voor het opleidingsniveau zijn niet gebaseerd op een volledige registratie, maar op een steekproef (Enquête Beroepsbevolking, EBB).

Vanwege een te klein aantal waarnemingen moesten kleine gemeenten uit de analyse worden gehouden.

Tabel 3.13

Uren huishoudelijke hulp naar percentage hoger opgeleiden

frequentie ^a	opleidingsklasse (in %)	gemiddeld percentage hoger opgeleiden	gemiddeld aantal uren per inwoner
70	10,7-17,5	15,0	3,59
70	17,5-20,4	18,9	3,20
70	20,4-23,6	21,8	2,96
70	23,6-28,4	25,8	3,07
70	28,4-50,0	35,1	2,63
350	10,7-50,0	25,8	3,19

a Van 93 gemeenten is het percentage bijstandsvangers niet bekend.

Bron: CBS; CAK (interne gegevens) SCP-bewerking

Ook hier vinden we weer een verband, en wel een negatief verband, tussen het percentage hoger opgeleiden en het aantal uren huishoudelijke zorg per inwoner. Het bijbehorende spreidingsdiagram wordt weergegeven in figuur 3.7.

Het spreidingsdiagram laat een niet al te hoge verklaringsgraad zien van 8% ($R^2 = 0,08$). Dat het opleidingsniveau minder verklaart dan het inkomen vindt mogelijk zijn oorzaak in het steekproefkarakter van de opleidingscijfers.

Invloed van de herkomst van de bevolking op de hoeveelheid

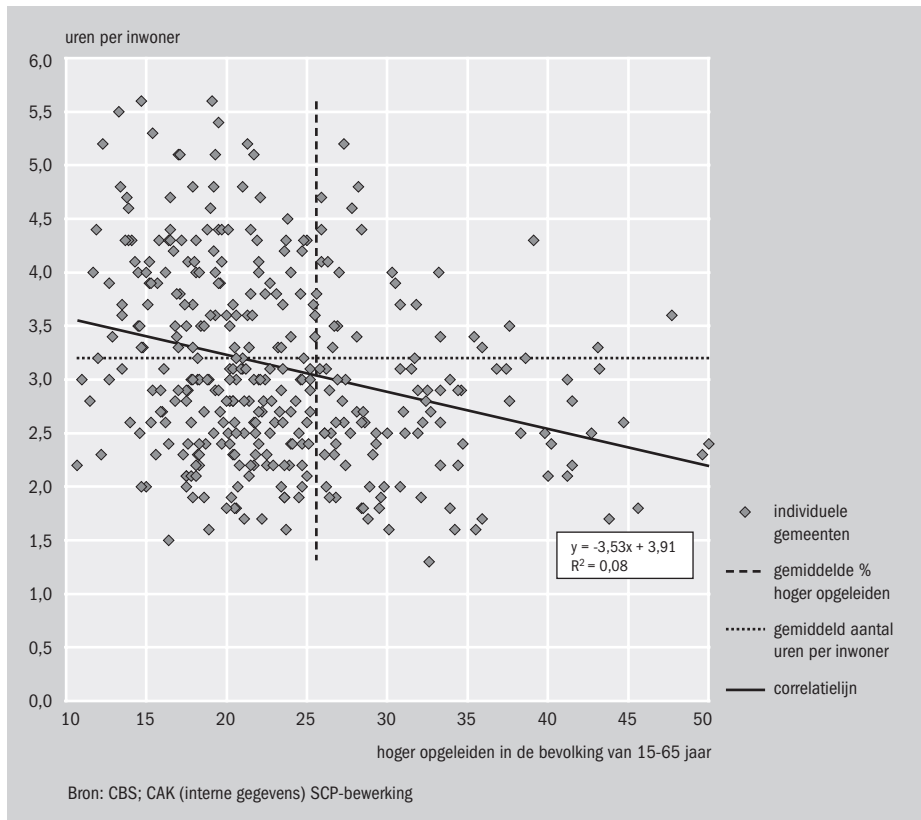
Omdat het percentage niet-westerse allochtonen vrijwel niet bijdraagt aan het verklaren van het aantal geleverde uren huishoudelijke hulp, worden voor deze variabele geen tabellen of figuren gepresenteerd. De verklaringsgraad is slechts 0,01. Niet-westerse allochtonen doen dus noch een kleiner, noch een groter beroep op huishoudelijke hulp dan andere inwoners. Deze variabele is niet in het verdeelmodel opgenomen. De reden dat we toch aandacht aan deze variabele besteden, is dat niet-westerse allochtonen bij veel andere voorzieningen een afwijkend (hoger of lager) gebruik laten zien.

Invloed van het aantal eenpersoonshuishoudens op de hoeveelheid

In tabel 3.14 wordt het percentage eenpersoonshuishoudens in gemeenten verdeeld in vijf min of meer even grote klassen. Voor elke klasse vermelden we weer het gemiddeld aantal uren huishoudelijke hulp per inwoner.

Figuur 3.7

Spreidingsdiagram aantal uren per inwoner en percentage hoger opgeleiden in de bevolking van 15-65 jaar



Tabel 3.14

Uren huishoudelijke hulp naar percentage eenpersoonshuishoudens

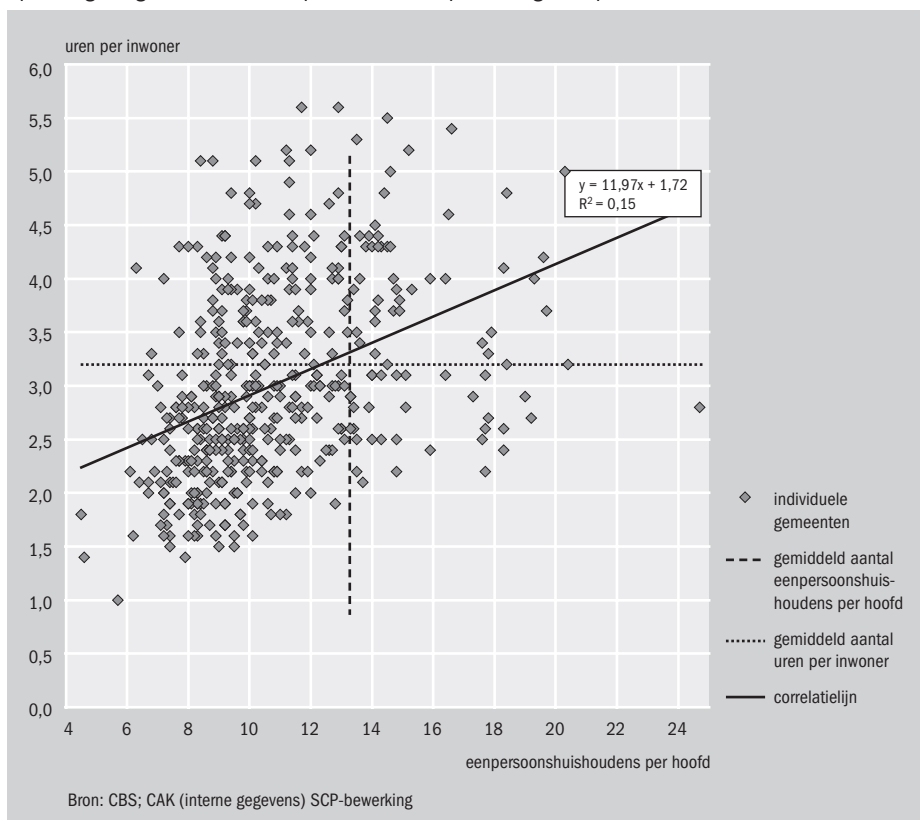
frequentie ^a	klasse van eenpersoons-huishoudens (in %)	gemiddelde percentage eenpersoonshuishoudens	gemiddeld aantal uren per inwoner
89	4,5-8,4	7,6	2,4
89	8,4-9,4	8,9	2,9
89	9,4-10,8	10,1	2,9
88	10,8-13,0	11,8	3,3
88	13,0-24,7	15,3	3,5
443	4,5-24,7	13,2	3,2

Bron: CBS; CAK (interne gegevens) SCP-bewerking

Het blijkt dat naarmate het gemiddelde percentage eenpersoonshuishoudens stijgt, het gemiddeld aantal uren huishoudelijke hulp per inwoner ook stijgt. Dit blijkt ook uit het spreidingsdiagram in figuur 3.8.

Figuur 3.8

Spreidingsdiagram aantal uren per inwoner en percentage eenpersoonshuishoudens



Dus hoe meer eenpersoonshuishoudens een gemeente kent, hoe hoger het gebruik van thuiszorg. Ook deze variabele is opgenomen in het verdeelmodel.

Involed van het aantal personen met een beperking op de hoeveelheid

In tabel 3.15 wordt het percentage personen met een beperking in gemeenten verdeeld in vijf even grote klassen. Voor elke klasse staat weer het gemiddeld aantal uren huishoudelijk hulp per inwoner vermeld. De gegevens voor personen met een beperking komen uit een steekproef (WoON). Daardoor zijn de uitkomsten voor kleine gemeenten onbetrouwbaar. Gemeenten met minder dan 50 waarnemingen zijn weggelaten.

Tabel 3.15

Uren huishoudelijke hulp naar percentage personen met een beperking

frequentie ^a	beperkingenklasse (kwintiel grenzen) (in %)	gemiddelde mate van beperking (in %)	gemiddeld aantal uren per inwoner
49	1,5-7,6	5,6	2,57
50	7,6-9,9	8,6	3,12
49	9,9-12,1	11,1	3,15
49	12,1-14,0	13,0	3,39
50	14,0-25,0	16,3	3,81
247	1,5-25,0	11,8	3,19

a Door het steekproefkarakter van de variabele personen met beperkingen is het aantal waarnemingen voor één gemeente soms te klein om een betrouwbaar percentage op te leveren. Daarom konden slechts 247 van de 443 gemeenten in de analyse worden betrokken.

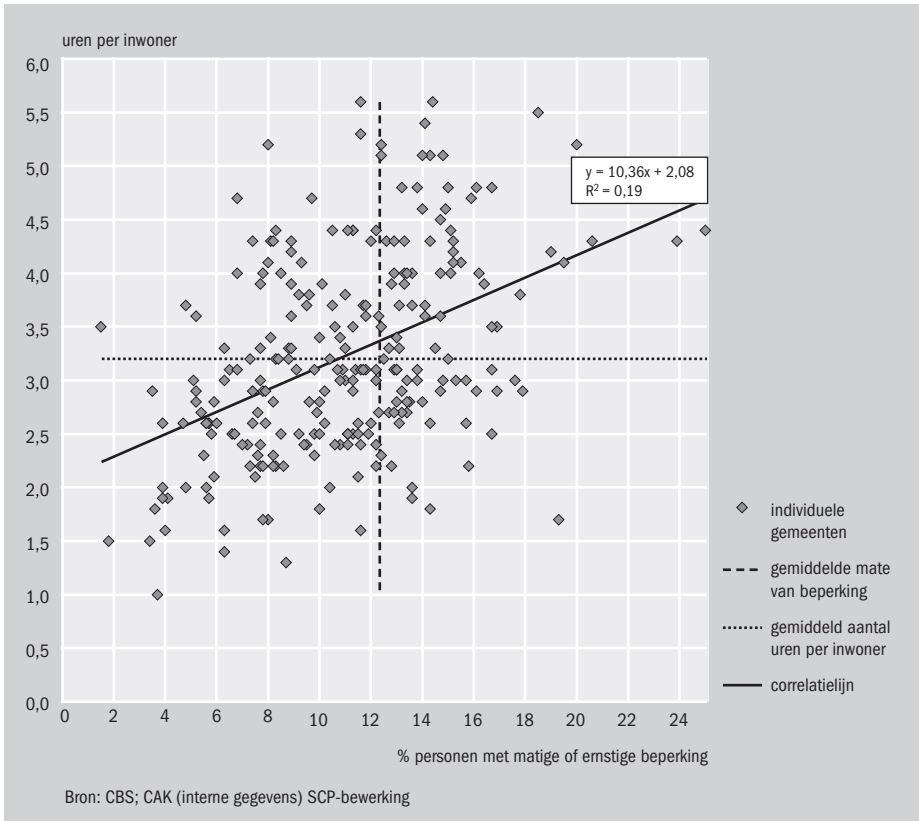
Bron: CBS; VROM (WoON' 06); CAK (interne gegevens) SCP-bewerking

Naarmate de gemeente behoort tot een hogere klasse van beperkingen, is het gemiddeld aantal uren huishoudelijke hulp per inwoner groter. Figuur 3.9 bevat het bijbehorende spreidingsdiagram.

Er is een sterk verband tussen het percentage personen met een beperking en het aantal uren geleverde huishoudelijke hulp ($R^2 = 0,19$). Noch het percentage personen met een beperking, noch een alternatieve gezondheidsvariabele, zoals het aantal chronisch zieken, maakt deel uit van het verdeelmodel.

Figuur 3.9

Spreadingsdiagram aantal uren per inwoner en percentage personen met een beperking



3.4.4 Het budgetoverschot voor huishoudelijke hulp

Van de 443 gemeenten hadden er in 2007 43 een budgettekort voor de huishoudelijke hulp; dat wil zeggen dat het toegekende budget lager was dan de netto-uitgaven voor (inclusief pgb) huishoudelijke hulp. Gemiddeld bedroeg dit tekort 6,9%. Hoe hoog het gemiddelde budgetoverschot van de 443 gemeenten was en hoe hoog dit was per prijsklasse staat aangegeven in tabel 3.16.

Gemiddeld bedroeg het budgetoverschot 19,6%. Dat komt voor alle gemeenten samen neer op ruim 200 miljoen euro. Het blijkt duidelijk dat gemeenten die een lagere prijs hebben bedongen een hoger overschot hebben. Dat blijkt ook uit figuur 3.10.

Tabel 3.16

Budgetoverschot (in procenten) naar prijs (in euro's)

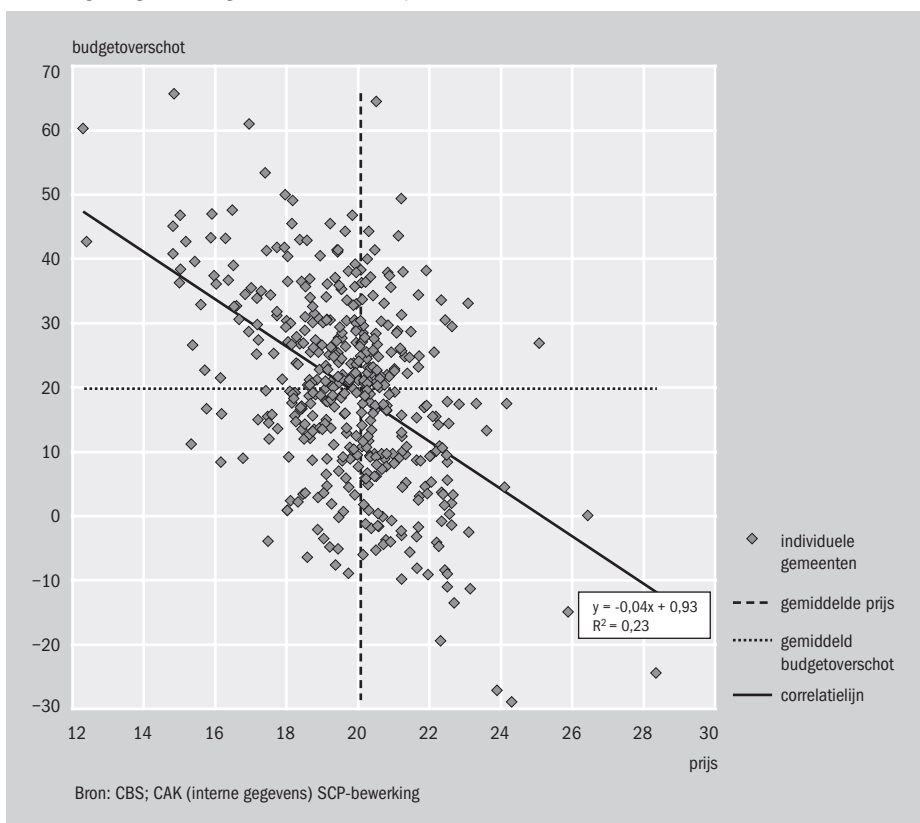
frequentie ^a	prijsklasse (in euro's)	gemiddelde prijs (in euro's)	gemiddeld budgetoverschot (in %)
91	12,3-18,6	17,1	28,4
95	18,6-19,5	19,0	20,6
94	19,5-20,3	19,9	21,0
78	20,3-21,2	20,6	18,2
85	21,2-28,3	22,3	8,7
443	12,3-28,3	20,0	20,1

a Doordat enkele gemeenten dezelfde gemiddelde prijs hanteren, is het niet mogelijk precies even grote klassen samen te stellen.

Bron: CBS; CAK (interne gegevens) SCP-bewerking

Figuur 3.10

Spreidingsdiagram budgetoverschot en prijs



Er blijkt een sterk negatief verband te bestaan ($R^2 = 0,23$) tussen de bedongen prijs en het budgetoverschot.

Invloed van de hoeveelheid op het budgetoverschot

Voor de hoeveelheid huishoudelijke hulp is een analyse gemaakt analoog aan die voor de prijs van huishoudelijke hulp. De resultaten staan in tabel 3.17 en figuur 3.11.

Tabel 3.17

Budgetoverschot (in procenten) naar hoeveelheid

frequentie ^a	urenklasse	gemiddeld aantal uren per inwoner	gemiddeld budgetoverschot (in %)
87	0,97-2,21	1,88	24,4
92	2,21-2,63	2,43	20,9
88	2,63-3,08	2,85	18,1
86	3,08-3,87	3,45	16,1
90	3,87-5,63	4,41	18,2
443	0,97-5,63	3,19	20,1

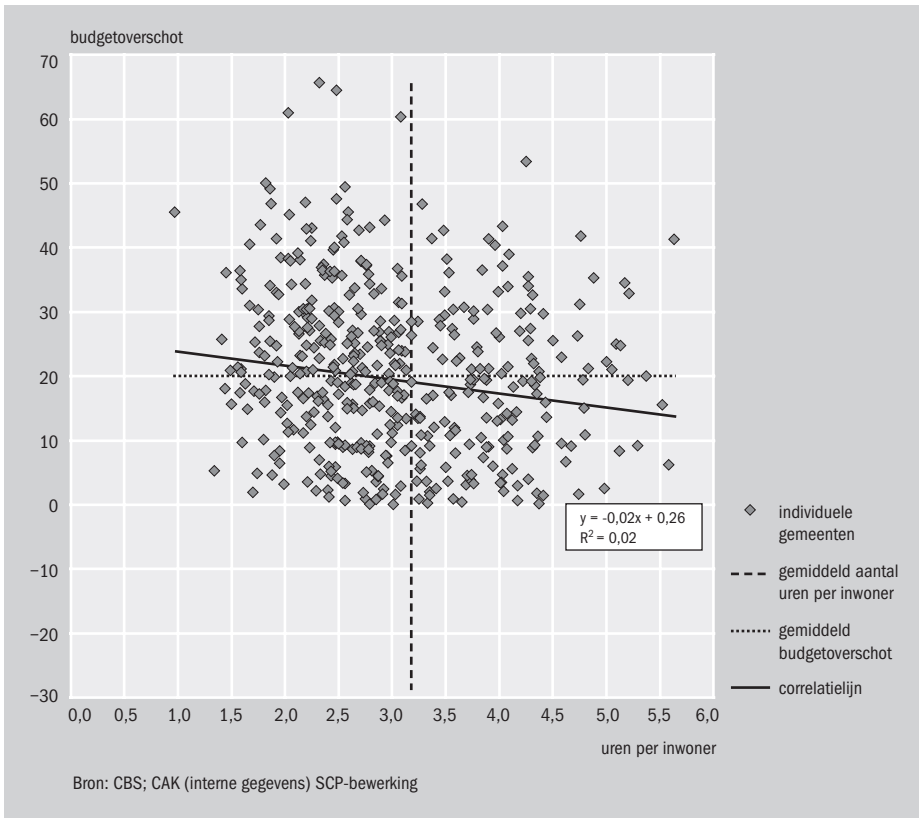
a Doordat enkele gemeenten hetzelfde gemiddelde aantal uren leveren, is het niet mogelijk precies even grote klassen samen te stellen.

