

Maten voor gemeenten 2011



# Maten voor gemeenten 2011

Een analyse van de prestaties van de lokale overheid

Evert Pommer  
Ingrid Ooms

Met medewerking van:  
Saskia Jansen  
Jedid-Jah Jonker  
Hetty van Kempen  
Klarita Sadiraj

Sociaal en Cultureel Planbureau,  
Den Haag, oktober 2011

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

Het Bureau heeft tot taak:

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

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

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

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2011

sCP-publicatie 2011-33

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Mantext, Moerkapelle

Vertaling samenvatting: Julian Ross, Carlisle, Engeland

Omslagontwerp: Bureau Stijlorg, Utrecht

Foto omslag: David Rozing/Hollandse Hoogte

ISBN 978 90 377 0585 0

NUR 740

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.repro-recht.nl](http://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](http://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](http://www.scp.nl)

E-mail: [info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

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

## Inhoud

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1 Opzet en kernuitkomsten	15
1.1 Opzet van dit rapport	15
1.1.1 Doelstelling en achtergrond	15
1.1.2 Indeling	15
1.1.3 Korte toelichting op de gevolgde aanpak	16
1.2 Analyseresultaten	18
1.2.1 Gemeentelijke uitgaven en inkomsten	18
1.2.2 Kerncijfers uitgaven en prestaties	21
1.2.3 De effecten van taakmutaties	27
1.3 IJkpunten voor volumegroei	30
1.4 De verklaring voor de stijging van de relatieve kostprijs	31
1.5 Kwantiteit en kwaliteit	33
2 Ontwikkelingen per taakveld	42
2.1 Opzet van dit hoofdstuk	42
2.2 Bestuursorganen en algemene ondersteuning	43
2.3 Burgerzaken	48
2.4 Openbare orde en veiligheid	54
2.5 Wegen en water	64
2.6 Onderwijs	69
2.7 Werkgelegenheid	82
2.8 Bijstand en de sociale dienst	97
2.9 Maatschappelijke dienstverlening	104
2.10 Voorzieningen voor gehandicapten in de Wmo	115
2.11 Gezondheidszorg	118
2.12 Milieubeheer, reiniging en riolering	125
2.13 Cultuur, sport en groen	132
2.14 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing	143
2.15 Openbaar vervoer	150
2.16 Economische zaken	156
3 Ontwikkelingen in de jeugdzorg*	162
3.1 Overzicht van de sector	163
3.2 Ontwikkelingen in het beleid	167

3.3	Ontwikkelingen in gebruik en kosten	170
3.4	Profielen van jeugdzorggebruikers	173
3.5	Samenvatting en discussie	180
	Summary	183
	Bijlage A Analyseresultaten netto-uitgaven (bijlagen B t/m D zijn te vinden bij deze publicatie op internet via <a href="http://www.scp.nl">www.scp.nl</a> )	188
	Literatuur	193

## Voorwoord

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

In 2002 heeft het SCP een voorstudie over dat onderwerp gedaan, waarin een methode is ontwikkeld om op basis van informatie op landelijk niveau een globaal beeld te geven van de ontwikkeling van de gemeentelijke prestaties. In *Maten voor gemeenten 2003* is deze opzet uitgewerkt. In de jaren 2004 tot en met 2010 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 2011*, is een actualisering van de voorgaande rapportages. Elke rapportage kent een vast stramien van drie hoofdstukken: een samenvattend hoofdstuk met kernuitkomsten, een uitvoerig hoofdstuk met de ontwikkelingen per taakveld en een thematisch hoofdstuk waarin een bepaald onderwerp wordt uitgediept.

Dit jaar is het thematische hoofdstuk gewijd aan de ontwikkelingen in de jeugdzorg. De jeugdzorg is een van de voorzieningen die op basis van het huidige Regeerakkoord en de verdergaande decentralisatie van taken worden overgeheveld naar de gemeenten. Daarnaast is het voornemen om in de huidige kabinetsperiode het werken naar vermogen en de begeleiding in de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) naar de gemeenten over te hevelen. Met deze decentralisatie is een budget van circa 8,5 miljard euro gemoeid. Het verdergaande proces van decentralisatie leidt ertoe dat de monitoring van de gemeentelijke prestaties in relatie tot de ingezette middelen steeds belangrijker wordt.

Bij de opstelling van het rapport is intensief gebruikgemaakt van de veelheid aan informatie die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) jaarlijks over de overheid en over publieke dienstverlening verzamelt. Andere bronnen zijn departementale begrotingen en jaarverslagen, monitors en brancherapporten van diverse organisaties. Ook gemeenten dragen hun steentje bij via prestatie- en productbegrotingen en door deelname aan allerlei benchmarkprojecten (zie bijvoorbeeld de website [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)). Op andere onderdelen is er niet altijd voldoende informatie voorhanden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de taakvelden Maatschappelijke en sociale dienstverlening en Volksgezondheid. 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 in de informatievoorziening.

De opstellers van het rapport danken de ambtelijke begeleidingsgroep, bestaande uit drs. F. Gietema en drs. A. Doeves van het ministerie van BZK, drs. H. Oosterhuis van het ministerie van Financiën en drs. S. Heins van de Vereniging Statistiek en Onderzoek. De CBS-medewerkers drs. Th.A. van Tongeren en G. Batenburg dienen te worden vermeld voor het verstrekken en toelichten van gegevens uit de gemeenterekeningen. Verder is dank verschuldigd aan H. Meijeren van de stichting Stimulansz voor het verstrekken van gegevens over de uitvoeringskosten van de Sociale Diensten en aan drs. C. Vianen van SGBO voor het leveren van klanttevredenheidscijfers betreffende de Wet werk en bijstand (WWB).

Prof. dr. Paul Schnabel  
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau



## Samenvatting

In opdracht van de directie Openbaar Bestuur en Democratie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) jaarlijks inzicht in de relatie tussen gemeentelijke prestaties en gemeentelijke uitgaven op macroniveau. Deze rapportage is in 2001 gestart met een proefversie en vanaf 2003 omgezet in een standaardversie. Het onderhavige rapport *Maten voor gemeenten 2011* is een actualisering van de voorgaande rapportages. De analyses in dit rapport hebben primair betrekking op de periode 2004-2009. Daarnaast wordt ingegaan op de ontwikkeling van enkele kerncijfers voor de periode 1995-2009. In het rapport worden enkele gemeentelijke taakvelden buiten beschouwing gelaten: gemeentelijke grondbedrijven, havenbedrijven, nutsbedrijven en financiële transacties. Dit rapport vergroot het inzicht in de relatie tussen gemeentelijke uitgaven en prestaties.

### Totale uitgaven

De totale uitgaven van gemeenten voor de in de analyses betrokken taakvelden namen in de periode 2004-2009 nominaal met 3,6% per jaar toe. Gecorrigeerd voor inflatie is echter nog sprake van een reële stijging van maar 1,9% per jaar. Het gemiddelde groeicijfer wordt sterk gedrukt door een daling in de periode 2003-2006. In 2007, 2008 en vooral 2009 namen de uitgaven weer toe. De dalende tendens in de eerste jaren is deels het gevolg van bezuinigingen en deels van het afstoten van taken door verzelfstandiging en privatisering. De stijging in de laatste twee jaren ligt vooral aan de uitbreiding van het gemeentelijke takenpakket met de verantwoordelijkheid voor de huishoudelijke hulp (vanaf 2007), de groeiende betrokkenheid bij de sociale werkvoorziening (vanaf 2008) en forse kostprijsstijgingen bij burgerzaken, gemeentelijke gezondheidszorg en economische zaken (2009). Deze kostprijsstijgingen hebben te maken met extra uitgaven die niet tot uitdrukking komen in de gehanteerde indicatoren voor de geleverde productie, zoals de invoering van centra voor jeugd en gezin en het elektronisch kinddossier (jeugdgezondheidszorg) en de stimulering van economische bedrijvigheid bij een opkomende economische crisis (economische zaken).

### Productie

In dit rapport wordt de productie soms direct gemeten in termen van het aantal gebruikers van een voorziening of de hoeveelheid geleverde diensten, en soms indirect door de uitgaven te corrigeren voor de relevante prijsontwikkeling, waardoor een indicatie van de volumeontwikkeling resulteert. De aldus gemeten productie blijft systematisch achter bij de groei van de reële uitgaven. Na een daling in de beginjaren en een toename in de latere jaren loopt de productie in de periode 2004-2009 per saldo terug met gemiddeld 0,1% per jaar. Daarmee blijft de productie van gemeenten duidelijk achter bij de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (volume groei 1,5% per jaar) en in mindere mate bij de groei van de bevolking (met gemiddeld 0,3% per jaar).