Bron: CBS; CAK (interne gegevens) SCP-bewerking

Gemeenten met een relatief klein aantal uren geleverde huishoudelijk zorg per inwoner (eerste urenklasse) kennen gemiddeld een hoog budgetoverschot. Het bijbehorende spreidingsdiagram staat in figuur 3.11.

Bij een regressie over alle gemeenten blijkt het opvallende verschijnsel van een relatief hoog budgetoverschot bij de kleinste urenklasse weinig invloed te hebben op het totale beeld: het verband tussen het aantal uren huishoudelijke hulp per inwoner en het budgetoverschot is klein ($R^2 = 0,02$).

Figuur 3.11
 Spreidingsdiagram budgetoverschot en uren per inwoner



3.5 Conclusies

De kostprijs van huishoudelijke hulp is niet afhankelijk van de stedelijkheid of de bevolkingsomvang van de gemeente en evenmin van de geleverde huishoudelijke hulp. Dat laatste betekent dat er geen schaalvoordelen optreden.

De hoeveelheid huishoudelijke hulp is sterk afhankelijk van het percentage ouderen (75-plus), het percentage bijstandsontvangers, het percentage lage inkomens, het gemiddelde gestandaardiseerde huishoudinkomen, het percentage ouderenhuishoudens met een laag inkomen, het percentage hoger opgeleiden, het percentage eenpersoonshuishoudens, het percentage personen met een beperking, heel licht afhankelijk van de bevolkingsomvang en niet afhankelijk van de stedelijkheid.

De verklarende factoren hebben gedeeltelijk betrekking op dezelfde groepen, bijvoorbeeld op eenpersoonshuishoudens van 75-plussers met een laag inkomen. Een multivariate techniek zal inzicht moeten geven in de geïsoleerde invloed van de verklarende factoren.

Bij de hoogte van het budgetoverschot voor huishoudelijke hulp speelt de aanbestedingsprijs een grote rol, de geleverde hoeveelheid nauwelijks. Aanbestedingsprijzen komen bij nieuwe aanbestedingen naar alle verwachting hoger te liggen, omdat veel zorgaanbieders tegen de aanvankelijk geboden lage prijzen niet permanent kunnen blijven produceren en omdat een wetswijziging een einde heeft gemaakt aan het via de achterdeur inzetten van de alfahulp. Daarom is het zeer onzeker of er gemiddeld gezien wel budgetoverschotten bij gemeenten zullen blijven bestaan.

Noten

- 1 Dit hoofdstuk is geschreven door Ab van der Torre.
- 2 Voor het samenstellen van paragraaf 3.2 is uitgebreid gebruikgemaakt van de wettekst van de Wmo van 29 juni 2006 (Staatsblad 2006a), de website van het ministerie van vws, onderwerp: Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) (<http://www.minvws.nl/dossiers/wmo>) en de Wmo-website van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (<http://www.invoeringwmo.nl/Wmo/nl-NL>).
- 3 In de wetwijziging wordt overigens nog een nieuwe bepaling opgenomen: thuiszorgaanbieders moeten in hun offerte aangeven op welke manier zij met de oude – niet-gegunde – aanbieders van hulp bij het huishouden overleg voeren over de mogelijke overname van personeel. Hierdoor wordt bevorderd dat er na wisseling van de aanbesteders bij de huishoudelijke hulp zoveel mogelijk medewerkers in de thuiszorg kunnen blijven werken.
- 4 Een integratie-uitkering kan ook een afzonderlijke indexering hebben. Dit is ook bij de Wmo het geval.
- 5 Verbanden die in een univariate analyse onopgemerkt blijven, kunnen in een multivariate analyse plotseling te voorschijn komen. Zo kan in een multivariate analyse de corrigerende invloed van de ene factor een andere factor een hogere verklaringsgraad bezorgen. Het omgekeerde is ook mogelijk. Factoren die apart een verschijnsel sterk verklaren, kunnen bij een multivariate analyse hun verklaringskracht verliezen, bijvoorbeeld omdat andere factoren ermee correleren en een gedeelte van de verklaring overnemen.
- 6 Omdat gegevens over geleverde zorg soms maanden vertraagd binnenkomen bij het CAK, worden de realisaties over 2007 pas in de loop van 2008 definitief.
- 7 De ontwikkeling van het aantal thuiswonende 75-plussers vormt de volumecomponent voor het macrobudget Wmo-budget voor huishoudelijke hulp.
- 8 Hier zijn 65-plussers in plaats van 75-plussers genomen, omdat het CBS geen lage inkomenstabellen voor 75-plussers direct beschikbaar heeft.

4 Themahoofdstuk: wijkontwikkeling, gentrification en participatie¹

4.1 Het begrip gentrification

Gentrification is een begrip dat wordt gebruikt om verbetering van wijken te beschrijven. Het is geen exact gedefinieerd begrip, en dat betekent dat veel auteurs er hun eigen invulling aan geven. In de regel gaat het om een combinatie van verbetering van de woningen en de fysieke omgeving, en verhoging van de sociale status (inkomen, opleidingsniveau, arbeidsparticipatie) van de buurt. De verbetering kan zijn ingezet door initiatieven van de zijde van de (lokale) overheid of door de burgers zelf. Essentieel is dat deze gepaard gaat met een statusverhoging van de buurt. Het begint met een lichte verhoging van de status, waarna de buurt dermate aantrekkelijk wordt dat verdere statusverhoging plaatsvindt. Het gentrificationproces begint vaak met het ontdekken van een wijk door een culturele elite (vaak kunstenaars en pas afgestudeerde academici). Het woord gentrification is afgeleid van het Engelse gentry, dat lage adel betekent.² Een met gentrification verwant Nederlands begrip is 'revitalisering', maar dit begrip wordt ook wel gebruikt voor positieve effecten van verbetering in een wijk die niet met statusverhoging gepaard hoeven te gaan (bv. een vermindering van verloedering) (Knol 2006).

Gentrification is een geleidelijk en betrekkelijk autonoom proces van wijkverbetering dat niet wordt gestuurd door grootschalige herstructurering door de overheid, maar waarbij het initiatief vooral ligt bij de (nieuwe) bewoners. Een vraag is welke rol de gemeenten kunnen spelen bij dit van oorsprong private proces van wijkverbetering en welke bijdrage dit kan leveren aan de verbetering van gemeentelijke prestaties. De gemeenten kunnen een stimulerende rol spelen, zowel aan de vraagzijde van dit proces (bewoners) als de aanbodzijde (woningen en woonomgeving). Hierbij kan gedacht worden aan gebiedspromotie, het vergemakkelijken van woningaankoop, het aanbieden van aantrekkelijke panden, het subsidiëren van particuliere woningverbetering, het opknappen van buitenruimten, het wegwerken van achterstallig onderhoud, het aanpakken van overlastgevend panden, het verminderen van de verkeers- en parkeerdruk, het promoten van goede winkel- en horecavoorzieningen en het creëren van een aantrekkelijk aanbod van culturele instellingen en culturele voorzieningen (Bosscher 2007). Deze wijze van 'privaat-publieke samenwerking' kan bijdragen aan een betrekkelijk efficiënte wijze van stadsverbetering, waardoor kostbare grootschalige herstructurering van wijken wellicht kan worden voorkomen. Daarbij is samenwerking met de woningcorporaties en het aanbieden van geschikte panden een belangrijke voorwaarde. Ook de herstructurering in Nederland (ook wel een georkestreerde gentrification genoemd; uiteindelijk gaat het hier vooral om woningcorporaties die initiatieven nemen), zou eigen initiatief bij het opknappen

van woningen kunnen bevorderen.³ Momenteel lopen er verschillende initiatieven en pilots in de grote gemeenten. Rotterdam heeft zelfs een *Monitor gentrification in pilotgebieden* ontwikkeld, waarbij de gentrification op basis van een set indicatoren in drie pilotgebieden in het Oude Westen wordt gevolgd. Rotterdam verwacht veel van gentrification om de oude binnenstedelijke gebieden te verbeteren en geeft hiertoe verschillende kleinschalige impulsen (Zanden 2007).

In de literatuur komt naar voren dat in gentrificationgebieden niet alleen de woningen aantrekkelijker zijn geworden, maar dat het hele gebied aantrekkelijker wordt. Het opknappen en verbouwen zou een zaak zijn voor specifieke bevolkingsgroepen (jonge, hoogopgeleide huishoudens). Deze groepen zouden ook specifieke 'trendy' voorzieningen (willen) gebruiken. Gentrification zou verder vooral een (groot)stedelijk verschijnsel zijn. De (grote) steden hebben wijken met vervallen woningen met niettemin een aantrekkelijke architectuur, gelegen op goede locaties, en die aantrekkelijk zijn voor verbetering. Volgens de literatuur komen na de verbeteringen die een zaak zijn van de jonge hoogopgeleide groepen (met vaak nog lage inkomens), hogere inkomensgroepen in beeld. De combinatie van de verbeterde woning en de goede locatie leidt tot woningprijzen die alleen door deze groepen kunnen worden gebracht.

Door Britse auteurs zijn er recent wat bedenkingen gemaakt bij zowel het wel als het niet-nemen van beleidsinitiatieven. Zijn er geen initiatieven, dan bestaat het risico van prijsopdrijving van het onroerend goed. Zijn er wel initiatieven, dan is er ook een dergelijk risico, als geen rekening wordt gehouden met de onroerendgoedmarkt (Porter en Barber 2007).

Inmiddels zijn er auteurs die het exclusief stedelijk karakter van gentrification betwisten. Ook op het platteland worden dorpen bewoond door (jonge) mensen die de architectuur van die dorpen aantrekkelijk vinden. Vervolgens gaan ze hun kortgeleden betrokken woningen opknappen. Maar waar het in de stad gaat om in de regel hoogopgeleide groepen, gaat het in de dorpen om mensen die ten opzichte van de lokale bevolking vooral welvarend zijn, en het geld hebben om de huizen op te knappen. Het zijn echter niet de meest welvarende huishoudens die de dorpen binnenkomen. De Britse auteurs die over dit verschijnsel (onder de noemer 'greentification') schrijven, benoemen de huishoudens als 'new middle class' (Smith en Philips 2001).

4.2 Operationele definitie gentrification(gebieden)

In *Investeren in vermogen*, het Sociaal en Cultureel Rapport van 2006 (SCP 2006), is op basis van een operationele definitie van 'gentrificationwijken' een aantal van dergelijke wijken in de vier grote steden in beeld gebracht. Ook in dit hoofdstuk wordt op basis van een operationele definitie een aantal wijken afgezonderd, die als gentrificationgebied kunnen worden aangemerkt.

Het belangrijkste verschil met het Sociaal en Cultureel Rapport van 2006 is dat de beperking van de gebieden tot de vier grote steden vervalt; het hele land krijgt aandacht. Uitgegaan wordt van de viercijferige postcodegebieden in Nederland. Deze worden eerst toegerekend tot drie categorieën: de vier grote steden, de gemeenten van 50.000-250.000 inwoners en de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners (zie: Lautenbach et al. 2005). Vervolgens worden per categorie gentrificatiegebieden bepaald. De eerste selectie bestaat uit gebieden die tussen 1994 en 2006 in (sociale) status zijn gestegen. Het begrip sociale status (of het negatief: sociale achterstand) kan worden gezien als het criterium voor de verdeling van schaarse maatschappelijke goederen. Via dit criterium kan de positie van personen, maar ook die van wijken (hier viercijferige postcodegebieden) worden vastgesteld. Het begrip is geoperationaliseerd met behulp van perceptiegegevens van individuen. Door het commerciële bureau Wegener DM zijn in alle Nederlandse postcodegebieden (zes posities) mensen gevraagd informatie over hun omgeving te verstrekken. Er is daarbij onder andere gevraagd naar de buurtkenmerken die hier als statusindicatoren zijn gebruikt: percentage personen met een lage opleiding (lager onderwijs, lbo, vmbo, mavo, mulo), percentage huishoudens met een laag inkomen (< 25.000 euro), gemiddeld inkomen en percentage huishoudens zonder baan. Deze gegevens zijn geaggregeerd naar het vier-positie-postcodeniveau en (via principale componentenanalyse) samengevat tot één score.⁴ De wijk met de hoogste status heeft de laagste score (want de minste sociale achterstand) (Knol 1998).

Voor de analyses in dit hoofdstuk zijn verder in de gemeenten met een landelijk karakter (stedelijkheidsgraad 5, zoals die door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) op grond van de omgevingsadressendichtheid is bepaald) de postcodegebieden met eveneens een landelijk karakter (ook stedelijkheidsklasse 5) samengevoegd tot de categorie 'dorpen' van een (bepaalde) gemeente (zie voor de indeling in stedelijkheidsklassen: Steenbekkers et al. 2006). Vervolgens is gekeken welk bedrag door particulieren gemiddeld per jaar aan woningverbetering is besteed. Per gebiedscategorie is een drempel gelegd. De postcodegebieden waar een bedrag wordt besteed boven deze drempels zijn als gentrificatiegebied bestempeld. Voor de vier grote steden is het drempelbedrag 1800 euro, voor de middelgrote steden is het bedrag 2400 euro en voor de kleine gemeenten is het bedrag 3100 euro.^{5,6} Daardoor komen binnen de gemeentegroottecategorie de wijken in beeld in het hoogste kwart(iel) van het uitgaavenbedrag voor woningonderhoud, -verfraaiing en -verbetering. Gentrification wordt verder in verband gebracht met (het opknappen van architectonisch) aantrekkelijke woningen. Opknappen is alleen maar zinvol als de woningen al enige historie achter zich hebben. In het Sociaal en Cultureel Rapport 2006 is destijds de grens (arbitrair) op het bouwjaar 1960 gelegd, maar tevens werd aangegeven dat er nieuwere (potentiële) gebieden voor gentrificatie zijn. Om recht te doen aan het feit dat relatief nieuwe gebieden in beeld moeten kunnen komen én er een zekere historie moet zijn is de bouwjaargrens verlegd naar 1990. Wijken met overwegend woningen met een

bouwjaar van 1990 en eerder worden, als ze ook aan de voorgaande criteria voldoen, bestempeld als gentrificationwijk.

Het gebruik van deze criteria leidt ertoe dat er 22 gebieden in de vier grote steden, 56 gebieden in de middelgrote gemeenten en 181 gebieden/dorpen in de kleine gemeenten in beeld komen (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1

Aantal Nederlandse postcodegebieden met ten minste 25 inwoners, naar statusontwikkeling en omvangrijke investeringen door burgers in woningen van voor 1990

		gentrificationgebieden			
		vier grote steden	middelgrote gemeenten	kleine gemeenten	totaal post-codegebieden
1	totaal wijken	237	1001	2603	3841
2	statusverhoging	103	377	1602	1682
3	omvangrijke uitgaven	75	246	579	900
4	gentrification ^a	22	56	181	259

a Combinatie statusverhoging en omvangrijke uitgaven (2 en 3).

Bron: Wegener DM (Geomarktoprofiel 1994-2006); ABF (ABF-monitor 2006) SCP-bewerking

4.3 Vraagstelling

Is gentrification een algemeen of een stedelijk begrip? In het voorgaande werd duidelijk dat daarover discussie is. Gentrification is in ieder geval in essentie een algemeen begrip. Overal worden woningen opgeknapt, en waar deze opknappacties plaatsvinden zijn ook wijken die op de statusladder klimmen. Maar in hoeverre blijft het hierbij, buiten de (groot)stedelijke gebieden? Worden ook buiten de grote steden de woningen in de wijken met opknappacties betrokken door een kunstzinnig gearde bevolking? In hoeverre maken bewoners van de als zodanig geïdentificeerde gentrificationgebieden vaker van voorzieningen ter plekke gebruik dan de bewoners van de niet-gentrificationgebieden buiten de steden? Worden deze gebieden gekenmerkt door meer dorpsse verschijnselen, zoals een hogere participatiegraad in het verenigingsleven? Zijn er andere indicaties voor een relatief hoge sociale cohesie in de buitenstedelijke gentrificationgebieden? Zijn de gentrificationgebieden buiten de steden het toonbeeld van de afwezigheid van overlast en verloedering?

4.4 Algemene kenmerken van gentrificationgebieden

Als de gentrificationwijken in de drie gebiedscategorieën⁷ onder de loep worden genomen dan blijkt dat overal in deze gebieden het aandeel vooroorlogse woningen hoger is dan in de gebieden elders. Vooral in de vier grote steden is het aandeel hoog:

74% in de gentrificationgebieden ten opzichte van 39% elders. Ook in de middelgrote steden is er nog een behoorlijk verschil: 33% in de gentrificationgebieden ten opzichte van 18% elders. In de kleine gemeenten is het verschil iets beperkter (27% ten opzichte van 17%). Het aandeel koopwoningen is ook overall in de gentrificationwijken hoger dan elders. In de vier grote steden bedraagt het aandeel koopwoningen in de gentrificationwijken: 47%, daarbuiten is het aandeel 31%. In de middelgrote steden is het aandeel koopwoningen in de gentrificationgebieden hoger dan in de vier grote steden: 62% (buiten de gentrificationgebieden van de middelgrote steden: 52%). Het hoogst is het aandeel koopwoningen in de gentrificationgebieden in de kleine gemeenten, waar tevens het verschil met de overige gebieden klein is. Hier gaat het om 70% ten opzichte van 66%.⁸ De aanwezigheid van koopwoningen van (enige) ouderdom lijkt een belangrijke voorwaarde voor gentrification. Mensen die een koopwoning bezitten zullen immers geneigd zijn deze woning te transformeren tot enerzijds een huis waar men graag woont. Anderzijds zal de bezitter van een koopwoning altijd de waardeontwikkeling van die woning op de achtergrond laten meespelen. De verwachting is dat de waardeontwikkeling positiever is, naarmate er vaker in de eigen woning wordt geïnvesteerd, waarbij deze investering niet alleen voor de woning relevant is, maar ook een uitstraling voor de buurt kan hebben. En – zoals al eerder opgemerkt – oude woningen lenen zich meer voor het opknappen dan relatief nieuwe woningen.

Tabel 4.2

Ontwikkeling WOZ-waarde 1999-2005 en 2003-2005, en WOZ-waarde 2005 in en buiten gentrificationgebieden, in drie gebiedscategorieën (in euro's)

gebied	toename WOZ 1999-2005	toename WOZ 2003-2005	WOZ 2005
gentrificationgebieden			
vier grote steden	167.800	81.600	244.107
middelgrote gemeenten	130.833	74.086	211.043
kleine gemeenten	129.243	71.962	208.107
overige gebieden			
vier grote steden	109.883	60.420	160.066
middelgrote gemeenten	112.011	62.312	184.168
kleine gemeenten	136.866	76.497	225.261

Bron: CBS

In hoeverre is de waarde van de woningen in de gentrificationgebieden ook daadwerkelijk meer toegenomen dan de waarde van de woningen elders? Dit is in ieder geval zo in de grote en middelgrote steden. Hier is zowel tussen 1999 en 2005 als tussen 2003 en 2005 de WOZ-waarde (waardering onroerende zaken) in de gentrificationgebieden meer toegenomen dan elders in de gebiedscategorieën. Ook is de WOZ-waarde per 2005 hier verhoudingsgewijs hoog. In de kleine gemeenten lijkt gentrification een ander

proces. Hier is de woZ-waarde in de gentrificationgebieden lager dan elders in deze gebiedscategorie (tabel 4.2). Het kan erop wijzen dat de bewoners hier mogelijk aan het begin van een proces staan, waar in de steden dit proces (van gentrification) al in volle gang is. Het opknappen van de woningen zou dan pas in de toekomst tot een eventuele waardeverhoging in het gebied leiden (zie ook tabel 4.3, waar de mate waarin mensen verbouwingsplannen hebben is gepresenteerd).

De bevolkingssamenstelling van de gentrificationgebieden is in de vier grote steden dusdanig dat er verhoudingsgewijs veel 25-34-jarigen wonen (24% ten opzichte van 18%), elders is er weinig verschil tussen de gentrificationgebieden en de overige gebieden. Verder is het aandeel alleenstaanden in de vier grote steden hoger in de gentrificationgebieden dan elders in deze gebiedsgroep. In de andere gebiedsgroepen is er weinig verschil tussen de gentrificationgebieden en de andere gebieden. Het aandeel westerse allochtonen is in de vier grote steden in de gentrificationgebieden hoger dan elders; in de andere gebiedscategorieën is dat niet het geval. Ten opzichte van de niet-gentrificationgebieden in de vier grote steden zijn er weinig niet-westerse allochtonen en ook elders is het aandeel niet-westerse allochtonen in de gentrificationgebieden relatief laag. In de vier grote steden gaat het om 15% ten opzichte van 34% elders, in de middelgrote steden zijn de percentages: 7 en 12 en in de kleine gemeenten gaat het om respectievelijk 2% en 4%.⁹ Het opleidingsniveau is in de gentrificationgebieden van de vier grote steden en in de middelgrote steden hoger dan elders in deze gebiedscategorie (respectievelijk 54% en 31% ten opzichte van 32% en 27% hbo-ers en universitair afgestudeerden).¹⁰ In de kleine gemeenten is het aandeel hoogopgeleiden buiten de groep gentrificationgebieden het hoogst (met 24,4%). Ook het nettohuishoudinkomen is in de gentrificationgebieden in de grote steden hoog, en hoger dan elders in de steden (31.000 euro ten opzichte van 24.000 euro).¹¹ In de middelgrote steden is er maar een beperkt verschil tussen gentrificationgebieden en overige gebieden, in de kleine gemeenten valt het verschil helemaal weg (ministerie van vrom: wbo'02; woON'06).

4.5 Werkzaamheden aan de woning

In het wbo'02 en het woON'06 komen vijf typen werkzaamheden aan de orde, die kenmerkend zijn voor het opknappen van de woning. Het gaat om:

- energiebesparende maatregelen: het aanbrengen van isolatie en/of energiebesparende voorzieningen zoals dubbel glas, rolluiken, vloerisolatie, het plaatsen van een HR-ketel, of waterbesparende maatregelen;
- onderhoudswerkzaamheden, zoals schilderwerk, het onderhoud aan de centrale verwarming of de installatie voor warm water, en de reparatie van dak, goten of houtwerk;
- bouwtechnisch herstel of verbeterwerkzaamheden, zoals vervanging van dak, kozijnen of ramen, deuren, muren of plafonds, sanitair, keuken, installaties, elektra, leidingen of riolering;

- nieuwe voorzieningen, zoals het aanleggen van een badkamer, douche, keuken of toilet, het maken van een dakkapel of zolderkamer of het wijzigen van een indeling van de woning;
- het aanbrengen van verfraaiingen, zoals tegels, plavuizen of parket, steenstrips of schrootjes, of de bouw van een garage, carport, serre of open haard.

Uit tabel 4.3 blijkt dat onderhoudswerkzaamheden zoals schilderwerk vaak voorkomen, in de gentrificatiegebieden het vaakst. De gentrificatiegebieden onderscheiden zich van de overige wijken, doordat men daar vaak met bouwtechnisch herstel en verbeterwerkzaamheden bezig is (bijvoorbeeld kozijnvervanging of nieuwe leidingen), ongeacht de plek waar ze liggen. In de kleine gemeenten hebben de bewoners van de gentrificatiegebieden verhoudingsgewijs vaak verfraaiingen aan de woning aangebracht. Plannen voor verder onderhoud aan de woning worden in alle gebiedsgroepen vaker in de gentrificatiegebieden dan daarbuiten gemaakt. Vooral in de vier grote steden maken bewoners van de gentrificatiegebieden vaker plannen voor verder onderhoud en verfraaiing dan bewoners elders.

Tabel 4.3

Soort werkzaamheden van hoofdbewoners aan de woning in en buiten gentrificatiegebieden, 2002/2006 (in procenten)

	gentrificatiegebieden			overige gebieden		
	vier grote steden	middelgrote gemeenten	kleine gemeenten	vier grote steden	middelgrote steden	kleine gemeenten
isolatie/energiebesparing	14,1	16,5	22,4	9,5	14,5	16,8
verfraaiing	11,4	15,2	19,6	8,7	12,4	14,1
bouwtechnisch herstel	22,7	24,0	26,2	16,0	20,2	20,9
onderhoud	45,6	51,5	53,8	34,9	46,4	50,3
nieuwe voorzieningen	11,6	14,5	19,2	7,8	12,5	13,6
plannen voor onderhoud	38,5	38,8	43,0	24,9	34,1	38,2

Nb. Er is geen optelling tot 100% omdat huishoudens meerdere soorten werkzaamheden hebben uitgevoerd of laten uitvoeren.

Bron: VROM (WBO'02, WoON'06) SCP-bewerking.

De tijd die wordt besteed aan het opknappen van de woning ligt in de gentrificatiegebieden iets hoger dan daarbuiten. Het verschil is het grootst in de kleine gemeenten, waar in de gentrificatiegebieden gemiddeld ruim zeventien dagen per jaar aan het opknappen van de woning wordt besteed, en daarbuiten dertien dagen. De werkzaamheden zijn in de vier grote steden verhoudingsgewijs vaak een zaak van bedrijven. In de middelgrote gemeenten en vooral in de kleine gemeenten gaat men vaak zelf of met familie, kennissen of vrienden aan de slag (tabel 4.4).

Tabel 4.4

Hoofdbewoners die woningverbetering/-verfraaiing uitvoeren in en buiten gentrificatiegebieden, 2002/2006 (in procenten)

	gentrificatiegebieden			overige gebieden		
	vier grote steden	middelgrote gemeenten	kleine gemeenten	vier grote steden	middelgrote steden	kleine gemeenten
zelf/familie/vrienden	31,4	46,6	52,7	24,5	38,2	47,4
bedrijf in eigen opdracht	34,6	38,1	41,0	17,1	29,5	36,8
bedrijf via vereniging van eigenaren	17,6	5,5	1,2	13,7	7,7	4,2
bedrijf via verhuurder	33,5	23,7	18,4	52,7	36,0	24,2

Bron: VROM (WBO'02, WoON'06) SCP-bewerking

4.6 Artistieke oriëntatie van de bewoners van de gentrificatiegebieden

Het proces van gentrification van wijken door verbouwing van woningen begint – in steden – vaak met het ‘ontdekken’ van een dergelijk gebied door een culturele elite van studenten, kunstenaars en pasafgestudeerde academici. Zij voelen zich aangetrokken tot gebieden met een aantrekkelijke architectuur, hebben het geld niet voor de goed onderhouden en in goede staat verkerende historische panden in vooral binnensteden, en voelen – gezien hun vaak creatieve achtergrond – vaak ook een drang tot het zelf creëren van een leefomgeving in hun woning. Het opknappen van veel woningen in een aantrekkelijk gebied kan leiden tot een verhoging van de prijs van die woningen. De personen uit de culturele elite van het eerste uur kunnen vervolgens in het gebied blijven wonen, maar kunnen ook hun winst nemen en verkopen (Ley 2003).

Na de prijsopdrijving in een dergelijk gebied, zoekt de culturele elite van die tijd weer een ander gebied om relatief goedkope en in slechte staat verkerende, maar architectonisch aantrekkelijke woningen op te knappen.

Een voorbeeld van een proces waarbij een culturele elite zich meester maakte van een in principe aantrekkelijke woonwijk, is Prenzlauer Berg in Berlijn. Het is een van de wijken in Oost-Berlijn die in de communistische tijd niet is omgevormd tot een bolwerk van architectuur uit die tijd (Plattenbau: flatwoningen, geconstrueerd uit fabrieksmatig vervaardigde platen van beton, vaak eentonig wat betreft vormgeving, en voor de bewoner gehorig, maar wel voorzien van alle moderne gemakken). De vooroorlogse woningen in Prenzlauer Berg hadden weinig sanitair (een verschijnsel dat in de overigen ook in het westen van Berlijn voorkwam): tien panden deelden

soms één toilet. Na de Tweede Wereldoorlog trok de oorspronkelijke bevolking (veelal werknemers van de in Prenzlauer Berg aanwezige kleine productiebedrijven) naar de modernere flats uit de Plattenbau. Na de hereniging van de twee Duitslanden in 1989 begon de wijk een reputatie te krijgen als een 'place to be'. De culturele elite van het eerste uur begon er zich te vestigen. Vervolgens heeft de wijk niet alleen geprofiteerd van de opknappings van deze elite, maar ook van het lokale beleid van wijkverbetering (Levine 2004).

De aantrekkingskracht van bepaalde wijken heeft voor een culturele elite een extra dimensie gekregen, nu deze culturele elite ook een belangrijke economische functie voor de steden wordt toegekend. Zij behoren tot de door Florida (2002) (en in Nederland door Marlet en Van Woerkens (2004)) beschreven creatieve klasse. De creatieve klasse is door Florida breed gedefinieerd, waardoor zo'n 30% van de Amerikaanse bevolking tot deze klasse behoort. Dat zijn ten eerste: ICT-ers, wiskundigen, architecten, ingenieurs, (para)medici, sociale wetenschappers, en de zogenoemde bohemiens (schrijvers, modeontwerpers, grafisch ontwerpers, musici, acteurs, componisten, schilders, beeldhouwers, fotografen, dansers en andere artiesten). Ten tweede worden ook alle managers, financiële en commerciële experts, alsmede juristen en technici tot de creatieve klasse gerekend. Marlet en Van Woerkens beperken de omvang van de creatieve klasse echter tot vooral de eerste categorie.

In hoeverre zijn het nu in Nederland ook mensen uit een culturele elite die we in de gentrificatiewijken aantreffen? In hoeverre hebben mensen er vaker dan elders een artistiek beroep, in hoeverre gaan ze vaker dan anderen naar culturele voorzieningen (uitvoeringen en musea), en in hoeverre houden bewoners van deze gebieden zich meer dan bewoners elders bezig met artistieke activiteiten in hun vrije tijd? En is er daarbij verschil tussen de (groot)stedelijke gebieden en de gebieden in de kleine gemeenten?

In het AVO'07 is de vraag opgenomen: Bent u bij een culturele instelling werkzaam? Uit de gegeven antwoorden op deze vraag blijkt, dat bewoners van de gentrificatiegebieden uit de grote steden significant vaker dan bewoners elders een positief antwoord op deze vraag geven. In de gentrificatiegebieden van de vier grote steden is 13% werkzaam bij een dergelijke instelling, overal elders is dat circa 5%.¹²

In hoeverre is de culturele oriëntatie, los van de uitgeoefende beroepen, in de gentrificatiegebieden hoger dan elders? In het AVO'07 en ook eerder in het AVO'03 is gevraagd naar het bezoek aan verschillende culturele instellingen (uitvoeringen en geëxposeerd materiaal). Verder is gevraagd, of men in de openbare ruimte naar kunst en architectuur kijkt. Ten slotte zijn vragen gesteld naar de mate waarin mensen zelf creatief bezig zijn. Voor zover dit mogelijk is, zijn de uitkomsten van het AVO'07 en het AVO'03 samengevoegd.

Er blijken vooral in de grote steden (significante) verschillen te zijn tussen bewoners van gentrificatiegebieden en overige gebieden, waar het gaat om bezoek aan

culturele voorzieningen. Men gaat er relatief vaak naar toneeluitvoeringen, uitvoeringen van klassieke muziek, naar de bioscoop en naar musea en galeries. Ook gaan mensen er relatief vaak op pad om de kunst en de architectuur in de openbare ruimte te bekijken (tabel 4.5).

Tabel 4.5

Bezoek aan culturele uitvoeringen en exposities in gentrificatiegebieden en elders, in drie gebiedscategorieën, 2007 (aandelen in procenten)

culturele activiteit	gentrificatiegebieden			overige gebieden		
	vier grote steden	middelgrote gemeenten	kleine gemeenten	vier grote steden	middelgrote gemeenten	kleine gemeenten
toneel	60,7	39,2	50,6	46,4	40,7	43,6
cabaret	36,2	29,7	36,1	31,6	29,3	30,0
dans	31,1	11,3	11,7	19,7	11,9	9,7
klassieke muziek	55,0	24,4	23,2	36,4	22,7	22,4
opera/operette	30,6	10,5	8,9	15,5	10,3	8,5
bioscoop	88,6	77,0	71,9	77,6	71,5	69,5
galerie	64,9	35,6	39,3	45,1	33,9	34,4
artotheek	15,3	15,5	8,1	14,3	11,5	10,6
museum	84,0	57,5	53,6	67,1	55,7	57,6
kunst kijken in de openbare ruimte ^a	81,5	53,8	42,3	56,1	50,9	53,8
architectuur kijken in de openbare ruimte ^a	72,2	47,3	39,0	54,6	44,6	43,7

a Alleen AVO'07.

Bron: SCP (AVO'03, AVO'07)

Bij de creatieve bezigheden in de sfeer van de vrije tijd is er geen (significant) verschil tussen de bewoners van gentrificatiegebieden en de bewoners van elders in de verschillende gebiedscategorieën. Zo is bijvoorbeeld het aandeel bewoners dat schildert op alle onderscheiden plekken circa 18%.

4.7 Oordelen van bewoners over hun buurt

Mensen betrekken een huis in een gentrificatiegebied, omdat ze daar graag willen wonen. Het huis is aantrekkelijk en relatief goedkoop. Maar hoe aantrekkelijk vinden de bewoners van gentrificatiegebieden hun woonomgeving? In de grote steden oordeelt men positiever over een aantal aspecten van de buurt dan elders in de stad. Men voelt zich vaker verantwoordelijk voor de leefbaarheid van de wijk, is vaker in zijn algemeenheid tevreden over de woonomgeving, voelt zich vaak thuis in de buurt, is er voor stedelingen vaak tevreden over de bevolkingssamenstelling en vindt het prettig wonen in de buurt. Ook zijn de bewoners van grootstedelijke gentricula-

tionwijken positief over het fysieke karakter van de woonomgeving en de woning. De buurt is aantrekkelijk en de woning heeft sfeer (92% ten opzichte van 86% elders in de stad).

In de kleine gemeenten onderscheiden de gentrificationgebieden zich nauwelijks van de overige plekken, ook niet in de sfeer van de sociale contacten. In de gentrificationgebieden ziet men nauwelijks vaker dan elders contacten met burens en met buurtgenoten. Ook in de middelgrote steden is er wat betreft het oordeel over de directe woonomgeving in het algemeen weinig verschil tussen de gentrificationgebieden en de overige gebieden. In de regel voelt men zich in deze gebieden in de middelgrote steden iets vaker thuis in de buurt, is men er wat vaker tevreden over de bevolkingsamenstelling en vindt men de buurt attractief (tabel 4.6).

Tabel 4.6

Oordelen van hoofdbewoners over verschillende aspecten van de buurt in gentrificationgebieden en overige plekken, in drie gebiedscategorieën, 2002/2006 (in procenten positieve antwoorden)

aspect van de buurt	gentrificationgebieden			overige gebieden		
	vier grote steden	middelgrote gemeenten	kleine gemeenten	vier grote steden	middelgrote gemeenten	kleine gemeenten
voelt zich verantwoordelijk voor de leefbaarheid van de buurt	77,6	80,3	85,2	71,4	78,3	83,6
mensen zetten zich actief in voor de buurt	41,2	36,7	53,0	33,2	36,2	54,9
de buurt in vooruitgegaan	23,5	18,4	22,1	21,0	19,0	18,4
de buurt zal vooruitgaan	26,4	19,0	18,7	23,6	19,5	16,3
tevreden over de woonomgeving	84,8	85,2	91,1	73,1	82,0	89,6
voelt zich thuis in de buurt	89,8	88,3	91,9	78,9	84,0	90,4
er zijn contacten met directe burens	50,1	52,5	62,9	48,9	53,2	59,7
er zijn contacten met overige buurtgenoten	35,0	42,9	55,4	36,1	42,2	51,4
is tevreden over de bevolkingsamenstelling	83,5	85,7	92,0	70,0	81,4	89,5
buurt is attractief	76,3	74,6	81,1	56,9	69,7	78,9
wil graag in buurt blijven	84,3	82,1	88,5	74,7	80,4	86,3
het is prettig wonen in de buurt	76,6	82,2	89,7	67,2	78,3	87,1

Bron: VROM (WBO'02, WoON'06) SCP-bewerking

Zijn de gentrificationgebieden ook aantrekkelijk vanuit een perspectief van (afwezigheid) van verloederings en overlast? Dit is in de regel het geval in de kleine gemeenten. Er komt minder vaak bekladding voor en er ligt minder rommel op straat. In de vier grote steden heeft men in de gentrificationgebieden juist wat vaker last van de onderscheiden verloederingsaspecten. Dit is ook al in eerdere publicaties opgemerkt. Een

hoge (en hoger wordende) sociale status hoeft niet samen te gaan met afwezigheid van verloedering (Knol 2005). Zowel in de vier grote steden als in de kleine gemeenten onderscheiden de gentrificationwijken zich echter positief van de overige wijken door weinig overlast van burens en buurtgenoten (tabel 4.7).

Tabel 4.7

Oordelen van hoofdbewoners over verschillende aspecten van overlast in de buurt in gentrificationgebieden en overige plekken, in drie gebiedscategorieën, 2002/2006 (in procenten positieve antwoorden)

aspect van overlast	gentrificationgebieden			overige gebieden		
	vier grote steden	middelgrote gemeenten	kleine gemeenten	vier grote steden	middelgrote gemeenten	kleine gemeenten
bekladding	38,7	15,5	5,9	34,8	19,8	10,1
rommel	59,9	36,6	20,4	58,6	40,9	25,9
last van de burens	27,2	18,2	11,3	26,7	18,6	13,3
last van buurtgenoten	25,9	20,7	11,8	32,1	22,5	14,6
stank	35,1	21,6	19,4	37,1	24,4	18,3

Bron: VROM (WBO'02, WoON'06) SCP-bewerking

4.8 Gebruik van voorzieningen in gentrificationgebieden

In de grote steden bezoeken verhoudingsgewijs meer bewoners uit de gentrificationgebieden dan bewoners die elders wonen een café (65% ten opzichte van 42%). Uit het Tijdsbestedingsonderzoek blijkt dat er geen verschil is tussen de mate van restaurantbezoek in de gentrificationwijken van de vier grote steden en de gebieden daarbuiten. In beide gevallen zegt circa 85% van de bewoners minstens eenmaal per jaar een restaurant te bezoeken. De bewoners van de grootstedelijke gentrificationwijken hebben wel een hogere bezoekfrequentie dan de bewoners van de overige stedelijke wijken: 65% van de bezoekers gaat er vaker dan één tot twee keer per maand heen, elders in de grote stad is dat 46%.

En ook zou er bezoek aan trendy winkels kunnen plaatsvinden (Knol 2006). In ieder geval worden door bewoners van gentrificationwijken in de grote steden vaak winkels in de buurt gebruikt (94% van deze bewoners ten opzichte van 91% van de andere bewoners van de grote steden). Het WBO en het WoON geven verder aan dat de tevredenheid over de (buurt)winkelvoorzieningen in de gentrificationgebieden in de vier grote steden hoger is dan elders in de stad (83% ten opzichte van 78%). In de andere gebiedsgroepen is men juist in de 'overige wijken' positiever over het winkel-aanbod.