### Taakmutaties

Om een beeld te krijgen van de mate waarin gemeentelijke voorzieningen op peil zijn gebleven, moeten de reële uitgaven en de productie worden gecorrigeerd voor taakmutaties (het afstoten van voormalige taken en het toevoegen van nieuwe taken). In de periode 1995-2000 zijn deze effecten sterk, maar in de periode 2002-2009 zijn ze betrekkelijk gering, doordat de toevoeging van nieuwe taken op het gebied van de huishoudelijke hulp (2007) en de sociale werkvoorziening (2008) vrijwel opweegt tegen het (meer geleidelijk) afstoten van taken bij het onderwijs, de kinderopvang, de woningexploitatie en het openbaar vervoer. Houden we rekening met deze taakmutaties, dan zijn de reële uitgaven in de periode 2004-2009 gestegen met 1,3% en bleef de productie van diensten achter met 0,7% per jaar.

### Rijksbijdragen

In de periode 2004-2006 zijn de overdrachten van het rijk aan gemeenten door de bezuinigingen van de rijksoverheid onder druk komen te staan. In de periode 2006-2009 trad vervolgens weer een groei op. Deze overdrachten omvatten enerzijds de niet-geoordeelde overdracht in het kader van het gemeentefonds en anderzijds de specifieke uitkeringen die betrekking hebben op bepaalde taken die door het rijk aan gemeenten worden overgedragen. De daling was het sterkst bij de specifieke uitkeringen. Deze vertoonden alleen in 2008 een stijging, doordat gemeenten met ingang van dat jaar financieel verantwoordelijk werden voor de sociale werkvoorziening. Bij het gemeentefonds is alleen in de eerste jaren een daling opgetreden. Daarna trad een hernieuwde stijging op, deels door de deelname aan de algemene groei (samen de trap op en samen de trap af), deels door de overheveling van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering in het kader van het gemeentefonds en deels door de overheveling van de huishoudelijke hulp naar gemeenten in 2007.

### Relatieve kostprijs

De ontwikkeling van de reële uitgaven per product geeft aan in hoeverre een product duurder of goedkoper wordt ten opzichte van het gemiddelde binnenlandse product. Daarom kan in dit verband ook worden gesproken van de *relatieve kostprijs* van het betreffende product. In de periode 2004-2009 blijkt de kostprijs van gemeentelijke diensten jaarlijks gemiddeld 2,5% sneller toe te nemen dan die van het gemiddelde binnenlandse product.

Onderzoek van het SCP heeft uitgewezen dat de waargenomen stijging van de relatieve kostprijs niet tot de gemeentelijke dienstverlening beperkt is, maar ook optreedt op terreinen als zorg en onderwijs (zie SCP 2010). 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 minder dan 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 gevonden toename van de kostprijs. Overigens geeft een overzicht van beschikbare gegevens over de effectiviteit en

kwaliteit van gemeentelijke diensten aan, dat er in het merendeel sprake lijkt te zijn van een verbetering hiervan in de periode 2004-2009.

### Ontwikkelingen per taakveld

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

Omdat de behandelde taakvelden en de beschikbaarheid van gegevens uiteenlopen in omvang en complexiteit, is er een groot verschil in omvang en diepgang van de analyses. De meeste informatie is beschikbaar over burgerzaken, onderwijs, werk en inkomen, voorzieningen voor gehandicapten, en cultuur, sport en groen. Ook voor taakvelden als wegen en water, riolering en reiniging en volkshuisvesting zijn spaarzame, maar toereikende, productiegegevens beschikbaar. Naast fysieke indicatoren, als het aantal producten of gebruikers, bewijzen waarde-indicatoren hierbij goede diensten. Deze geven, gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling, een indicatie van de ontwikkeling van het productievolume. 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.