4.9 (Verenigings)participatie in en buiten gentrificatiegebieden

In gentrificatiegebieden wordt met name in de kleine gemeenten veel geklust met vrienden, familie en kennissen (zie § 4.5). Het opknappen van woningen is niet alleen een fysieke activiteit, in dit geval is het ook een sociale activiteit; verschillende mensen participeren. Ook is eerder aangegeven dat in de kleine gemeenten in die gebieden waar mensen woningen opknappen iets meer contacten met buurtgenoten zijn dan elders in deze gebiedscategorie. In hoeverre is er nu sprake van meer participatie aan het verenigingsleven in deze gebieden dan elders? In het AVO'07 is gevraagd naar de mate waarin mensen lid zijn van een aantal organisaties. Het gaat onder andere om sportverenigingen, verenigingen voor natuur en milieu, verenigingen waar culturele activiteiten worden beoefend, hobbyverenigingen, vakbonden of werkgeversorganisaties, verenigingen met een maatschappelijk doel, schoolbesturen en vrouwenverenigingen. Daarnaast is gevraagd of mensen vrijwilligerswerk doen. Er is gevraagd naar deze activiteit in een aantal van dezelfde typen organisaties als waarvan naar het lidmaatschap is geïnformeerd. Het blijkt dat er in het algemeen weinig verschil is tussen de verschillende gebiedsgroepen, zowel waar het gaat om lidmaatschappen, als om vrijwilligerswerk.

Er is enerzijds een significant verschil tussen de bewoners van de grootstedelijke gentrificatiewijken en de grootstedelijke overige wijken in de participatie aan verenigingen voor natuur en milieu. In de eerstgenoemde wijken wordt aanzienlijk meer geparticipeerd. Anderzijds is er een vrij groot verschil tussen de bewoners van de gentrificatiegebieden en die in de overige gebieden in de kleine gemeenten waar het gaat om de deelname aan schoolverenigingen. In de gentrificatiegebieden ligt deze deelname relatief hoog (tabel 4.8).

Tabel 4.8

Verenigingslidmaatschappen in en buiten gentrificatiegebieden, in drie gebiedscategorieën

soort vereniging	gentrificatiegebieden			overige gebieden		
	vier grote steden	middelgrote gemeenten	kleine gemeenten	vier grote steden	middelgrote steden	kleine gemeenten
natuur en milieu	31,7	26,3	22,3	21,9	23,7	22,9
sport	26,2	30,2	33,2	22,6	27,9	31,8
politiek	2,2	2,4	2,3	2,4	2,2	2,5
school	5,4	5,5	10,0	4,5	5,2	6,9
vakbond/werkgeversorganisatie	15,3	14,6	12,1	12,7	13,9	13,4
hobby	6,0	6,8	4,6	3,5	5,5	6,7

Bron: SCP (AVO'03/AVO'07)

Het vrijwilligerswerk kent in het geheel geen (significante) verschillen tussen de onderscheiden gebieden. Het vrijwilligerswerk in de sport en op het gebied van natuur en milieu blijkt het meest in trek (met ca. 10-20% van de bewoners, ongeacht waar ze wonen); het overige vrijwilligerswerk levert in de regel maximaal zo'n 5% participatie op (AVO'03/'07).

4.10 Waar komen de bewoners van de gentrificatiegebieden vandaan?

Gentrificatiegebieden trekken mensen aan die het prettig vinden in een sfeervolle oudere woning in een aantrekkelijk gebied te wonen. Vaak wordt een dergelijke woning opgeknapt, waarna de prijs van die woning omhoog gaat. In dezelfde tijd zijn er vaak ontwikkelingen in de huishoudens die deze woningen bewonen. De – in het begin van het proces – jonge huishoudens worden groter door gezinsuitbreiding, of bij sommige tweepersoonshuishoudens juist kleiner door verlating van een van de partners. Dit leidt tot mutaties in de woningvoorraad. Andere huishoudens, vaak met een relatief hoog inkomen, betrekken de dan inmiddels opgeknapte woningen, blijkt uit de literatuur. Daarnaast kan het echter ook voorkomen dat oorspronkelijke bewoners lang in hun woning verblijven (Knol 2006). Verder heeft gentrificatie een stedelijke connotatie, ondanks het – ook eerder hier – geschetste beeld van 'green-tification'. In hoeverre komen de bewoners in de stedelijke gebieden waar woningen worden opgeknapt van buiten de wijk? En waar komen ze dan vandaan? Wat is de leeftijd van de mensen die zich in de gentrificatiegebieden vestigen, en wat is hun inkomens- en opleidingsniveau? In hoeverre is gentrificatie in de kleine gemeenten ook een stedelijk verschijnsel, in de zin dat de mensen die een woning in gentrificatiegebieden in de kleine gemeenten hebben betrokken, oorspronkelijk uit de stad komen?

Met behulp van het WBO'02 en het WoON'06 worden deze vragen in het navolgende beantwoord. De vestigers in de gentrificatiewijken van de vier grote steden (degenen die –afhankelijk van het onderzoek maximaal twee jaar voor 2002, respectievelijk twee jaar voor 2006 zijn verhuisd) en die in de middelgrote steden zijn voor bijna driekwart afkomstig uit dezelfde gemeente. In de vier grote steden is verder een substantieel aandeel afkomstig uit de middelgrote gemeenten.

De gentrificatiegebieden in de kleine gemeenten zijn – behalve bij mensen uit de eigen gemeenten – het meest in trek bij mensen uit andere kleine gemeenten. Dit betekent dat de gentrificatieverschijnselen die zich hier voordoen niet door mensen uit de grote stad 'meegenomen' worden. Slechts 4% van de mensen (huidige hoofdbewoners¹³) die zich in de gebieden met oplopende status waar veel woningen worden opgeknapt, vestigen is afkomstig uit de vier grote steden (tabel 4.9).

Tabel 4.9

Vorige woonplaats van hoofdbewoners die zich vestigen in gentrificatiegebieden en overige gebieden, in drie gebiedscategorieën, 2002/2006 (in procenten)

vorige woonplek	gentrificatiegebieden			overige gebieden		
	vier grote steden	middelgrote gemeenten	kleine gemeenten	vier grote steden	middelgrote gemeenten	kleine gemeenten
dezelfde buurt	23,4	26,6	24,6	24,8	21,8	24,0
elders in de gemeente	49,4	45,6	34,6	47,7	45,7	35,4
vier grote steden ^a	8,2	6,2	3,7	2,6	6,0	4,5
middelgrote gemeenten ^a	10,2	6,7	6,9	11,2	8,3	13,1
kleine gemeenten ^a	8,9	14,8	30,2	13,6	18,3	23,0

a Indien niet de eigen woonplaats.

Bron: VROM (WBO'02; WoON'06)

Van de vestigers die in de vier grote steden in de gentrificatiegebieden zijn gaan wonen, heeft twee derde een hoog opleidingsniveau. Komen de mensen uit een van de andere vier grote steden dan de eigen gemeente, dan is het opleidingsniveau met 80% hoofdbewoners met hbo of universiteit zelfs zeer hoog te noemen. De vestigers in de middelgrote steden en in de kleine gemeenten hebben een lager opleidingsniveau: respectievelijk 39% en 30% heeft een hoge opleiding. Het hoogst is het opleidingsniveau van degenen die uit de vier grote steden komen. In de gentrificatiegebieden in de middelgrote steden heeft 55% uit deze groep een hoog opleidingsniveau, in de kleine gemeenten gaat het om bijna 60%.

In de gentrificatiegebieden in de grote steden is het inkomensniveau vooral hoog, als de nieuwkomers uit een kleine gemeente komen (44.000 euro). De hoofdbewoners die zich hier vestigen zijn verder vooral jong: 72% is tussen de 18 en de 35 jaar. Als ze afkomstig zijn uit andere gebieden in de grote steden, is het percentage jongeren het hoogst: 87. De groep vestigers in de gentrificatiewijken van de middelgrote steden die het hoogste inkomen heeft, is afkomstig uit de vier grote steden (42.000 euro), die in de vergelijkbare gebieden in de kleine gemeenten komt uit de middelgrote steden (31.200 euro). In de middelgrote steden is het aandeel 18-35-jarigen in de wijken lager dan in de grote steden (57%), waarbij dit aandeel het hoogst is als de mensen uit de vier grote steden afkomstig zijn (83%). In de gentrificatiegebieden van de kleine gemeenten is 43% van de vestigers jong, waarbij vooral veel vestigers jong zijn als ze uit de middelgrote gemeenten komen (ca. 50%).

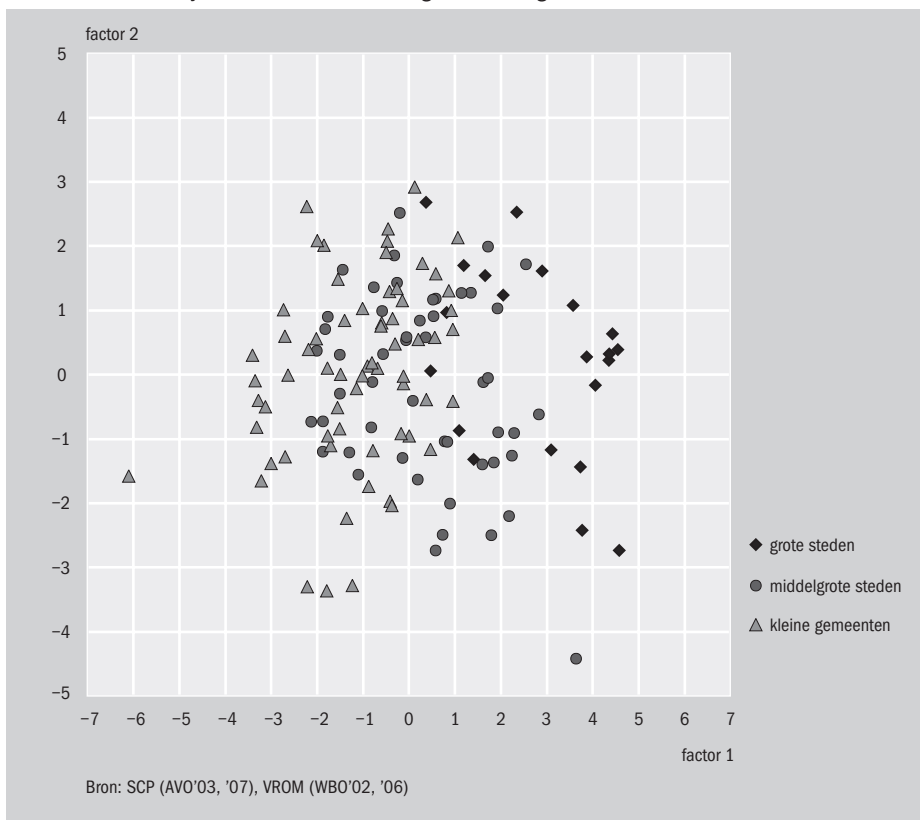
4.11 Gentrification, een grootstedelijk of een algemeen verschijnsel?

In dit hoofdstuk zijn verschillende kenmerken van gentrificatie behandeld. Achtereenvolgens kwamen de soort werkzaamheden die in de woning worden uitgevoerd,

degenen die deze werkzaamheden uitvoeren, de mate waarin bewoners artistiek georiënteerd zijn, de oordelen over de buurt en de woonomgeving, het gebruik van voorzieningen en de participatie in verenigingen aan de orde. Uit de gegevens blijkt dat veel kenmerken van gentrificationgebieden typisch stedelijke kenmerken zijn (bijvoorbeeld het voorzieningengebruik). Elders is er nauwelijks onderscheid tussen de gentrificationgebieden en de overige gebieden

In hoeverre is gentrification een typisch (groot)stedelijk verschijnsel, zoals vaak wordt aangenomen? Of is gentrification een algemeen verschijnsel dat zich overal kan voordoen, ook in kleine dorpen? Of heeft gentrification verschillende dimensies, die als stedelijk, landelijk of eventueel algemeen zijn te duiden? Om de laatste vraag te beantwoorden is een factoranalyse uitgevoerd op gegevens over de postcodegebieden die als gentrificationwijken zijn aangeduid. Het gaat daarbij om geaggregeerde gegevens uit de WBO/WoON-bestanden en uit het AVO'07.¹⁴ Uit de analyse blijkt dat er vooral een dimensie te onderscheiden is die zich laat kenmerken als (groot)stedelijk (figuur 4.1).¹⁵

Figuur 4.1
Factorscores van wijken in de verschillende gebiedscategorieën



Geconcludeerd kan worden dat gentrification alleen een algemeen verschijnsel is in de zin dat de combinatie van een aanzienlijke woningverbetering en statusverhoging zich overal voordoet. Maar gentrification wordt in de regel als meer dan alleen de woningverbetering en de statusverhoging gezien. Gentrificationwijken zouden in trek zijn bij een artistiek georiënteerde bevolking, de bewoners zouden zich bekommeren om de buurtvoorzieningen, ze maken er gebruik van, en ze zijn er tevreden over. Uit de voorgaande analyses blijkt dat die combinatie alleen in de grote steden voorkomt. Voor zover er een onderscheid is tussen gebiedsgroepen, is dat er tussen de grote steden en de middelgrote steden. Daarbij is het essentiële verschil dat in de middelgrote steden minder verloedering en overlast ervaren worden. De sfeer in de woning en de aantrekkelijkheid van de buurt zijn daarentegen eerder kenmerken van de middelgrote steden dan van de grote steden.

Noten

- 1 Dit hoofdstuk is geschreven door Frans Knol.
- 2 De eerste auteurs die in Nederland over (stedelijke) gentrification schreven (Cortie en Van der Ven 1981) noemen de gentry een niet-aristocratische categorie agrarische grondbezitters in Engeland. Het (stedelijke) begrip gentrification zou oorspronkelijk slaan op het zich verplaatsen van deze groep van het platteland naar de binnenstad. Vervolgens heeft het begrip een bredere betekenis gekregen (zie hiervoor), waarbij het – in principe – zowel op de stad als op het platteland kan slaan.
- 3 Een ander initiatief dat kan leiden tot gentrification in de omgeving is de reconstructie van bedrijventerreinen tot woongebieden.
- 4 De scores zijn gebaseerd op de eerste en enige component uit de principale componentenanalyse. Voor 2006 (het hier gebruikte jaar) waren de ladingen op de eerste component: gemiddeld inkomen: -0,82, percentage laag inkomen: 0,83, percentage zonder baan: 0,71, percentage lage opleiding: 0,59. De verklaarde variantie van de eerste factor bedraagt: 55%, de eigenwaarde is 2,2.
- 5 Om de kosten van onderhoud en dergelijke te bepalen is gebruikgemaakt van een combinatie van het wBO'02 en het WoON'06. In 2006 was de euro echter minder waard dan in 2002. Daarom zijn de prijzen van 2002 omgezet naar die van 2006 met behulp van het prijsindexcijfer voor het woningonderhoud. Tussen 2002 en 2006 bedroeg deze 1,118.
- 6 Er is overwogen het verbeterniveau te relateren aan de WOZ-waarde van de woning. Waar goedkope woningen staan, is het immers gemakkelijker te investeren in de woning dan waar dure woningen staan. Exercities die vanuit dit uitgangspunt vertrekken, blijken weinig interpreteerbare uitkomsten op te leveren. Dit komt wellicht doordat woningmarkten regionale markten zijn, en een relatief goedkope woning in de ene markt een absoluut dure kan zijn, maar in een andere markt (ook) een absoluut goedkope.
- 7 Een van de gebiedscategorieën is (weer) de vier grote steden. De gentrificationwijken in de vier grote steden zijn echter maar ten dele dezelfde als die in het Sociaal en Cultureel Rapport van 2006. In Amsterdam zijn dezelfde wijken: Willemspark (postcode 1075), Jordaan (1015) en Jordaan (1016). Nieuw zijn: Museumkwartier (postcode 1071), Hoofddorpplein (1059) en Grachtengordel-Zuid (1017). Vervallen zijn: Oostelijke Eilanden/Plantage (postcode 1018) en Helmersbuurt/voormalig WG-terrein (1054). In Rotterdam zijn dezelfde wijken: Blijdorp (postcode 3039) en Overschie-dorp (3043). Vervallen is Kralingen-Midden en Oost (postcode 3062). In Den Haag zijn dezelfde wijken: Bezuidenhout-Oost (postcode 2593), Rond de Energiecentrale (2562) en Duinoord (2517). Nieuw zijn: Valkenbosch (postcode 2561), Leijenburg-Zuid (2546) en Statenkwartier (2582). Vervallen zijn: Korttenbosch (postcode 2513), Zeeheldenkwartier (2518), Bohemen/Meer en Bosch (2555), Bomenbuurt/Bloemenbuurt Oost (2565) en Van Stolkpark/Archipelbuurt (2585). In Utrecht zijn dezelfde wijken Hogeland-Wilhelminapark (postcode 3583), Staatsliedenkwartier (3555), Nieuw Engeland/Jaffa (3532), Kanaalstraat-West (Lombok) (3531) en Oudwijk (3581). Nieuw zijn: AZU-Moreelsepark (postcode 3511), Tuinwijk-Oost (3514) en Lange Nieuwstraat (3512). Vervallen zijn: Tuindorp (postcode 3571), Wittevrouwen (3572), en Oog in Al (3533). Het vervallen van sommige wijken is gedeeltelijk het gevolg van de gewijzigde definitie; verschillende van de in het Sociaal en Cultureel Rapport 2006 genoemde wijken kenden bijvoorbeeld geen statusverhoging over een lange periode.
- 8 Gegeven afkomstig uit de databank ABF-monitor'06.
- 9 Het relatief lage percentage niet-westerse allochtonen in gentrificationwijken zou

het gevolg kunnen zijn van verdringen van allochtonen uit deze wijken (waterbedefect), waardoor hun aandeel er afneemt. De empirische gegevens laten niet zozeer zien dat het aandeel niet-westerse allochtonen afneemt, als wel dat de toename in de gentrificationwijken geringer is dan elders. In de gentrificationwijken van de vier grote steden nam het aandeel tussen 1998 en 2005 toe van 13,5 tot 14,7% (een toename van 1,2 procentpunt), in het totaal van de overige wijken van deze steden was er een toename van 28,2% tot 34,2%, een toename van maar liefst zes procentpunten. Het lijkt erop dat de aanwezige minderheden in de gentrificationwijken niet verdrongen worden, maar dat het voor minderheden die nog niet in gentrificationwijken wonen moeilijker is geworden daar huisvesting te vinden.

- 10 WBO'02/WoON'06.
- 11 Het reëel besteedbaar inkomen is tussen 2002 en 2006 met 2,4% gedaald (CBS). De inkomens van 2002 en 2006 zijn daarom gelijkgesteld door het inkomensniveau van 2006 met een factor 0,976 te verlagen.
- 12 Het verschil is significant ($p = 0,05$)
- 13 Hoofdbewoners zijn ongeveer gelijk te stellen met hoofden van huishoudens. Het zijn die personen die aan de enquêteur hebben aangegeven in aanmerking te willen komen voor deze benaming. Per zelfstandige woning kan er echter maar één hoofdbewoner zijn. In het geval van vestigers gaat het om hoofdbewoners na de verhuizing. Voor de verhuizing hoeven mensen geen hoofdbewoner geweest te zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor mensen die voor de verhuizing bij hun ouders woonden.
- 14 Het WBO/WoON is dusdanig geaggregeerd, dat er voor alle gebieden waarnemingen zijn, bij het AVO ontbreekt een waarneming voor een groot aantal postcodegebieden. Dit geldt voor de variabelen die op artistieke oriëntatie en op participatie betrekking hebben. De ontbrekende waarnemingen zijn vervangen door het gemiddelde van de variabelen.
- 15 De uitkomsten van de factoranalyse (factorladingen) zijn de volgende. De eerste dimensie heeft de volgende ladingen: rommel op straat: 0,39, overlast burens: 0,35, overlast overige buurtgenoten: 0,40, stankoverlast: 0,16, aantrekkelijke buurt: -0,14, gebruik winkels in de buurt: 0,30, tevredenheid met winkels in de buurt: 0,25, hoog opleidingsniveau: 0,29, gemiddeld nettohuishoudinkomen: 0,06, lid organisatie natuur en milieu: 0,12, museumbezoek: 0,22. De tweede dimensie heeft de volgende ladingen: rommel op straat: -0,20, overlast burens: -0,10, overlast overige buurtgenoten: -0,26, aantrekkelijke buurt: -0,15, gebruik winkels in de buurt: 0,17, tevredenheid met winkels in de buurt: 0,22, hoog opleidingsniveau: 0,11, gemiddeld nettohuishoudinkomen: 0,35, lid organisatie natuur en milieu: 0,20, museumbezoek: 0,33. De verklaarde variantie van de componenten bedraagt respectievelijk 27 en 14%. De eigenwaarden zijn 3,89 en 2,07. De uitkomsten zijn gebaseerd op de niet-geroteerde analyse. De gegevens zijn gebaseerd op het WBO'02/WoON'06 van VROM en het AVO'07.

Measurements for municipalities 2008

An analysis of local government output

Summary

In 2001 the Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations (BZK) asked the Netherlands Institute for Social Research/SCP to carry out a study on the possibility of increasing the transparency of local authority expenditure by linking that expenditure to municipal output. A preliminary report appeared in that year and was followed by five more detailed studies in 2003, 2004, 2005, 2006 and 2007. The present report, *Maten voor gemeenten 2008* ('Measurements for municipalities 2008') is an update of the previous reports. It contains analyses relating to the period 2001-2006 and should be seen as the next step in a process spanning several years designed to increase understanding of the relationship between municipal output and funding.

Chapter 1 looks at the overall picture of expenditure and output. Total spending by local authorities on the various task areas increased by 1.6% per annum in the period 2001-2006. Adjusted for inflation, however, there was a fall in real terms of 0.5% per annum. The average growth figure is heavily depressed by a reduction over the last three years, due partly to spending cuts and partly to the hiving off of certain municipal tasks through autonomisation and privatisation (including in education). The trend in output, which is sometimes measured in terms of the number of users or the number of services used, and is sometimes calculated based on expenditure using information on the trend in prices, systematically lags behind the growth in real expenditure. Following an initial slight increase and subsequent steeper fall, output fell on balance over the period 2001-2006 by an average of 1.2% per annum. This means that the trend in the output of local authorities was far below the trend in gross domestic product (volume growth of 1.6% per annum) and the growth in the population (averaging 0.4% per annum).

By definition, the real expenditure for a given task area is equal to the output multiplied by the real expenditure per product. The trend in real expenditure per product gives an indication of how much cheaper or more expensive a product becomes compared with the average domestic product. For this reason, this can also be described as the *relative cost price* of the product in question. The expenditure per product is a stable element in the analysis which is not influenced by changes in the funding structure. It is also affected to only a limited extent by adjustments for changes in municipal tasks. In the period 2001-2006, the cost price of municipal services increased on average 0.7% faster per year than the cost price of average domestic product. This increase was not evenly spread over the period: the relative

cost price remained virtually unchanged in 2004 and actually fell in 2005; in 2002 and 2006, by contrast, it rose relatively sharply.

To gain an impression of how well local authority services have been maintained, real expenditure and output need to be adjusted for changes in municipal tasks (the hiving off of former tasks and the addition of new tasks). These changes had a major impact in the years 1995-2000, but during the period 2001-2006 their impact was fairly modest. Consequently, the effects of these adjustments in the latter period are also relatively slight. After correction for these changes, real expenditure in 2006 was more or less equal to that of 2001, while the associated output fell by an average of 0.8% per annum.

In 2003, and more especially in the subsequent years, cuts in public spending put pressure on the transfers from central government to local authorities. This applied both for task-specific funding and for general transfers to municipal funds. Possibly as a response to this, there was a relatively sharp increase in revenues from municipal taxes in this period, in contrast to the preceding period. Despite this, local authority spending was severely curtailed in 2004 in particular. Municipal output also fell in that year, and to a lesser extent in the following years. The picture that emerged in the early editions of this report was one of stagnating municipal output. In the 2005 edition (*Maten voor gemeenten 2005*), this picture appeared to warrant a reassessment owing to the strong growth in spending and output in 2002. Following the downturn in both expenditure and output in the period 2004-2006, however, the picture of stagnating output has been pushed firmly back to the foreground.

The currently available budget figures suggest that local authority spending began rising again in the period 2007-2008. In the wake of this increase, assuming a further increase in the relative costs of municipal output, a slight increase may also be expected in that output. In 2007 this increase is explained chiefly by the introduction of the Social Support Act (*Wet maatschappelijke ondersteuning – Wmo*), under which local authorities were given responsibility for the provision of domestic help.

The concluding sections of chapter 1 are more analytical and look in more depth at the significance of and explanations for the findings. Earlier research by SCP has shown that the observed increase in the relative cost price is not limited to municipal services, but is even more marked in areas such as health care and education. This increase can be explained in part by the fact that labour productivity in public services lags well behind that of the private sector, whereas pay increases are more or less in line with the market. To some extent this has to do with the nature of the services provided which, unlike many market commodities, often do not lend themselves to mechanisation and automation of output. Incomplete measuring of the quality and effectiveness of the output can also explain part of the increase in the cost price. A summary of the available data on the effectiveness and quality of municipal services

indicates that, whereas these meet fairly high standards, there appears to have been little in the way of improvement in the period 2001-2006. In any event, the rise in the cost price of these services per product purchased or per user appears to be a given which needs to be taken into account when planning public services.

Chapter 2 focuses on developments in the individual task areas, including general characteristics, policy developments, the product indicators used, key output figures and real expenditure, as well as the quality and efficacy of the service delivery.

This section should be seen as a broad outline of municipal services in the various task areas, based on a number of key indicators. In certain policy sectors, such as administrative affairs, general support, spatial planning and economic affairs, the analyses are of necessity very superficial. A lack of measurable output indicators for these sectors means that recourse generally has to be sought to global standardisation indicators, such as the number of inhabitants or the number of businesses. Better indicators are generally available for implementing activities, especially where these are focused on a direct service delivery to the public. In addition to physical indicators such as the number of products or users, value indicators have proved useful here. These are based on the recalculation of revenues or expenditure as if prices had not risen any further after a given baseline year; this provides an estimation of the trend in output volume.

Since the task areas discussed and the availability of data differ in their extent and complexity, there is a concomitant wide difference in the extent and depth of the analyses. Most information is available about the register office, education, employment and income, community and social services, provisions for the disabled, culture, sport and green spaces. A number of salient findings are given below:

- Public administration in a narrow sense, and in particular the subcategory administrative affairs, has seen a sharp rise in expenditure which cannot be directly related to growth in visible tasks. The same applies for spatial planning, though there was a one-off fall in spending on public administration in 2004. It is unfortunately unclear whether this fall was the result of spending cuts or a change in the way that expenditure is attributed (the former gives an increase in expenditure of just over 4% per annum, while the latter produces a rise in the adjusted expenditure of approximately 8% per annum).
- The very strong rise in real expenditure (12% per annum) reflects the high priority given to public order and safety. This applies at both national level and in individual municipalities (*Maten voor gemeenten 2007*, chapter 3).
- Local authority spending on primary and secondary education is falling steadily due to the continuing trend towards direct funding of state schools, so that funds increasingly flow direct from central government to schools, bypassing local authorities.

- Local authority spending on health care has grown substantially, mainly because health centres for young children (0-4 years) became the responsibility of local authorities from 2003.
- The government's repeal of the Jobseekers Employment Act (Wet inschakeling werkzoekenden) and the Entry-level and Step-up Jobs Scheme has led to a fall in the volume of subsidised employment. The emphasis is now much more on reintegration of current and potential social assistance benefit claimants. Thanks to the figures presented in several reports by Statistics Netherlands (CBS) on reintegration in municipalities, it is possible to form a picture of the number and duration of reintegration projects. The picture is less clear as regards the expenditure involved. According to our reconstruction, this expenditure was relatively low in the period 2004-2006 in relation to earlier expenditure on subsidised employment, despite the fact that almost 200,000 people take part in reintegration projects annually. As a result, local authorities retained a sizeable portion of the specific employment-related transfers.
- The costs of implementing social assistance benefits amount to around 15% of total costs. The attempts by local authorities to control the volume of social assistance benefits appear to be successful, though this success relates more to a reduction in the number of people moving on to benefit ('work first') than to an increase in the number of people moving off benefit into mainstream employment. There have also been successes in identifying fraud. Local authority spending on benefits fell below the subsidy provided by central government for the first time in 2004, at a time when the economic trend was not especially positive. Local authorities redressed this somewhat in 2005 and 2006 by allocating additional funding.
- Since the Social Support Act (Wmo) came into force only in 2007, the macro-figures presented in this report (which relate to the period 2001-2006) do not yet reflect the injection of additional funding to an amount of approximately € 1 billion for the provision of home help services.
- Local authority spending on public transport fell considerably in 2004 due to the autonomisation and privatisation of public transport services in a number of framework act areas. This trend appears to have reversed in subsequent years, although local authority budgets for 2007 and 2008 still show a sharp fall. It remains to be seen whether the trend towards further privatisation and autonomisation will continue, in the light of the Parliamentary majority in support of a motion tabled in mid-2007 against public tendering for the metropolitan regions Haaglanden, Rotterdam and Amsterdam.

The approach developed in chapters 1 and 2 of this report should be seen mainly as a means of providing a broad indication of trends. Where differences occur between the development of tasks and resources, which cannot be reasonably explained from trends in productivity or developments in pay and prices, further investigation is required. Such discrepancies come to light through the calculation of relative

cost prices; if these rise very sharply, this can point to inefficiencies, but also to increasing quality (standards), growing complexity of the activities or changes in regulations. The ultimate policy must therefore be formulated on the basis of a thorough knowledge of the task areas concerned, qualitative considerations and the results of available in-depth studies, in addition to the outcomes of broad monitoring of the type outlined here.

Chapters 1 and 2 form the fixed core of the yearly reports. Chapters 3 and 4 focus on specific topics, which vary from year to year.

Chapter 3 of this year's report is concerned with the introduction of the Social Support Act (Wmo), which came into effect on 1 January 2007. The social objective of the Act is 'taking part'. The Act is for example intended to ensure that older people and people with a disability are able to continue living independently for as long as possible and are able to participate in society, possibly with the help of friends, family or acquaintances. If people's own social network is unable to provide sufficient support, the local authority is required to step in. Under the Act, local authorities are thus responsible for the provision of social support, for example by supporting volunteers and informal carers. The Act also regulates the provision of domestic help and of reliable information on the help that is available.

The Administrative Consultation on Financial Relations (BOFV) between central government and local authorities has given rise to the creation of an independent third party, which is required to submit a report each year on the annual macro-budget needed for the provision of domestic help under the Social Support Act. This task has been assigned to SCP. To carry out this task, SCP has analysed data from the Central Administration Office (CAK) and Statistics Netherlands (CBS) on the price and volume of domestic services in 2007. A few provisional findings are presented in this chapter of *Measurements for municipalities*.

The cost price of domestic help is not dependent on the degree of urbanisation of the municipality, nor on the size of the population of the municipality, nor on the volume of domestic help provided. The latter finding means that no benefits of scale are present. The amount of domestic help provided per capita is strongly dependent on the percentage of older people (aged over 75), the percentage of social assistance benefit claimants, the percentage of low incomes, the average standardised household income, the percentage of people with a higher education level and the percentage of single-person households; there is little or no correlation with population size or degree of urbanisation. The explanatory factors partially relate to the same groups, for example single-person households occupied by people aged over 75 with a low income.

The tender price plays an important role in determining the budget surplus for domestic help, while the amount of help provided does not. The tender prices are likely to increase in the future, because many providers are unable to continue delivering services at the low prices initially tendered, and because a change in the law has brought an end to the use by home care organisations of self-employed domestic helpers (as opposed to employees on the payroll) via the back door. It is therefore highly uncertain whether the budget surpluses at local authorities will generally remain intact.

Chapter 4 looks at the ‘gentrification’ of neighbourhoods. Gentrification is interpreted here as a specific form of neighbourhood improvement which involves a substantial contribution from investments by private individuals in their own homes. It is essential that, in addition to the large sums spent on improvement and upgrading, the social status of the neighbourhood is also raised. This chapter identifies three different groups: the four largest cities (Amsterdam, Rotterdam, The Hague and Utrecht), medium-sized towns and small municipalities. Each of these three groups is then subdivided into neighbourhoods with a combination of enhanced status and substantial investments in the home (gentrification areas) and other neighbourhoods.

Gentrification is often seen as an urban phenomenon, in which home improvement takes place in areas with architecturally attractive homes in relatively old neighbourhoods. Homes such as these attract young, highly educated people with cultural or artistic interests. When such people move into gentrification areas, therefore, a specific population profile arises in these neighbourhoods. At the time of writing this chapter, the central question was to what extent these gentrification aspects are indeed a typically urban phenomenon. The analyses showed that the four largest cities occupy a special position when it comes to gentrification; the population profile in the gentrification areas differs from that in other urban areas, whereas this is not the case in medium-sized and smaller municipalities. The gentrification areas in the four largest cities house a relatively large number of young people and a high proportion of single people. Net household income is also relatively high in the gentrification areas of the four largest cities, and the population does indeed have an artistic orientation, so much so that a sizeable proportion of them reported that they work in a cultural institution; these residents also relatively often visit a variety of cultural performances or view art and architecture in the public space. Shopping facilities in the gentrification areas in the largest cities are often visited by residents of the neighbourhood itself, who are also relatively frequent users of local bars and restaurants. Gentrification areas in the largest cities thus appear to be attractive neighbourhoods, inhabited by a young and active population. However, there are also problems in these areas, especially in relation to ‘urban blight’; graffiti and rubbish on the streets are found just as often or even more often than elsewhere, and residents of these neighbourhoods suffer

from nuisance from immediate neighbours just as much as people elsewhere in the city.

It might be expected that gentrification outside the large cities is influenced by settlers from the large cities moving into the local gentrification areas. The assumption then would be that when moving out of the city these people take with them an urban gentrification culture. Over time, the population of these areas would then also evolve into an active, culturally and artistically orientated population. In reality, however, very few people who have moved into gentrification areas outside the four large cities have come from one of those cities. As a result, the gentrification areas in the four largest cities continue to set themselves apart through their greater cultural orientation, a population which goes out more and greater use of local facilities.

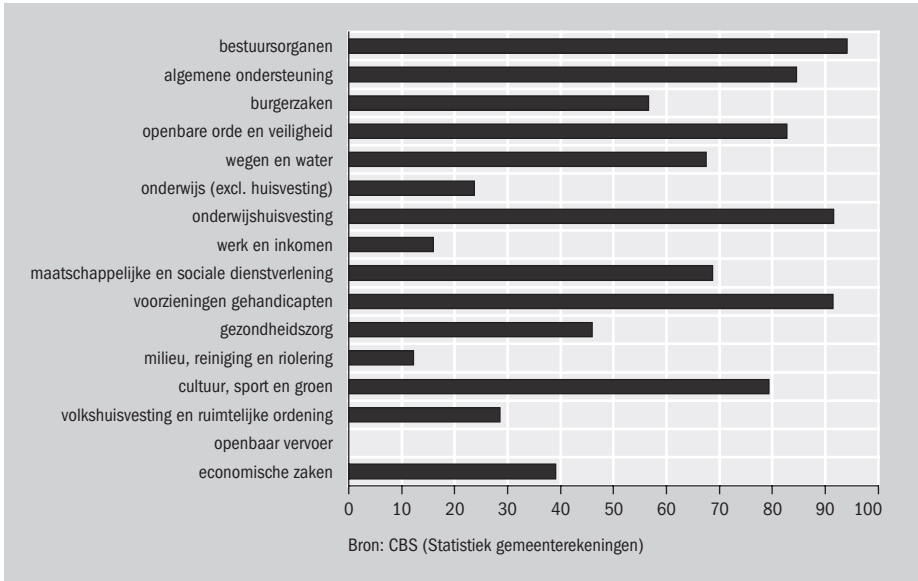
Bijlage A *Analyseresultaten netto-uitgaven*

De hoofdtekst van dit rapport heeft betrekking op de analyse van de totale gemeentelijke uitgaven. Op de netto-uitgaven, berekend als het saldo van de taakgebonden uitgaven en inkomsten wordt niet of nauwelijks ingegaan. In eerdere rapporten is wel prominent ingegaan op de productie die wordt gefinancierd uit de netto-uitgaven. Het naast elkaar behandelen van de analyses gebaseerd op totale en netto-uitgaven blijkt voor veel lezers echter verwarrend te zijn. Bovendien zijn de uitkomsten van de analyses op basis van de totale uitgaven vanuit het perspectief van de burger (en de gemeentefunctionaris) relevanter. Op verzoek van de opdrachtgever, die ook geïnteresseerd is in de besteding van de niet-taakgebonden middelen (gemeentefonds, onroerendezaakbelasting) van gemeenten, wordt in deze bijlage alsnog nader ingegaan op de uitkomsten van de nettoanalyse. De omvang van de netto-uitgaven is reeds besproken naar aanleiding van tabel 1.1. De opzet van de nettoanalyse wordt uit de doeken gedaan in kader C.1 (internetbijlage C). De kern hiervan is dat van de totale productie in een bepaald taakveld alleen dat deel aan de netto-uitgaven van gemeenten wordt toegerekend dat correspondeert met het aandeel van niet-taakgebonden middelen in de totale gemeentelijke uitgaven voor het betreffende taakveld.

Figuur A.1 geeft een overzicht van de relatie tussen de totale en de netto-uitgaven van gemeenten voor de hoofdclusters van taakvelden. Dit aandeel is groot bij bestuursorganen, algemene ondersteuning, openbare orde en veiligheid, onderwijshuisvesting, voorzieningen gehandicapten, en cultuur, sport en groen en klein bij onderwijs (excl. huisvesting), werk en bijstand, milieu, reiniging en riolering, volkshuisvesting en ruimtelijke ordening en bijstand en economische zaken. Bij openbaar vervoer wogen de inkomsten tegen de uitgaven op en was het aandeel van de netto-uitgaven derhalve 0%.

Figuur A.1

Netto-uitgaven als percentage van totale gemeentelijke uitgaven, 2006



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

Ook ontstaat er een technisch probleem bij taakvelden waarvoor de inkomsten groter zijn dan de uitgaven. Dit is bijvoorbeeld het geval bij bedrijfsmatige onderdelen als gemeentelijke grondbedrijven, havenbedrijven en nutsbedrijven, maar deze worden in dit rapport verder buiten beschouwing gelaten. Het is echter wel een

probleem bij een taakveld als parkeren waar door de jaren heen sprake is geweest van overschotten. In zo'n geval zijn de netto-uitgaven negatief, waardoor diverse berekeningen niet uitvoerbaar zijn. Daarom is het (kleine) positieve saldo van het onderdeel parkeren bij de berekeningen overgeheveld naar het onderdeel wegen.

De productie die is geassocieerd met de netto-uitgaven laat een geheel ander beeld zien dan de productie die correspondeert met de totale gemeentelijke uitgaven. Hier zijn cultuur, sport en groen (21%), wegen en water (14%), maatschappelijke en sociale dienstverlening (9%) en bestuurlijke ondersteuning (8%) de grootste taakvelden.

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

De belangstelling voor de nettoanalyse van gemeentelijke prestaties vloeit direct voort uit de vraagstelling van de opdrachtgever en in het bijzonder uit de relatie die in het Plan van aanpak transparantie (zie § 1.1) wordt gelegd tussen het onderwerp prestatiemeting en het vraagstuk van de normering van de omvang van het gemeentefonds.

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

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

De analyse op basis van de totale gemeentelijke uitgaven levert vaak een geheel ander beeld op met betrekking tot het verloop van de uitgaven en de productie dan de nettoanalyse. Met betrekking tot de relatie tussen deze beide grootheden, de reële uitgaven per product, bestaat er echter een aanzienlijke convergentie tussen de twee analysevarianten. Dit is niet verwonderlijk, omdat de ontwikkeling van de reële uitgaven per product op het niveau van elementaire voorzieningen in beide analysevarianten per definitie gelijk is (zie § C.3 in bijlage C). Verschillen op het niveau van het totaal en (sub)clusters ontstaan alleen door een afwijkende weging. De volledige uitkomsten van de nettoanalyse staan vermeld in bijlage E.3.