### Opmerkelijke bevindingen voor de periode 2004-2009

- De verminderde bemoeienis van gemeenten met onderwijs en openbaar vervoer zet door. Het aandeel in de gemeentelijke uitgaven bij onderwijs is gedaald van 10,9% in 2005 naar 5,5% in 2009 en bij openbaar vervoer van 2,5% naar 0,6%.
- De betrokkenheid van gemeenten bij maatschappelijke dienstverlening is met de overheveling van huishoudelijke hulp in 2007 sterk toegenomen; het aandeel van de betrokken uitgaven in het totaal van de gemeentelijke uitgaven is gestegen van 5,7% in 2005 naar 10,1% in 2009.
- De reële uitgaven voor algemene bestuurlijke ondersteuning zijn met gemiddeld 3% per jaar gestegen; de grootste uitgavenstijging vond met ruim 6% plaats in 2009.
- De kwaliteit van het basisonderwijs is tussen 2004 en 2009 gestegen bij een bescheiden groei van de kostprijs.
- De uitgaven voor gesubsidieerde arbeid en re-integratie stijgen veel sneller dan de geleverde productie – het aantal gerealiseerde banen en het aantal lopende trajecten –, hoewel het aantal personen dat aan het werk gaat wel groeit. Deze discrepantie komt tot uitdrukking in de kostprijsstijging, die uitkomt op circa 10% per jaar. Daar staat tegenover dat gemeenten steeds meer geld steken in beroepskwalificerende scholing, sociale activering en ondersteunende activiteiten, maar deze vormen van participatie zijn in dit rapport als ‘intermediair’ voor geleiding naar werk aangemerkt en worden derhalve niet tot de finale productie gerekend. In het verleden bleef er vaak geld over van het re-integratiebudget. Het cumulatieve overschot van re-integratiegelden als percentage van het jaarlijkse budget is aanvankelijk gestegen van 23% in 2004 naar

52% in 2007, waarna het is gedaald naar 30% in 2009.

- De reële uitgaven voor inburgering zijn met gemiddeld 2% toegenomen, maar de productie is als gevolg van een stelselwijziging tijdelijk achtergebleven; dit heeft geleid tot een kostprijsstijging van ruim 6% per jaar. Inmiddels komt de inburgering nieuwe stijl na een lange vertraging goed op gang.
- De uitgaven die in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) voor voorzieningen voor gehandicapten worden gedaan dalen geleidelijk; bij een gelijkblijvende productie leidt dit tot een kostprijzdaling van gemiddeld 2% per jaar. Deze kostprijzdaling is mede het gevolg van een prijsbewust inkoopbeleid en het bieden van meer collectieve arrangementen op vervoersgebied.
- De reële uitgaven voor jeugdgezondheidszorg zijn sterk gestegen, met name in 2009. Deze stijging hangt onder meer samen met de invoering van centra voor jeugd en gezin en het elektronisch kinddossier. De reële uitgavenstijging komt uit op circa 13% per jaar.
- Bij de openbare bibliotheken is de productie – het aantal uitleningen – met circa 3% per jaar gedaald, terwijl de reële uitgaven met bijna 3% per jaar zijn gestegen; dit leidt tot een gemiddelde kostprijsstijging van bijna 6% per jaar.
- De reële gemeentelijke uitgaven voor het stimuleren van economische bedrijvigheid en werkgelegenheid zijn gestegen met gemiddeld 8% per jaar; met name de uitgavenstijging van 24% in 2009 is opmerkelijk en hangt vermoedelijk samen met de opkomende economische recessie.

### Kwaliteit en efficiëntie

De in dit rapport ontwikkelde aanpak moet vooral worden gezien als een signaleringsinstrument. Waar verschillen optreden 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. Uit de hier uitgevoerde analyses is gebleken dat bij de meeste voorzieningen waar sterke kostprijsstijgingen zijn opgetreden ook sprake is geweest van kwaliteitsverbetering. Sterke kostprijsstijgingen en kwaliteitsverbetering hebben zich voorgedaan bij de dienst burgerzaken, de re-integratie van bijstandontvangers, de maatschappelijke opvang, de (jeugd)gezondheidszorg en economische zaken. Bij de twee voorzieningen waar dit niet het geval is, de brandweer en de inburgering, zijn goede verklaringen te geven.

## Jeugdzorg

In deze editie van *Maten voor gemeenten* wordt ook ingegaan op een speciaal onderwerp: de jeugdzorg. Deze gaat in de periode 2014-2016 in zijn geheel gefaseerd over naar de gemeenten. Hiermee is (in prijzen van 2009) een bedrag van ruim 3 miljard euro gemoeid. De jeugdzorg maakt de laatste jaren, bij een nauwelijks stijgend aantal jeugdigen, een stormachtige groei door in zowel gebruik als kosten. De groei geldt voor alle drie de onderzochte sectoren: zowel voor de jeugd die gebruikmaakt van de geestelijke gezondheidszorg (jeugd-GGZ), de provinciale jeugdzorg als de jeugd met een licht verstandelijke handicap (jeugd-lvg). Hiervoor is vooral de ambulante zorg verantwoordelijk. In de literatuur worden verschillende redenen genoemd voor de groei van de jeugdzorg: steeds strengere eisen die aan jeugdigen worden gesteld, een door incidenten toegenomen angst om de fout in te gaan, een betere diagnostiek en betere interventietechnieken. Mede om de geconstateerde groei enigszins te kunnen beteugelen wordt de jeugdzorg overgeheveld naar de gemeenten. De achterliggende gedachte daarbij is dat problemen eerder aan het licht kunnen komen en effectiever en efficiënter worden opgelost.

Bij de verklaring van het beroep op de jeugdzorg is gekeken naar objectieve factoren. Factoren op gezinsniveau (financieel-economische situatie, gezinsvorm en ouders die in aanraking komen met de politie) blijken de grootste rol te spelen. De kenmerken van het kind en buurtkenmerken hebben slechts een kleine invloed op het gebruik van jeugdzorg. In het algemeen blijken vaak dezelfde kenmerken invloed te hebben op het gebruik van de verschillende typen van jeugdzorg. Dit betekent dat het type jeugdzorg dat wordt ingezet mede wordt bepaald door min of meer toevallige omstandigheden die ertoe leiden dat een jeugdzorgprobleem in psychische, sociale of justitiële zin wordt geuit en geduid.



## 1 Opzet en kernuitkomsten<sup>1</sup>

### 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*. Dit plan is bedoeld om inzicht te krijgen in de relatie tussen gemeentelijke prestaties en de inzet van gemeentelijke middelen. Met dit inzicht ontstaat meer duidelijkheid over de ruimte die beschikbaar is voor bestaand en nieuw gemeentelijk beleid. Achtergrondinformatie over deze opdracht is te vinden in een brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer (BZK 2000).<sup>1</sup> 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 dit rapport wordt op landelijk niveau aandacht gegeven aan ontwikkelingen in de verschillende taakvelden van de gemeenten. Daarbij wordt niet alleen ingegaan op de kosten en de omvang van de daarvoor geleverde productie, maar ook op beleidsmatige ontwikkelingen en op de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening. In dit meerjarige project zijn achtereenvolgens een voorstudie (2001) en acht opeenvolgende jaarlijkse rapporten (2003 t/m 2010) verschenen. Telkens werden de cijfers geactualiseerd en werden, waar mogelijk, verbeteringen in de aanpak doorgevoerd en werden nieuwe onderdelen aan het rapport toegevoegd en verouderde onderdelen afgevoerd. Vanaf 2004 werd ingegaan op beleidsmatige ontwikkelingen. Vanaf 2005 is aandacht besteed aan de ontwikkelingen op de afzonderlijke taakvelden. Vanaf 2006 is ingegaan op de kwaliteit en de effectiviteit van de dienstverlening. En met ingang van 2007 wordt aandacht besteed aan wisselende specifieke thema's. In 2010 had dit thema betrekking op het profijt dat burgers hebben van gemeentelijke voorzieningen. In dit rapport wordt ingegaan op recente ontwikkelingen in het gebruik en de kosten van jeugdzorg. De jeugdzorg wordt in lijn met het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte de komende jaren overgeheveld naar de gemeenten. Hiermee is een bedrag gemoeid van ruim 3 miljard euro. Dit is een belangrijke overdracht, die veel inspanning van het gemeentelijk beleid zal vergen om dit tot een succes te maken.

#### 1.1.2 Indeling

Het onderhavige rapport gaat hoofdzakelijk in op de periode 2004-2009. Op enkele plaatsen wordt ingegaan op de ontwikkelingen op een wat langere termijn: 1995-2009.

<sup>1</sup> Dit hoofdstuk is geschreven door Evert Pommer en Ingrid Ooms.

Het rapport omvat drie hoofdstukken, waarvan de eerste twee de vaste kern vormen van deze rapportage en het laatste betrekking heeft op een speciaal onderwerp: de ontwikkelingen in het gebruik en de kosten van jeugdzorg.

Hoofdstuk 1 gaat in op de opzet en op de voornaamste uitkomsten van de analyse op sectorniveau. De totale ontwikkeling van de uitgaven wordt daarbij vergeleken met het volume van de met behulp van die middelen geproduceerde diensten. 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.

Hoofdstuk 3 gaat in op ontwikkelingen in de jeugdzorg, die vanaf 2014 overgeheveld wordt naar gemeenten.