In tabel A.1 wordt een overzicht gegeven van enkele kernuitkomsten voor de netto-uitgaven.

Tabel A.1
Analyse netto-uitgaven, 2001-2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	groeivoet ^a 2001-2006
ontwikkeling netto-uitgaven (mln. euro)	14.700	16.200	16.600	16.700	16.300	17.100	3,1
reële ontwikkeling netto-uitgaven (index)	100,0	106,3	107,2	106,6	102,3	105,1	1,0
ontwikkeling nettoproductie (index)	100,0	103,3	101,9	100,7	96,4	98,9	-0,2
ontwikkeling reële uitgaven per product (index)	100,0	102,9	105,2	105,8	106,2	106,3	1,2

a Gemiddelde jaarlijkse procentuele groei.

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

Figuur A.2 illustreert dat de reële netto-uitgaven vooral in 2002 zijn toegenomen. In 2003 was de toename nog maar gering, gevolgd door een daling in 2005 en een hernieuwde stijging in 2006. Ook deze figuur suggereert dat 2002 een bestedingsjaar was voor gemeenten en 2005 een bezuinigingsjaar. De stijging in 2006 hangt vooral samen met een verschuiving van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering. De gemiddelde jaarlijkse toename van de reële netto-uitgaven bedroeg 1,0%. In dezelfde periode is de productie afgenomen met 0,2% per jaar. In samenhang hiermee namen de reële uitgaven per product met gemiddeld 1,2% per jaar toe.

Vooraf door de ‘magere’ jaren 2003-2005 doemt het beeld op van een stagnerende nettoproductie. De daling is des te opvallender, omdat de bevolking in de periode 2001-2006 is gegroeid met gemiddeld 0,4% per jaar en een vergelijkbare groei (0,75% in de beginjaren en 0,33% in de eindjaren) is opgetreden voor het zogenoemde gemeentelijk areaal. Dit wordt als norm voor de omvang van de gemeentelijke taken gehanteerd in het kader van het verdeelmodel van het gemeentefonds (Kuhry en Veldheer 2004: 101-102).

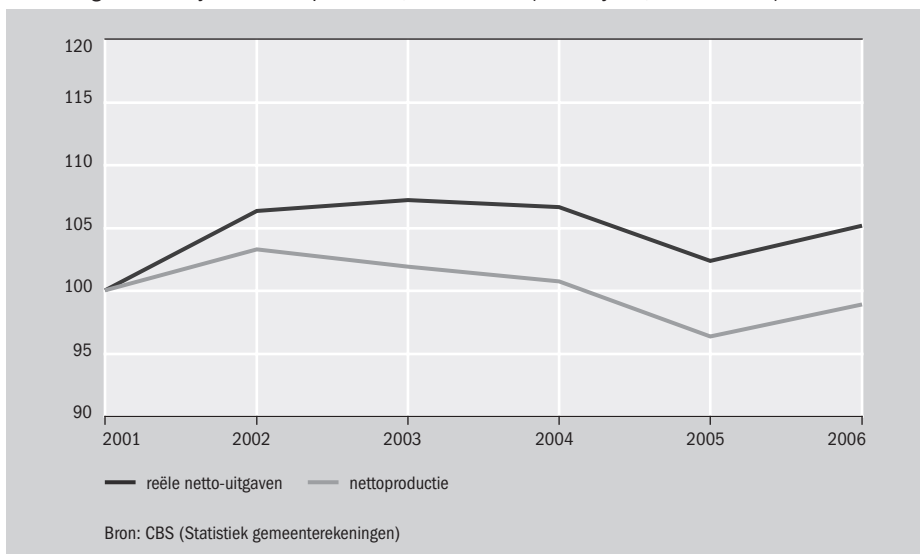
Evenals in de voorgaande editie is een correctie voor taakmutaties bij de netto-uitgaven ditmaal niet nodig. Deze had betrekking op de overheveling van onderwijs-huisvesting en de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) naar het gemeentefonds in de periode 1994-1997, wat heeft geleid tot een betrekkelijk snelle toename van de netto-uitgaven. Vanaf 1997 zijn de effecten hiervan uitgewerkt.

De stijging van de relatieve kostprijs geassocieerd met de nettoproductie is beduidend groter dan die van de totale productie: 1,2% tegen 0,7%. Het systematische verschil tussen de kostprijs van de netto- en de brutoproductie zou de suggestie kunnen wekken dat gemeenten minder kostenbewust omgaan met de vrij besteed-

bare middelen dan met de middelen die zij ontvangen voor specifieke taken. Het verschil tussen de relatieve kostprijs van de productie geassocieerd met de totale uitgaven en met de netto-uitgaven blijkt echter weg te vallen als gecorrigeerd wordt voor een aantal producten met een specifiek karakter die vooral uit taakgebonden middelen worden gefinancierd (wegen en water, reiniging, riolering, woningexploitatie, gesubsidieerd werk, bijstandsuitkeringen en openbaar vervoer). Na weglating van deze taakvelden ligt de gemiddelde jaarlijkse toename van de relatieve kostprijs namelijk ook voor de brutovariant rond de 1,2%.

Figuur A.2

Netto-uitgaven en bijbehorende productie, 2001-2006 (indexcijfers, 2000 = 100)



Bijlage B *Maten voor de Drechtsteden*¹

Achtergrond

In de voorgaande editie van *Maten voor gemeenten* is een hoofdstuk gewijd aan de rol van prestatiemeting in de gemeentelijke beleidspraktijk. Dit hoofdstuk was grotendeels toegespitst op de collegeprogramma's en bijbehorende program-mabegrotingen zoals die de laatste jaren in de grotere steden worden opgesteld. Daarbij wordt in het verlengde van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) veel nadruk gelegd op de monitoring van prestatie-indicatoren. In deze program-magerichte aanpak ligt de nadruk op effectindicatoren en in veel mindere mate op outputindicatoren.

Hoewel het op zichzelf begrijpelijk is dat politici meer geïnteresseerd zijn in effecten dan in maten voor de productie, heeft deze eenzijdigheid ook nadelen: ten eerste is de relatie tussen beleidsinspanning en effecten lang niet altijd eenduidig, ten tweede wordt soms een forse wissel getrokken op de maakbaarheid van de samenleving. Voorts is deze effectgerichte aanpak primair gericht op een verantwoording van het gevoerde beleid en veel minder op een verantwoording van de uitgaven: als er al wordt ingegaan op het productievolume, wordt dit veelal niet gekoppeld aan prijzen per eenheid product. De notie dat door optelling van met de kostprijs gewogen productiecijfers ($p \times q$ -benadering) een beeld kan worden verkregen van de productiviteit op het niveau van taakvelden of van een gemeente als geheel, lijkt geen gemeengoed te zijn.

Om verschillende redenen kan het zinvol zijn om de aanpak van *Maten voor gemeenten* toe te passen op afzonderlijke gemeenten.

- 1 De aanpak biedt een stramien om te komen tot een verantwoording van de uitgaven.
- 2 Kritische toetsing van de toegepaste aanpak op het niveau van gemeenten kan leiden tot een beter inzicht in gemeentelijke taken, een verbetering van de keuze van productindicatoren en van de aanpak in het algemeen.
- 3 Er ontstaat een mogelijkheid om prestaties van een gemeente te toetsen aan landelijke gemiddelden of aan andere gemeenten.

De gemeente Dordrecht en de overige Drechtsteden (Alblasserdam, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht) zien perspectief in een dergelijke aanpak. De Drechtsteden vormen een intensief netwerkverband, waarbij schaal-niveaus op inventieve wijze met elkaar worden verbonden. Doelstelling van de samenwerking is het bevorderen van de effectiviteit en efficiëntie van gemeentelijk gemeenschappelijk handelen. Vanuit de behoefte de resultaten van de samenwerking vanuit verschillende invalshoeken inzichtelijk te maken, hebben de Drechtsteden zich bereid getoond om in samenspraak met het Sociaal en Cultureel Planbureau de

aanpak van Maten voor gemeenten het komende jaar verder uit te werken en toe te passen.

Daarop vooruitlopend worden in deze bijlage enkele voorlopige uitkomsten gerapporteerd. Deze hebben betrekking op de volgende taakvelden:

- burgerzaken;
- werk en inkomen;
- reiniging en riolering.

Kosten per inwoner

Een instructieve methode om gegevens van gemeenten te vergelijken is een vergelijking van het kengetal kosten (of lasten) per inwoner (zie tabel B.1). Deze oude en beproefde methode vertoont nauwelijks raakvlakken met Maten voor gemeenten, maar verdient hier vanwege zijn effectiviteit toch vermelding. Sinds enkele jaren worden deze gegevens bovendien door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gepubliceerd op de website www.statline.nl

Tabel B.1

Kosten per inwoner in de Drechtsteden, 2006 (in euro's)

	inwoners (× 1000)	burgerzaken	bijstand en sociale dienst	werk- gelegenheid	riolering	reiniging
Alblasserdam	19	28	274	53	94	94
Dordrecht	119	25	577	209	94	67
Hendrik-Ido-Ambacht	25	30	111	47	116	59
Papendrecht	31	24	222	60	73	49
Sliedrecht	24	19	195	123	92	85
Zwijndrecht	44	30	307	118	106	66
totaal Drechtsteden	262	26	387	141	95	67
landelijk totaal	16.346	37	373	148	127	67

Bron: CBS (Statline) SCP-bewerking

De Drechtsteden vertegenwoordigen 1,6% van de bevolking van Nederland. Gemiddeld geven de Drechtsteden per inwoner minder uit aan burgerzaken en riolering dan de rest van Nederland, op de andere onderdelen wijken de kosten voor de regio als geheel niet noemenswaardig af van het landelijk gemiddelde. Dordrecht geeft als grootste gemeente in de regio beduidend meer uit aan werkgelegenheid en bijstand dan de overige gemeenten en Hendrik-Ido-Ambacht scoort de laagste kosten op deze onderdelen.

Burgerzaken

In het kader van de opstelling van de begroting 2006 heeft Dordrecht een interessante analyse uitgevoerd naar de kostprijs en de kosten van diverse vormen van

dienstverlening die onder het taakveld burgerzaken vallen. Soortgelijke gegevens zijn enkele jaren geleden aangeleverd voor de gemeente Almelo, en zijn sindsdien gebruikt voor de weging van deelproducten in een aantal opeenvolgende edities van Maten voor gemeenten. Tabel B.2 geeft een overzicht van de belangrijkste kengetallen.

Tabel B.2

Kosten, kostprijs en productie van burgerzaken in Dordrecht, 2006

product	aantal (× 1000)	prijs (euro)	bruto- inkomsten (× 1000 euro)	brutokosten (× 1000 euro)	waarvan vergoe- dingen aan derden (× 1000 euro)
uittreksels	28	10	296	272	46
paspoorten	17	39	659	639	225
identiteitsbewijzen	9	31	281	283	79
rijbewijzen	9	48	451	234	63
overige baliewerkzaamheden	21	-	-	313	-
GBA ^a	41	-	-	401	-
verkiezingen	^b	-	-	59	-
vreemdelingenzaken	2	-	33 ^c	92	-
totaal			1720	2296	413

a GBA = gemeentelijke basisadministratie.

b In het betreffende jaar moest één verkiezing worden georganiseerd.

c Het betreft een vergoeding van de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND) aan gemeenten.

Bron: Gemeente Dordrecht (ongepubliceerde gegevens)

Tabel B.2 is iets vereenvoudigd weergegeven: in werkelijkheid is er meer variatie in producten (uittreksels burgerlijke stand en GBA (gemeentelijke basisadministratie), bijschrijvingen in paspoorten, behandeling van vermiste documenten en dergelijke). Zowel in de brutokosten als in de bruto-inkomsten zijn de vergoedingen aan derden (zoals kosten voor de externe aanmaak van reisdocumenten) inbegrepen. Per saldo investeert Dordrecht dus de nodige middelen in de dienst Burgerzaken. Tegenover winstgevendende activiteiten als de verstrekking van rijbewijzen en betrekkelijk kosten-neutrale activiteiten als de verstrekking van reisdocumenten en uittreksels staan niet door inkomsten gedekte overige baliewerkzaamheden (vooral informatieverstrekking) en backoffice activiteiten zoals mutaties in de GBA. Overigens zijn er, om wat voor redenen dan ook, forse verschillen tussen deze begrotingscijfers en de uiteindelijke realisaties. Met name de kosten zijn aanmerkelijk hoger uitgevallen.

Tabel B.3 geeft de volumes van een aantal producten van burgerzaken in de Drechtsteden. De taken op het terrein van de vreemdelingen (verblijfsdocumenten, naturalisaties) ontbreken, omdat daarvoor nog onvoldoende gegevens beschikbaar zijn. Vervolgens is een gewogen product gemeten met behulp van de kostprijzen zoals die

in paragraaf 2.3 van dit rapport zijn toegepast. Ten slotte wordt de ontwikkeling van de productie geconfronteerd met die van de kosten.

Tabel B.3

Productie versus kosten Burgerzaken in de Drechtsteden, 2005 en 2006

	2005				2006			
	Dordrecht	overige Drechtsteden	totaal Drechtsteden	Nederland	Dordrecht	overige Drechtsteden	totaal Drechtsteden	Nederland
paspoorten ^a	12,2	14,2	26,4	1.761	12,1	14,6	26,8	1.790
identiteitsbewijzen ^a	11,5	12,4	24,0	1.582	9,7	10,9	20,6	1.338
rijbewijzen ^a	6,1	6,7	12,8	794	8,2	10,0	18,2	1.150
uittreksels burgerlijke stand ^a	7,4	4,3	11,7	1.011	8,2	3,8	11,9	1.013
uittreksels GBA ^a	17,6	17,4	35,0	1.862	20,0	18,1	38,0	1.865
geboorten ^a	1,4	1,7	3,0	188	1,4	1,6	3,0	185
huwelijken ^a	0,5	0,5	1,0	72	0,5	0,5	1,0	72
sterfgevallen ^a	1,1	1,2	2,3	136	1,1	1,1	2,2	135
binnengemeentelijke verhuizingen ^a	8,0	11,7	19,7	1.010	9,4	6,3	15,7	1.026
overige verhuizingen ^a	10,0	7,0	17,0	734	8,2	10,8	19,0	754
totale gestandaardiseerde productie ^b	0,8	0,8	1,7	100,0	0,8	0,9	1,7	101,8
totale kosten ^c	2,7	3,8	6,4	555,0	3,0	3,8	6,8	603,0
gestandaardiseerde reële kosten per product ^b	58,3	81,4	69,9	100,0	61,1	75,0	68,1	100,0
groei productie ^d	100,0	100,0	100,0	100,0	100,7	102,4	101,6	101,8
groei reële kosten ^d	100,0	100,0	100,0	100,0	110,7	98,7	103,7	106,6

a × 1000.

b Indexcijfers, Nederland in 2005 = 100.

c × 1.000.000 euro (nominaal).

d Indexcijfers, 2005 = 100.

Bron: Drechtsteden (ongepubliceerde gegevens), landelijke productiegegevens (zie overzicht bronnen in bijlage C) en kosten conform Statistiek gemeenterekeningen (CBS).

De productie van de Drechtsteden op het taakveld burgerzaken representeert circa 1,7% van de landelijke productie. Aangezien de bevolking van de Drechtsteden, conform tabel B.1 1,6% van de totale Nederlandse bevolking uitmaakt, is de productie per hoofd vrijwel gelijk aan het landelijk gemiddelde. De kosten per product lagen in 2005 echter beduidend onder die van het landelijk gemiddelde: in Dordrecht op 58% en in de overige Drechtsteden op 81%. De productie is van 2005 op 2006 licht gestegen (met 1 à 2%), maar in Dordrecht minder snel dan het landelijk gemiddelde en in de overige Drechtsteden juist iets sterker. De reële (d.w.z. de voor de inflatie gecorri-

geerde) kosten vertonen een sterke stijging – landelijk rond 7%, voor Dordrecht rond 11% –, maar voor de overige Drechtsteden zijn ze licht gedaald (met 1%). De kostenstijgingen in Dordrecht hangen samen met de aanzet om te komen tot één loket voor burgers (een zogenoemd klantcontactcentrum). Wellicht is dat ook de verklaring voor de landelijke stijging.

Deze cijfers moeten worden beschouwd als een eerste verkenning; nader onderzoek is nodig om de oorzaken bloot te leggen.

Tabel B.4 geeft een overzicht van de thans beschikbare cijfers voor werk en inkomen. Het aantal uitkeringsontvangers per honderd inwoners is voor de Drechtsteden als geheel een fractie hoger dan het landelijke cijfer. In Dordrecht is dit anderhalfmaal het landelijk gemiddelde, maar in de overige Drechtsteden de helft van het landelijk gemiddelde. Dit illustreert de grootstedelijke problematiek in Dordrecht. De kosten van het taakveld bijstand en sociale dienst liggen rond de 16.000 euro per uitkeringsontvanger, een fractie lager dan het landelijk gemiddelde. Het aantal uitkeringsontvangers is van 2005 op 2006 landelijk met 4,7% gedaald, maar in de Drechtsteden met 7,4%. In de overige Drechtsteden is de daling iets sterker dan in Dordrecht. Landelijk ligt het aantal gesubsidieerde banen rond 12% van het aantal ABW-ontvangers (Algemene Bijstandswet); in de Drechtsteden ligt het rond de 8%. In 2005 bedroeg het aantal gevolgde re-integratietrajecten landelijk 49% van het aantal ABW-ontvangers en lag het in de Drechtsteden beduidend hoger (gemiddeld 62%); in 2006 steeg het landelijk gemiddelde naar 55%, maar daalde dat in de Drechtsteden naar 37%, vooral als gevolg van een scherpe daling in Dordrecht (naar 31%).

In 2005 was de omvang van de productie op het terrein van de werkgelegenheid voor de Drechtsteden 1,5% van het landelijke cijfer, ongeveer in lijn met het bevolkingsaandeel van 1,6%. In 2006 daalde dit aandeel van de Drechtsteden echter scherp naar 1,1%, vooral als gevolg van de eerder vermelde daling van het aantal re-integratietrajecten in Dordrecht. Dit komt ook tot uitdrukking in de groeicijfers van de productie voor dit taakveld (een stijging met 6% voor de overige Drechtsteden, maar een daling van 35% voor Dordrecht). Landelijk zijn de kosten van het taakveld werkgelegenheid ondanks een stijging van 1% van de productie gedaald met bijna 10%. Ook in de overige Drechtsteden blijven de kosten sterk achter bij de stijging van de productie. Alleen in Dordrecht ontwikkelen de kosten zich evenredig met de productie (beide dalen met 35%). Verder laten de cijfers zien dat de gestandaardiseerde kosten per product werkgelegenheid in Dordrecht veel hoger zijn dan landelijk. Voor de overige Drechtsteden geldt dit in veel mindere mate.

Wat betreft Dordrecht roepen zowel de scherpe daling van het re-integratievolume als de relatief hoge kosten van de producten die vallen onder de noemer werkgelegenheid vragen op. In een volgende fase van het onderzoek zal worden gepoogd om hiervoor een nadere verklaring te vinden.