Bijlage A geeft de uitkomsten van de zogenoemde netto-analyse, die betrekking heeft op de prestaties die corresponderen met het saldo van gemeentelijke uitgaven en inkomsten. Deze analyse is van belang voor de evaluatie van de prestaties die gemeenten leveren op basis van de algemene uitkering en de niet-gebonden belastinginkomsten.

Daarnaast zijn er drie internetbijlagen (B, C en D, te vinden via [www.scp.nl](http://www.scp.nl) bij het desbetreffende rapport) die ingaan op de gebruikte methodiek, de productindicatoren en gedetailleerde cijfers per taakveld.

### 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 het aantal verstrekte paspoorten, het aantal onderwezen leerlingen en het aantal reizigerskilometers in het openbaar vervoer. Om de vergelijking met de productie doorzichtiger te maken, worden de uitgaven gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp). Deze gecorrigeerde uitgaven worden aangeduid als 'reële uitgaven'.

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

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

De prestatie-, gebruiks- en waarde-indicatoren zijn bruikbaar bij het meten van de productie van dienstverlening aan burgers en bedrijven. Bij prestatie- en gebruiksindicatoren is de productie direct meetbaar. Prestatie-indicatoren hebben betrekking op het eindproduct van de dienstverlening, zoals het aantal succesvol behandelde patiënten,



het aantal behaalde diploma's in het onderwijs of het aantal uitvoeringen van orkesten. Gebruiksindicatoren hebben niet zozeer betrekking op de eigenlijke productie, als wel op het aantal afnemers van producten, zoals het aantal patiënten in ziekenhuizen, het aantal leerlingen in het onderwijs en het aantal toehoorders bij concerten. Bij diensten waar de productie niet direct gemeten kan worden maar waar sprake is van kostendekkende prijzen en min of meer marktconforme condities, kan de productie worden bepaald door waarde-indicatoren. Hierbij wordt het productievolume bepaald door deflering van waardebedragen met een voor het betreffende product geldend prijsindexcijfer. 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, 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).

In de analyses worden 65 afzonderlijke taakvelden onderscheiden. Omdat voor veel taakvelden meer dan één productindicator wordt gehanteerd, ligt het aantal gehanteerde productindicatoren aanmerkelijk hoger, namelijk op 111. Bij veertien taakvelden is gebruikgemaakt van gebruiksindicatoren, bij 23 van prestatie-indicatoren, bij twaalf van waarde-indicatoren en bij twaalf van normeringsindicatoren. In vier taakvelden ging het om overhead of een restpost.<sup>2</sup> 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 kosten per product in een gekozen basisjaar (zie voor een nadere toelichting kader B.1 in internetbijlage B). Deze aanpak is zowel van belang 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 B.2 in internetbijlage B).

Bij analyses van de uitgaven per product wordt de productie in verband gebracht met de uitgaven. Dit kan een onzuiver beeld opleveren van de feitelijke kosten per product omdat er naast de gemeenten andere financiers kunnen optreden. Deze onvolledigheid kan ook het gevolg zijn van eigen bijdragen die direct aan de betrokken organisaties worden betaald en niet door tussenkomst van gemeenten. De hiervoor onder punt 2 omschreven

rekenmethode leidt er echter toe dat ook de productie in zo'n geval maar gedeeltelijk in de berekening wordt betrokken. Daardoor zijn de uitkomsten van de berekening van de uitgaven per product identiek aan die van de integrale kosten per product.

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 hoofdtekst 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.

## 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 vanaf 1995. Deze gegevens zijn verkregen door de cijfers van de gemeenterekeningen die beschikbaar zijn vanaf 1999<sup>3</sup> te 'koppelen' aan cijfers uit de gemeentebegrotingen voor eerdere jaren. Voor die eerdere jaren zijn namelijk geen realisatiecijfers (rekeningen) beschikbaar, maar alleen begrotingscijfers. Een en ander wordt nader toegelicht in internetbijlage B, paragraaf B.3.

De hier gepresenteerde gegevens hebben betrekking op de 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 D1. De in het kader van de gemeenterekeningen gehanteerde boekhoudkundige begrippen 'baten' en 'lasten' sporen min of meer met de meer gangbare begrippen 'inkomsten' en 'uitgaven', die wij in dit rapport veel vaker gebruiken.<sup>4</sup> Zie kader 1.1 voor technische details.

---

### Kader 1.1 Technische details over 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.

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 o t/m 960). Zoals is beargumenteerd in bijlage B van *Maten voor gemeenten 2006* (Kuhry en Jonker 2006) worden toevoegingen aan de reserves in dit rapport niet als uitgaven beschouwd. Verder is op die plaats ook beargumenteerd 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 primair om overdrachten en niet om de kosten van dienstverlening. 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 netto-analyses die in de bijlage A en D3 aan de orde komen. Met deze buiten beschouwing gelaten posten was in 2008 circa 20% van de totale lasten gemoeid.

---

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). Daardoor geeft de tabel nog wel een zuiver beeld van het algehele saldo van de inkomsten en uitgaven van gemeenten.

Tabel 1.1

Gemeentelijke uitgaven en inkomsten, 2004-2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
uitgaven						
1 totale uitgaven taakvelden (mln. euro)	38.100	38.400	38.300	40.100	42.500	45.400
2 idem (%) <sup>a</sup>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
3 netto-uitgaven taakvelden (%) <sup>a, b</sup>	44,1	43,9	46,7	48,9	49,5	49,9
inkomsten (als % van de uitgaven)						
4 taakgebonden inkomsten specifieke uitkeringen (%) <sup>a</sup>	32,8	31,8	28,2	25,8	25,5	23,2
5 taakgebonden inkomsten van derden (%) <sup>a</sup>	23,1	24,3	25,1	25,3	25,1	26,9
6 netto-inkomsten uit gemeentefonds (%) <sup>a</sup>	31,0	30,9	35,0	37,6	38,1	39,1
7 netto-opbrengst gemeentelijke belastingen (%) <sup>a</sup>	8,1	9,4	6,7	6,7	6,7	6,2
8 overige netto-inkomsten (%) <sup>a</sup>	6,8	7,3	11,2	9,4	8,1	14,0
9 totaal (netto-)inkomsten <sup>a, c</sup>	101,8	103,7	106,1	104,9	103,4	109,4
saldo						
10 inkomsten minus uitgaven <sup>a</sup>	1,8	3,7	6,1	4,9	3,4	9,4

a Als percentage van totale uitgaven taakvelden (1).

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

c Berekend als de som van de rijen 4 t/m 8.

Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen); BZK (Overzicht specifieke uitkeringen 2004-2009); SCP-bewerking

De totale uitgaven van gemeenten voor de betrokken 65 taakvelden lopen op van 38,1 miljard euro in 2004 tot 45,4 miljard euro in 2009. In de tussenliggende jaren zien we aanvankelijk een vlak uitgavenbeeld, dat vanaf 2007 overgaat in een duidelijk stijgend verloop met een groei van ruim 5% per jaar. Over de gehele periode 2004-2009 komt dit neer op een gemiddelde groei van 3,6% per jaar. Gecorrigeerd voor de algemene toename van het prijspeil resteert een gemiddelde reële stijging van 1,9% per jaar.<sup>5</sup> 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 taakgebonden 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; het betreft onder meer 'eigen bijdragen' en leges. 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. De uitschieter van ruim 11% in 2006 hangt samen met de verkoop van de Afvalverwerking Rijnmond voor circa 1 miljard euro door Rotterdam en enkele omliggende gemeenten. De uitschieter van 14,6% in 2009 houdt verband

met de verkoop van een aantal gemeenten van hun deelnemingen in de energiebedrijven Nuon en Essent. Deze inkomsten zijn uiteraard eenmalig.

In alle jaren was sprake van een positief saldo dat via een grillig patroon oploopt van 2% in 2004 tot ruim 9% in 2009. Dit beeld van positieve saldo's klopt ook met analyses die uitwijzen dat gemeenten de afgelopen jaren een aardige financiële reserve hebben opgebouwd (Gerritsen 2007).

De percentages in tabel 1.1 vertonen per jaar fluctuaties. Er zijn echter ook systematische ontwikkelingen. De inkomsten uit specifieke uitkeringen zijn geleidelijk gedaald van bijna 32% in 2004 naar ruim 23% in 2009. Het aandeel van de inkomsten uit het gemeentefonds vertoont een overeenkomstige stijging: van 31% in 2004 naar 39% in 2009. Dit hangt samen met een ontwikkeling in de richting van een grotere autonomie voor gemeenten in het verlengde van de aanbevelingen van de commissie-Brinkman (BZK 2004). Dit beleid is in opeenvolgende kabinetten voortgezet. Het kabinet-Balkenende-1v koerste af op een halvering van het aantal specifieke uitkeringen. In overeenstemming met deze beleidsontwikkelingen is een aantal specifieke uitkeringen afgeschaft (van 160 in 2004 naar 82 in 2009) met een compenserende verhoging van het gemeentefonds (BZK 2009b).