Tabel B.4

Productie versus kosten werk en inkomen in de Drechtsteden, 2005 en 2006

	2005				2006			
	Dordrecht	overige Drechtsteden	totaal Drechtsteden	Nederland	Dordrecht	overige Drechtsteden	totaal Drechtsteden	Nederland
ontvangers ABW ^a	4,2	1,9	6,1	359	4,0	1,7	5,7	342
ontvangers ABW per 100 inwoners	3,6	1,3	2,3	2,2	3,3	1,2	2,2	2,1
kosten bijstand en sociale dienst ^b	67	30	97	6.378	63	28	91	6.092
reële kosten per uitkeringsontvanger ^c	16	16	16	18	16	16	16	17
groei ontvangers ABW ^d	100,0	100,0	100,0	100,0	93,4	90,7	92,6	95,3
groei reële kosten ^d	100,0	100,0	100,0	100,0	92,2	90,5	91,6	93,7
gesubsidieerde banen ^a	0,3	0,1	0,5	43	0,3	0,2	0,5	42
idem, als percentage van ontvangers ABW	7,8	7,4	7,7	12,0	7,2	10,9	8,3	12,3
re-integratietrajecten ^a	2,7	1,1	3,8	174	1,2	0,9	2,1	187
idem, als percentage van ontvangers ABW	63	60	62	49	31	53	37	55
gestandaardiseerd productievolume werkgelegenheid ^e	1,0	0,4	1,5	100,0	0,7	0,5	1,1	101,1
kosten werkgelegenheid ^b	38	12	50	2.615	24	12	36	2.368
gestandaardiseerde reële kosten per product ^e	139,7	108,8	130,5	100,0	137,8	99,2	122,1	89,5
groei productie werkgelegenheid ^d	100,0	100,0	100,0	100,0	65,4	105,9	77,5	101,1
groei reële kosten werkgelegenheid ^d	100,0	100,0	100,0	100,0	64,5	96,5	72,4	90,6

a Algemene Bijstandswet (× 1000).

b × 1.000.000 euro.

c × 1000 euro.

d Indexcijfers, 2005 = 100.

e Indexcijfers, Nederland in 2005 = 100.

Bron: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (Kernkaart Werk en bijstand), CBS (Statline, Statistiek gemeenterekeningen).

Tabel B.5 geeft een overzicht van de beschikbare cijfers voor reiniging en riolering. Het aandeel van de productie van afval en riolering bedraagt circa 1,5% van het landelijk totaal. Aangezien de Drechtsteden 1,6% van de Nederlandse bevolking vertegenwoordigen, wijkt de productie per hoofd nauwelijks af van het landelijk gemiddelde. De productie van afval blijft in deze twee jaar vrijwel gelijk. De productie op het terrein van de riolering neemt in Dordrecht van 2005 op 2006 toe met 14%, elders blijft zij vrijwel gelijk.

De kosten per product van afvalverwerking zijn in de Drechtsteden lager dan gemiddeld. Landelijk (niet in de Drechtsteden) zijn de kosten van afvalverwerking vrij scherp gestegen van 2005 op 2006. Mogelijk spelen hier incidentele uitgavenposten een rol. De kosten per product voor riolering wijken in de Drechtsteden in het geheel niet af van de landelijke cijfers. Dit is overigens een direct gevolg van het hanteren van een methode van productmeting gebaseerd op het defleren van waardecijfers: de impliciete aanname is dat gemeenten de betreffende werkzaamheden marktconform aanbesteden en dat ze waar voor hun geld krijgen. In het algemeen liggen de inkomsten uit reinigingsrechten circa 3 à 5% boven de kosten, maar dat gold niet voor de landelijke cijfers in 2006 (juist 5% lager, door de kostenstijging in dat jaar). Bij riolering fluctueert het niveau van de inkomsten rond dat van de uitgaven. Alleen in Dordrecht waren deze in 2005 beduidend hoger.

Tabel B.5

Productie versus kosten reiniging en riolering in de Drechtsteden, 2005 en 2006

	2005				2006			
	Dordrecht	overige Drechtsteden	totaal Drechtsteden	Nederland	Dordrecht	overige Drechtsteden	totaal Drechtsteden	Nederland
tonnen afvalstoffen ^a	66,4	87,8	154,2	10408,0	67,2	87,0	154,3	10395,0
gestandaardiseerde productie ^b	0,6	0,8	1,5	100,0	0,6	0,8	1,5	99,9
kosten reiniging ^c	11,0	13,1	24,1	1804,9	11,1	13,8	25,0	2076,0
gestandaardiseerde reële kosten per product ^b	95,6	86,3	90,3	100,0	95,6	91,6	93,3	115,2
inkomsten als percentage van de kosten	105,2	103,2	104,1	104,8	104,6	102,3	103,3	94,6
groei productie ^d	100,0	100,0	100,0	100,0	101,2	99,2	100,0	99,9
groei reële kosten ^d	100,0	100,0	100,0	100,0	99,3	103,3	101,5	112,9
productievolume riolering (= gedefleerde kosten) ^c	6,8	9,4	16,2	1071,9	7,7	9,3	17,0	1052,5
gestandaardiseerde productie ^b	0,6	0,9	1,5	100,0	0,7	0,9	1,6	98,2
kosten riolering ^c	6,8	9,4	16,2	1071,9	8,0	9,7	17,6	1089,0
gestandaardiseerde reële kosten per product ^b	100,0	100,0	100,0	100,0	103,5	103,5	103,5	103,5
inkomsten als percentage van de kosten	117,3	96,2	105,0	96,3	100,0	96,1	97,9	101,7
groei productie ^d	100,0	100,0	100,0	100,0	113,6	99,2	105,3	98,2
groei reële kosten ^d	100,0	100,0	100,0	100,0	115,4	100,8	106,9	99,7

a × 1000.

b Indexcijfer, Nederland in 2005 = 100.

c × 1.000.000 euro.

d Indexcijfer, 2005 = 100.

Bron: SenterNovem (afvalstoffen Drechtsteden), landelijke productiegegevens (zie overzicht bronnen in bijlage C) en kosten conform Statistiek gemeenterekeningen (CBS).

De in deze bijlage gepresenteerde cijfers moeten worden gezien als een eerste voorlopige rapportage over de 'Maten van de Drechtsteden'. Voor de volgende editie van *Maten voor gemeenten* wordt een meer uitgebreide en diepgravende rapportage gepland.

Noot

- 1 Deze bijlage is tot stand gekomen met hulp van Maarten Schurink en Christophe van der Maat (gemeente Dordrecht) en Hans Leijts (Onderzoekcentrum Drechtsteden). Zij hebben het initiatief tot dit onderzoek genomen en hebben de benodigde gegevens aangeleverd. De verantwoordelijkheid voor de analyses berust echter bij het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Literatuur

- Aarsen, Eelco van, Frank Schoenmakers en Rob Hoffius (2006). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO. Vijfde meting onder gemeenten. Eindrapport*. Leiden: Research voor Beleid.
- AEF (2002). *Transparantie in de financiële verhouding. Twee expertmeetings*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- AEF (2004). *Iv3-productenlijst; toets der kritiek. Rapportage draagvlakonderzoek (zie ook internetbijlagen)*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Allers, M.A. (2003). *Belastingoverzicht grote gemeenten 2003*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.
- Allers, M.A. (2005). *Belastingoverzicht grote gemeenten 2005*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.
- Allers, M.A. (2006). *Belastingoverzicht grote gemeenten 2006*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.
- Allers, M.A. en E. Gerritsen (2003). *Decentrale overheden*. In: C.A. de Kam en A.P. Ros, *Jaarboek overheidsfinanciën 2003*. Den Haag: Sdu.
- AVV (2005). *Monitor Stedelijke Bereikbaarheid 2004*. Den Haag: Rijkswaterstaat Adviesdienst Verkeer en Vervoer.
- Bijl, Rob, Jeroen Boelhouwer en Evert Pommer (red.) (2007). *De sociale staat van Nederland 2007*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2007/13).
- Blank, J.L.T. (1993). *Kosten van kennis*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (Sociale en Culturele Studies 17).
- Blik op werk (2007), Stichting Blik op Werk. *Benchmarkrapportage Blik op Werk Borea* Keurmerk. 1 januari t/m 31 december 2006. Geraadpleegd juni 2007 via internet op www.blikopwerk.nl
- Boelhouwer, Jeroen, Frans Knol, Janneke Oppelaar, Vic Veldheer (red.) (2006). *De leefsituatie in de grote stad 1997-2004*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 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.
- Bosscher, Caroline (2007). *Stimuleren van gentrification*. Rotterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Bosselaar, Hans, Duco Bannink, Carla van Deursen en Willem Trommel (2007). *Werket de wwb? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Breedveld, Koen en Annet Tiessen-Raaphorst (red.) (2006), *Rapportage sport 2006*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2006/10).
- Brinkhof (2005). *Nationale Parkeertest 2005*. Leidschendam: Platform Detailhandel Nederland.
- Brinkhof (2006). *Nationale Parkeertest 2006*. Leidschendam: Platform Detailhandel Nederland.
- Brinkhof (2007). *Nationale Parkeertest 2007*. Leidschendam: Platform Detailhandel Nederland.
- Bunt, S.M., M. Grootsholte en R. Kemper (2007). *De wwb gewogen: Gemeenten aan het woord*. Leiden: Research voor Beleid.
- Bureau Bartels (2006). *Mogelijkheden voor verbetering van de (proces)kwaliteit in kinderdagverblijven*. Amersfoort: Bureau Bartels.

- 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, 27400B, nr. 7.
- BZK (2003a). *Circulaire gemeentefonds van 27 juni 2003*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2003b). *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 (2006a). *De gemeente als regisseur. Lokale daadkracht mobiliseren*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2006b). *Overzicht specifieke uitkeringen 2006*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (op aanvraag verkrijgbaar).
- BZK (2007). *Kerngegevens overheidspersoneel 2006*. 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.
- CBS (2006a). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2005*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2006b). *Veiligheidsmonitor Rijk*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2006c). *Nationale rekeningen 2005*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Cebeon (2003). *Werklijst producten (bestuurlijke diensten, fysieke infrastructuur, voorzieningen)*. Amsterdam: Centrum Beleidsadviserend Onderzoek.
- Cebeon (2004). *Kosten dualisering gemeentebestuur. Eerste inventarisatie en analyse*. Amsterdam: Centrum Beleidsadviserend Onderzoek.
- Cebeon (2005). *Verdeelsleutel decentralisatie eerste tranche middelen Wet maatschappelijke ondersteuning. Huishoudelijke verzorging en een aantal specifieke regelingen Awbz/Wvg*. Eindrapport. Amsterdam: Cebeon.
- Cebeon (2006). *Openbare orde en veiligheid: uitgavenontwikkeling 2001-2005*. Amsterdam: Cebeon (deelrapport 584005-17).
- Cebeon/vB Groep (1993). *Structuur gerecht. Ijking gemeentelijke uitgaven in kader herziening FVW'84*. Amsterdam/Voorburg: Centrum Beleidsadviserend Onderzoek / vB Groep.
- Cedris (2007). *Brancheverslag 2006*. Utrecht: Brancheorganisatie van sociale werkgelegenheids- en re-integratiebedrijven.
- Coelo (2004). *Atlas van de lokale lasten*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.
- Coelo (2006). *Atlas van de lokale lasten*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.
- Cornelisse, A.P., A.G.J. Haselbekke en A.P. Ros (1994). *De overheid in bedrijf*. Houten: Stenfert Kroese.
- Cortie, C. en J. van der Ven (1981). *Gentrification, keert de woonelite terug naar de grote stad?* In: *Geografisch Tijdschrift* jg.xv, p. 429-446.
- Deloitte/Cebeon (2004). *Monitor Gemeentelijk Armoedebeleid 2001. Vijfde meting*. Amsterdam: Centrum Beleidsadviserend Onderzoek.
- 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.
- Ecorys (2002). *Jaarboek Grotestedenbeleid 2001*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Ecorys (2003a). *Rapportage ID-monitor. Jaarrapportage 2002*. Rotterdam: Ecorys-NEI.
- Ecorys (2003b). *Jaarboek Grotestedenbeleid 2002*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ecorys (2004). *Jaarboek Grotestedenbeleid 2003*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ecorys (2005a). *Rapportage ID-monitor. Jaarrapportage 2004*. Rotterdam: Ecorys-NEI.
- Ecorys (2005b). *Jaarboek Grotestedenbeleid 2004*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ecorys (2006). *Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004 (ISV-1)*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- 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.
- Florida, R. (2002). *The rise of the creative class: and how it is transforming work, leisure and every day life*. New York: Basic Books
- 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.
- GfK(2005). *Politiemonitor Bevolking 2005*. Hilversum: Intomart GfK.
- GGD Amsterdam (2003). *Jaarplan 2004*. Amsterdam: Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst.
- GGD-Nederland (2004). *GGD Benchmark begroting 2003*. Utrecht: GGD-Nederland.
- Gilsing, R. (2005). *Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2005/10).
- Goudriaan, R., F.P. van Tulder, J.L.T. Blank, A.G.J. van der Torre en B. Kuhry (1989). *Doelmatig dienstverleners een onderzoek naar de produktiestructuur van vier voorzieningen in de kwartaire sector. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau / Samsom (Sociale en Culturele Studies 11)*.
- Groot, H. de en R. Goudriaan (1991). *De productiviteit van de overheid. Over prestaties, personeel en uitgaven in de publieke sector*. 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.
- Hagoort, Karin en Frank van der Linden (2006). *Re-integratie door gemeenten. Uitkomsten 2005 en toelichting. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek*.
- Haring, H.M.M., J. Leenders, A.E. van Noort, J.A.M. Stevens en A.G.J. van der Torre (1995). *Kerngegevens Openbaar Bestuur. Over producten, personeel en kosten van publieke dienstverlening*. Den Haag/Rijswijk: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven / Sociaal en Cultureel Planbureau (100-onderzoeksreeks nr. 70).
- Haselbekke, A., H. Klaassen, A. Ros en R. in 't Veld (1990). *Prestaties tellen. Kengetallen als instrumentarium voor een bedrijfsmatig(er) bestuur en beheer van decentrale overheden*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Helden, G.J. van (1998). *BBI in de praktijk. Een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten*. Maastricht: Shaker Publishing.
- Houwaart, D. (1995). *Van Beleids- en Beheersinstrumentarium naar Bestuurlijke vernieuwing, Bedrijfsvoering en Informatie. Slotpublicatie BBI*. Leusden: Stichting BBI.

- Huijben, M.P.M., A. Geurtsen, M.M. ter Hedde, M.W.G. Steinmeier, M.C. van Putten en P.M. Meussen (2004). *Groot zijn is ook niet alles. Rapportage vergelijkend onderzoek naar de omvang van het ambtelijk apparaat van gemeenten*. Utrecht: Berenschot.
- Huijben, Mark en Arno Geurtsen (2008). *Heeft iemand de overhead gezien?* Den Haag: Sdu Uitgevers bv, Academic Service.
- Ichino, Andrea, Fabrizia Mealli en Tommaso Nannicini (2008). 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.
- Jonker, Jedid-Jah, Klarita Sadiraj, Isolde Woittiez, Michiel Ras en Meike Morren (2007). *Verklaringsmodel verpleging en verzorging*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2007/31).
- Kabinet-Balkenende IV (2007). *Samen leven, samen werken. Beleidsprogramma Kabinet-Balkenende-IV 2007-2011*. Den Haag: ministerie van Algemene Zaken.
- Kaspers, Floor (2006). *Lokale loketten in de Wmo (september 2006, versie 2)*. Den Haag: SGBO.
- Klerk, M. De, en R. Schellingerhout (2006). *Ondersteuning gewenst*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2006/11).
- Knol, F. (1998). *Van hoog naar laag, van laag naar hoog. De sociaal-ruimtelijke ontwikkeling van wijken tussen 1971 en 1995*. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie (SCP-Cahier 152).
- Knol, F. (2005). *Wijkkwaliteiten. De kwaliteit van de fysieke woonomgeving 1994-2005*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-werkdocument 112).
- Knol, F. (2006). *Investeren door burgers in de bestaande woningvoorraad van de grote stad, en gentrification*. In: *Investeren in vermogen, Sociaal en Cultureel Rapport 2006* (p. 339-365). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kommer, G.J., A.A. van der Veen, W.F. Botter en I. Tan (2003). *Ambulances binnen bereik*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (rapport 270556006/2003).
- 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 (2007). *Onderzoek Klantenbarometer. Resultaten 2005-2006*. Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
- Kromhout, S. en A. van Grinsven (2004). *Prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningbouwcorporaties; analyse van de overeenkomsten in 2003*. Amsterdam: RIGO.
- Kuhry, B. (1998). *Trends in onderwijsdeelname. Van analyse tot prognose*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (Sociale en Culturele Studies 25).
- Kuhry, B. (2003). *Maten voor gemeenten 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2003/9).
- Kuhry, B. (2005). *Maten voor gemeenten 2005*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2005/11).
- 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 (SCP-werkdocument 74).
- Kuhry, B. en A.G.J. van der Torre (2002). *De vierde sector. Achtergrondstudie quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2002/15).

- Kuhry, B. en V. Veldheer (2004). *Maten voor gemeenten 2004*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2004/5).
- Kuhry, B. en J.J.J. Jonker (2006). *Maten voor gemeenten 2006*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2006/20).
- Kuhry, B. en J.J.J. Jonker (2007). *Maten voor gemeenten 2007*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2007/26).
- Kuhry, B. en E.J. Pommer (2006). *Publieke productie en persoonlijk profijt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2006/17).
- Kwekkeboom, Rick, Theo Roes en Vic Veldheer (2002). *De werkelijkheid van de Welzijnswet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Lautenbach, H., R. Trimp en F. Knol (2005). Ruimtelijke spreiding van armoede. In: Cok Vrooman, Arjan Soede, Henk-Jan Dirven, Rens Trimp, *Armoedemonitor 2005*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2005/16).
- Levin, J.D. (2002). *Essays in the economics of education* (proefschrift). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Levine, M.A. (2004). Government policy, the local state, and gentrification: the case of Prenzlauer Berg (Berlin), Germany. In: *Journal of Urban Affairs*, jg. 26, nr. 1, p. 89-108.
- Ley, D. (2003). Artists, Aestheticisation and the Field of Gentrification. In: *Urban Studies*, jg. 40 november, p. 2527-2544.
- Linden, Lilian van der, Florieke Westhof, Cornelis van der Werf (2006). *Administratieve Lasten Burgers Kinderopvang*. Eindrapport. Leiden: EIM/Research voor Beleid.
- 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.
- Marlet, G. en C. van Woerkens (2004). De creatieve klasse in Nederland. In: G. Marlet, en C. van Woerkens, *Atlas voor Gemeenten 2004* (p. 10- 22). Utrecht: Stichting Atlas voor Gemeenten.
- NIZW (2002). *Brancherapport Welzijn en Sport*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Oberon (2006). *De lokale educatieve agenda: een handreiking lokaal onderwijsbeleid voor gemeenten*. Utrecht: Oberon.
- Oberon (2007). *Brede scholen in Nederland: jaarbericht 2007*. Utrecht: Oberon.
- Oberon en Sardes (2007). *Passend onderwijs en de lokale educatieve agenda*. Utrecht: Oberon en Sardes.
- OCW (2005). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2004/2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- OCW (2006). *Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen met een analyse van de knelpunten bij het leerlingenvervoer*. Tweede Kamer 2005/2006, 30300 VIII, nr. 248.
- OCW (2007). *Factsheet voortijdig schoolverlaten*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- OCW (2008). *Onderwijsverslag 2006/2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Platform Beleidsanalyse (1990). *Maatwerk door meetwerk. Eindrapport van de werkgroep Productiviteits- en prestatiemeting*. Den Haag: ministerie van Financiën.
- 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).

- Porter, L. en A. Barber (2007). Planning the cultural quarter in Birmingham Eastside. In: *European Planning Studies*, jg. 15, p. 1327-1348.
- Pröpper, Igno, Bart Litjens en Ester Weststeijn (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught: Partners+Pröpper.
- Publiekszaken Almelo (2004). *Werkplan Publiekszaken 2004*. Almelo: gemeente Almelo.
- Radar kinderopvang (2005a). *Publicabele Benchmark KTO 2005 KDV*. Geraadpleegd juni 2008 via internet op www.radarkinderopvang.nl/benchmark/.
- Radar kinderopvang (2005b). *Publicabele Benchmark KTO 2005 BSO*. Geraadpleegd juni 2008 via internet op www.radarkinderopvang.nl/benchmark/.
- 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.
- Rijkswaterstaat (2007). *Monitor Stedelijke Bereikbaarheid 2006*. Den Haag: Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer en Scheepvaart.
- 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.
- RIVM (2007). *Nationaal Kompas Volksgezondheid*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- SCP (1998). *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2002). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2003). *De sociale staat van Nederland 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2006). *Investeren in vermogen. Sociaal en Cultureel Rapport 2006*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2007). *Publieke prestaties in perspectief. Memorandum quartaire sector 2006-2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2007/1).
- SCP (2008). *Advies over het macrobudget huishoudelijke Wmo-hulp voor 2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP/WODC/CBS (2005). *Jaarrapport integratie 2005*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum / Centraal Bureau voor de Statistiek.
- SGBO (2002). *Benchmark sociale diensten. Landelijke rapportage 2000*. Den Haag: SGBO.
- SGBO (2003). *Kerncijfers Wet voorzieningen gehandicapten 2002*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- SGBO (2007a). *Kerncijfers Wet voorzieningen gehandicapten 2006*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- SGBO (2007b). *Landelijk rapport benchmark wvg 2006*. Den Haag: SGBO.
- SGBO (2007c). *Benchmark WWB 2006*. 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 (2007). *Monitor inburgering*. Barneveld: Significant B.V.
- Smith, D.P. en D.A. Philips (2001). *Socio-cultural representations of greentified Pennine rurality*. In: *Journal of rural studies*, jg. 17, p. 437-469.

- Sol, E., J. Castonguay, H. van Lindert en Y. van Amstel (2007). *Work first werkt. Op weg naar evidence based-work first*. Utrecht: Divosa.
- Staatsblad (2006a). Wet van 29 juni 2006, houdende nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning). In: Staatsblad, jg. 2006, 351.
- Staatsblad (2006b). Besluit van 2 oktober 2006, houdende regels met betrekking tot de uitkeringen ten behoeve van beleid op het terrein van openbare geestelijke gezondheidszorg, maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid, de stimuleringsuitkeringen, de eigen bijdrage en de financiële tegemoetkomingen op het terrein van maatschappelijke ondersteuning en wijziging van andere besluiten (Besluit maatschappelijke ondersteuning). In: Staatsblad, jg. 2006, 450.
- Steenbekkers, A, C. Simon en V. Veldheer (2006). De leefsituatie van plattelandsbewoners. In: A. Steenbekkers, C. Simon en V. Veldheer (red.), *Thuis op het platteland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2006/1).
- Steiner, B. (2006). *Uitgavenanalyse van het Cluster Bestuursorganen van het Gemeentefonds. Onderzoeksverslag*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Stipdonk, V.P. van en H. Tjalma-den Oudsten (2006). Gemeenteraadsverkiezingen in zicht. Trends in opkomst, interesse en vertrouwen, 1982-2006. In: *Bestuurswetenschappen*, jg. 60, nr. 4, p. 293-309.
- SZW (2005). *Rijksjaarverslag van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 30100 XV, nr. 1.
- SZW (2006). *Rijksjaarverslag van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 30550 XV, nr. 1.
- SZW (2007a). *Wet werk en bijstand: de feiten op een rij*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006/2007, 30545, nr. 14.
- SZW (2007b). *Wet werk en bijstand: cliënten aan het woord*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 29674, nr. 19.
- TK (2006/2007a). *Stand van zaken financieringsmodel Wmo en VNG-conferentie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006/2007, 30800-XVI, 30131, nr. 60
- TK (2006/2007b). *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning)*. Motie van het lid Mosterd c.s. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006/2007, 30131, nr. 118.
- TK (2007/2008). *Zorg en maatschappelijke ondersteuning*. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 29 538, nr. 80.
- TNO (2007). *Bouwprognoses 2006-2011*. Delft: TNO (rapport 2007-D-R0975/A).
- Trimbos (2003). *Monitor Maatschappelijke opvang. Jaarbericht 2003*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Trimbos (2004). *Monitor Maatschappelijke opvang. Jaarbericht 2004*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Vermeer, H.J., M.H. van IJzendoorn, R.E.L. de Kruif, R.G. Fukkink, L.W.C. Tavecchio, J.M.A. Riksen-Walraven, en J. van Zeijl (2005) *Kwaliteit van Nederlandse Kinderdagverblijven: Trends in kwaliteit in de jaren 1995-2005*. Leiden/Amsterdam/ Nijmegen: Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek.
- Visser, Ellen, Arend Verschoor, Gerrit Westerhof, Bernadette Wijnker, Jim Silberberg en Gerda van Piggelen (2006). *Toenemende bezuinigingen op het leerlingenvervoer en de problemen hierdoor voor ouders en kinderen*. Utrecht/Houten/Bilthoven: CG-Raad, FOSS, NVA, Project Adviesraden Leerlingenvervoer.
- VenW (2005). *Nota Mobiliteit*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 29644, nr. 12-13.

- VNG (1993). *Handreiking gemeentelijke productenlijst. Versie 1*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2002). *Financiële compensatie dualisering (brief aan de minister van BZK, 31 januari)*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2005a). *Publieke dienstverlening, professionele gemeenten: visie 2015*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2008). *Ledenbrief inzake ontwikkelingen kinderopvang/peuterspeelzalen/vvo*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VROM (2007a). *Deltapan inburgering: Vaste voet in Nederland*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (2007b). *Integratienota 2007-2010: zorg dat je erbij hoort*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VWS (2005). *Tijd voor sport*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (2006). *Kiezen voor gezond leven, 2007-2010*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (2007). *Tweede voortgangsrapportage Wmo*. 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.
- Wittebrood, Karin (2006). *Slachtoffers van criminaliteit. Feiten en achtergronden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2006/7).
- Wolfson, D.J. (1988). *Publieke sector en economische orde*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Zanden, W.H.M. van den (2007). *Monitor gentrification in pilotgebieden*. Rotterdam: Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS).

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast.

De tekst van het lopende programma (2007-2008) is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

Het Werkprogramma is rechtstreeks te bestellen bij het Sociaal en Cultureel Planbureau.

ISBN 90-377-0267-8

SCP-publicaties

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

Sociale en Culturele Rapporten

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

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

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

Investeren in vermogen. Sociaal en Cultureel Rapport 2006. ISBN 90-377-0285-6

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

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

Nederlandse populaire versie van het SCR 2000

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

SCP-publicaties 2007

2007/1 Publieke prestaties in perspectief. Memorandum quartaire sector 2006-2011 (2007).
ISBN 978-90-377-0298-9

2007/2 Nieuwe links in het gezin (2007). Marion Duimel en Jos de Haan.
ISBN 978-90-377-0287-3

2007/3 Robuuste meningen? Het effect van responsverhogende strategieën bij het onderzoek Culturele Veranderingen in Nederland (2007). Josine Verhagen. ISBN 978-90-377-0300-9

2007/4 Een nuchtere kijk op gezond gedrag. Vier thema's voor gezondheidsbevordering (2007).
ISBN 978-90-377-0280-4.

2007/5 Verschillen in verzorging. De verzorging van ouderen in negen EU-landen (2007).
Evert Pommer, Edwin van Gameren, John Stevens, Isolde Woittiez.
ISBN 978-90-377-0258-3

2007/6 Prestaties van de rechtspraak: productiviteit in perspectief (2007). Ab van der Torre,
Jedid-Jah Jonker, Frank van Tulder, Theresa Steeman, Gerard Paulides.
ISBN 978-90-377-0294-1

2007/7 Türken in Deutschland und den Niederlanden. Die Arbeitsmarktposition im Vergleich (2007).
Jaco Dagevos, Rob Euwals, Mérove Gijsberts en Hans Roodenburg.
ISBN 978-90-377-0308-5

- 2007/8 *Een gele kaart voor de sport. Een quick-scan naar wenselijke en onwenselijke praktijken in en rondom de breedtesport* (2007). Annet Tiessen-Raaphorst en Koen Breedveld. ISBN 978-90-377-0307-8
- 2007/9 *Kosten in kaart. Een macrokostendecompositie toegepast op instellingen voor verstandelijk gehandicapten* (2007). Evelien Eggink, Jedid-Jah Jonker en Michel Ras. ISBN 978 90 377 0143 2
- 2007/10 *Sport in the Netherlands* (2007). Annet Tiessen-Raaphorst en Koen Breedveld. ISBN 978-90-377-0302-3
- 2007/11 *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen* (2007). Jean Marie Wildeboer Schut en Stella Hoff. ISBN 978-90-377-0207-1
- 2007/12 *Toekomstverkenning vrijwillige inzet 2015* (2007). Paul Dekker, Joep de Hart en Laila Faulk. ISBN 978-90-377-0311-5
- 2007/13 *Aandacht voor de wijk. Effecten van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid* (2007). Karin Wittebrood en Tom van Dijk. ISBN 978-90-377-0309-2
- 2007/14 *Meedoen met beperkingen. Rapportage gehandicapten 2007* (2007). Mirjam de Klerk (red.). ISBN 978-90-377-0310-8
- 2007/15 *Interventies voor integratie. Het tegengaan van etnische concentratie en bevorderen van interetnisch contact* (2007). Mérove Gijsberts en Jaco Dagevos. ISBN 978-90-377-0312-2
- 2007/16 *Blijvend in balans. Een toekomstverkenning van informele zorg* (2007). Alice de Boer en Joost Timmermans. ISBN 978-90-377-0313-9
- 2007/17 *Vertrouwen in de rechtspraak nader onderzocht* (2007). Paul Dekker en Tom van der Meer. ISBN 978-90-377-0318-4
- 2007/18 *Verbinding maken. Senioren en internet* (2007). Marion Duimel. ISBN 978-90-377-0317-7.
- 2007/19 *Moeders, werk en kinderopvang in model. Analyse van arbeidsparticipatie- en kinderopvangbeslissingen van moeders met jonge kinderen* (2007). Ingrid Ooms, Evelien Eggink en Edwin van Gameren. ISBN 978-90-377-0314-6
- 2007/20 *De sociale staat van Nederland 2007* (2007). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer en Evert Pommer (red.). ISBN 978-90-377-0321-4
- 2007/21 *Toekomstverkenning informele zorg* (2007). Alice de Boer (red.). ISBN 978-90-377-0319-1
- 2007/22 *Beter aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en werkhervatting* (2007). Gerda Jehoel-Gijsbers (red.). ISBN 978-90-377-0327-6
- 2007/23 *Out in the Netherlands. Acceptance of homosexuality in the Netherlands* (2007). Saskia Keuzenkamp en David Bos. ISBN 978-90-377-0324-5
- 2007/24 *Achterstand en afstand. Digitale vaardigheden van lager opgeleiden, ouderen, allochtonen en inactieven* (2007). Eric van Ingen, Jos de Haan en Marion Duimel. ISBN 978-90-377-0316-0
- 2007/25 *Het beste van twee werelden. Plattelanders over hun leven op het platteland* (2007). Carola Simon, Lotte Vermeij en Anja Steenbekkers. ISBN 978-90-377-0320-7
- 2007/26 *Maten voor gemeenten 2007. Een analyse van de prestaties van de lokale overheid* (2007). B. Kuhry, J.J.J. Jonker, m.m.v. M. Ras. ISBN 978-90-377-0323-8
- 2007/27 *Jaarrapport integratie 2007* (2007). Jaco Dagevos en Mérove Gijsberts. ISBN 978-90-377-0330-6
- 2007/28 *Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007* (2007). Iris Andriessen, Jaco Dagevos, Eline Nievers en Igor Boog. ISBN 978-90-377-0331-3
- 2007/29 *Het bereik van het verleden. Ontwikkelingen in de belangstelling voor cultureel erfgoed. Het cultureel draagvlak deel 7.* (2007). Frank Huysmans en Jos de Haan. ISBN 978-90-377-0284-2

- 2007/30 *Armoedemonitor 2007* (2007). Cok Vrooman, Stella Hoff, Ferdy Otten en Wim Bos. ISBN 978-90-377-0337-5
- 2007/31 *Verklaringsmodel verpleging en verzorging 2007*. Jedid-Jah Jonker, Klarita Sadiraj, Isolde Woittiez, Michiel Ras en Meike Morren. ISBN 978-90-377-0334-4
- 2007/32 *Comparing Care. The care of the elderly in ten EU-countries*. Evert Pommer, Isolde Woittiez en John Stevens. ISBN 978-90-377-303-0
- 2007/33 *Surfende senioren. Kansen en bedreigingen van ICT voor ouderen*. Jos de Haan, Oene Klumper, Jan Steyaert (red.). ISBN 978-90-377-0362-7

SCP-publicaties 2008

- 2008/1 *Vrijwillig verzorgd. Over vrijwilligerswerk voor zorgbehoevenden en mantelzorgers buiten de instellingen* (2008). Jeroen Devilee. ISBN 978-90-377-0353-5
- 2008/2 *Vroeger was het beter. Nieuwjaarsuitgave 2008* (2008). ISBN 978-90-377-0344-3
- 2008/3 *Facts and Figures of the Netherlands. Social and Cultural Trends 1995-2006* (2008). Theo Roes (ed.). ISBN 90-377-0211-8
- 2008/4 *Nederland deeltijdland. Vrouwen en deeltijdwerk* (2008). Wil Portegijs en Saskia Keuzenkamp (red.). ISBN 978-90-377-0346-7
- 2008/5 *Het dagelijks leven van allochtone stedelingen* (2008). Andries van den Broek en Saskia Keuzenkamp (red.). ISBN 978-90-377-0336-8
- 2008/6 *De openbare bibliotheek tien jaar van nu* (2008). Frank Huysmans en Carlien Hillebrink. ISBN 978-90-377-0351-1
- 2008/7 *De openbare bibliotheek tien jaar van nu. De hoofdlijnen* (2008). Frank Huysmans en Carlien Hillebrink. ISBN 978-90-377-0373-3
- 2008/8 *The future of the Dutch public library: ten years on* (2008). Frank Huysmans en Carlien Hillebrink. ISBN 978-90-377-0380-1
- 2008/9 *De virtuele cultuurbezoeker. Publieke belangstelling voor cultuurwebsites* (2008). Jos de Haan en Anna Adolfsen. ISBN 978-90-377-0357-3
- 2008/10 *Gestruikeld voor de start. De school verlaten zonder startkwalificatie* (2008). Lex Herweijer. ISBN 978-90-377-0339-9
- 2008/11 *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid* (2008). Lonneke van Noije en Karin Wittebrood. ISBN 978-90-377-0349-8
- 2008/12 *Grijswaarden. Monitor ouderenbeleid 2008* (2008). Cretien van Campen (red.). ISBN 978-90-377-0376-4
- 2008/13 *Overwegend onderweg. De leefsituatie en de mobiliteit van Nederlanders* (2008). Lucas Harms. ISBN 978-90-377-0377-1
- 2008/14 *De sociale pijler. Ambities en praktijken van het grotestedenbeleid* (2008). Jeroen Hoenderkamp. ISBN 978-90-377-0378-8
- 2008/15 *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school* (2008). Monique Turkenburg. ISBN 978-90-377-0338-2
- 2008/16 *Weinig over de schreef. Een onderzoek naar onwenselijk gedrag in de breedtesport* (2008). Annet Tiessen-Raaphorst, Jo Lucassen, Remko van den Dool, Janine van Kalmthout. ISBN 978-90-377-0360-3
- 2008/17 *Meedoen en gelukkig zijn. Een verkennend onderzoek naar de participatie van mensen met een verstandelijke beperking of chronisch psychiatrische problemen* (2008). M.H. Kwekkeboom en C.M.C. van Weert. ISBN 978-90-377-0369-6
- 2008/18 *Values on a grey scale. Elderly Policy Monitor 2008* (2008). Crétien van Campen (red.). ISBN 978-90-377-392-4
- 2008/20 *Het platteland van alle Nederlanders. Hoe Nederlanders het platteland zien en gebruiken* (2008). Anja Steenbekkers, Carola Simon, Lotte Vermeij, Willem-Jan Spreuwers. ISBN 978-90-377-0366-5

- 2008/21 *Portretten van mantelzorgers* (2008). Sjoerd Kooiker en Alice de Boer.
ISBN 978-90-377-0347-4
- 2008/22 *De staat van de publieke dienst. Het oordeel van de burger over de kwaliteit van overheidsdiensten* (2008). Evert Pommer, Hetty van Kempen en Evelien Eggink. ISBN 978-90-3770370-2
- 2008/23 *Maten voor gemeenten 2008* (2008). Bob Kuhry, Jedid-Jah Jonker, Frans Knol, Ab van der Torre, m.m.v. Bureau Zenc. ISBN 978-90-377-0396-2

SCP-essays

- 1 *Voorbeelden en nabeelden* (2005). Joep de Hart. ISBN 90-377-0248-1
- 2 *De stem des volks* (2006). Arjan van Dixhoorn. ISBN 90-377-0265-1
- 3 *De tekentafel neemt de wijk* (2006). Jeanet Kullberg. ISBN 90-377-0261-9
- 4 *Leven zonder drukte* (2006). Tjirk van der Ziel met een naschrift van Anja Steenbekkers en Carola Simon. ISBN 90-377-0262-7
- 5 *Otto Neurath en de maakbaarheid van de betere samenleving* (2007). Ferdinand Mertens. ISBN 978-90-5260-260-8

Overige publicaties

- Veel geluk in 2007. Nieuwjaarsuitgave* (2007). Paul Schnabel (red.).
ISBN 978-90-377-0295-8
- Marktplaats Europa. Vijftig jaar publieke opinie en marktintegratie in de Europese Unie* (2007). Paul Dekker, Albert van der Horst, Henk Kox, Arjan Lejour, Bas Straathof, Peter Tammes en Charlotte Wennekens. ISBN 978-90-377-0305-4
- Samenloop van regelingen* (2007). Mirjam de Klerk, Gerda Jehoel-Gijsbers.
ISBN 978-90-377-0315-3
- Hoe groot is de vraag? Operationalisatie van de potentiële vraag naar AWBZ-gefinancierde zorg* (2007). Roelof Schellingerhout. ISBN 978-90-377-0341-2
- Monitoring van sociale acceptatie van homoseksuelen in Nederland* (2007). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0329 0
- Ondersteunende voorzieningen* (2008). Roelof Schellingerhout. ISBN 978-90-3770354-2
- Wel of niet aan het werk* (2008). Patricia van Echtelt en Stella Hoff. ISBN 90-377-0364-1
- Ontwikkeling van AWBZ-uitgaven 1985-2030* (2008). Evelien Eggink, Evert Pommer en Isolde Woittiez. ISBN 90-377-0365-8
- Veranderlijkheid van opvattingen over de EU* (2008). Charlotte Wennekens.
ISBN 978-90-377-0382-5
- Advies over het macrobudget huishoudelijke WMO-hulp voor 2009* (2008). Evert Pommer, Ab van der Torre. ISBN 90-377-0383-2
- Informatievoorziening integratie niet-westerse allochtonen. Inventarisatie van de beschikbare bronnen en voorstellen voor verbetering* (2008). Jaco Dagevos en Mérove Gijsberts.
ISBN 978-90-377-0388-7
- De ongreepbare nonrespondent* (2008). Josine Verhagen. ISBN 978-90-377-0359 7.
- Europa's bureu. Europees nabuurschapsbeleid en de publieke opinie over de Europese Unie* (2008). Paul Dekker, Albert van der Horst, Suzanne Kok, Lonneke van Noije en Charlotte Wennekens. ISBN 978-90-377-0381-8
- Minderheden meer gewicht. Over overgewicht bij Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen en het belang van integratiefactoren* (2008). Jaco Dagevos en Hans Dagevos.
ISBN 978-90-377-0394-8
- Maatschappelijke organisaties in beeld. Grote ledenorganisaties over actuele ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld* (2008). Esther van den Berg en Joep de Hart.
ISBN 978-90-377-0391-7