Het aandeel van de taakgebonden inkomsten van derden is vrij stabiel met een aandeel dat steeds ligt tussen de 23% en 27%. Het aandeel van de gemeentelijke belastingen in de totale inkomsten toont betrekkelijk grote schommelingen en zeker geen systematische groei. In de periode 2006-2008 lag dit aandeel op 6,7% en is in 2009 zelfs gedaald naar 6,2%. In 2004 bedroeg dit aandeel nog 8,1%. De stijging in 2005 hangt voor een deel samen met de afschaffing van de Zalmsnip, de afname in 2006 is een gevolg van de gedeeltelijke afschaffing van de OZB (gebruikersdeel, zie Allers 2006).<sup>6</sup> Als echter wordt gecorrigeerd voor de door het rijk via het gemeentefonds gecompenseerde verlaging van de OZB-inkomsten vanaf 2006, blijkt per saldo wel sprake te zijn van een lichte toename van de gemeentelijke belastingen (niet zichtbaar in de tabel).

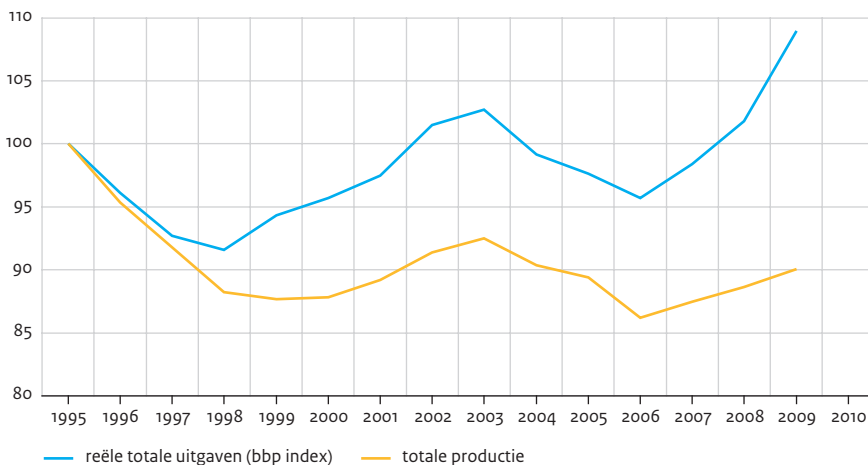
### 1.2.2 Kerncijfers uitgaven en prestaties

Figuur 1.1 geeft een samenvatting van de geaggregeerde uitkomsten: de totale uitgaven en de totale productie van gemeenten. In tegenstelling tot de meeste figuren en tabellen in dit rapport is er hier gekozen voor een langetermijnperspectief dat de ontwikkeling 1995-2009 in beeld brengt. Deze figuur laat zien dat de uitgaven, gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling van het bbp, tussen 1995 en 2009 per saldo zijn gestegen met gemiddeld 0,6% 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 treedt er echter opnieuw een daling op, die nog sterker uitvalt dan in tabel 1.1, omdat nu ook is gecorrigeerd voor de in die jaren optredende inflatie. Deze daling hangt vooral samen met verlaging of afschaffing van een aantal specifieke uitkeringen, onder andere die voor werk en inkomen. In 2007 is wederom sprake van een stijging, die is toe te schrijven aan de toekenning van een nieuwe taak aan gemeenten: de huishoudelijke hulp in het kader van de Wet maatschappelijke onder-

steuning (Wmo). In 2008 stijgen de uitgaven verder, vooral als gevolg van het feit dat de financiering van de sociale werkplaatsen vanaf dat jaar volledig via gemeenten verloopt. Voorheen werden de uitgaven voor sociale werkplaatsen slechts voor een deel op de gemeenterekening verantwoord. In 2009 is zelfs sprake van een forse stijging, die deels is toe te schrijven aan de gekozen deflator: het prijsindexcijfer van het bbp. Deze prijsindex is namelijk gedaald als gevolg van sterke prijsdalingen van uitvoerproducten. Per saldo draagt het saldo van invoer en uitvoer negatief bij aan het prijsindexcijfer van het bbp. Laten we de handel met het buitenland buiten beschouwing, dan is er wel degelijk sprake van een prijsstijging van 1,1% per jaar.

Figuur 1.1

Geaggregeerde uitkomsten, 1995-2009 (indexcijfers 1995 = 100)



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

Als de gemeentelijke uitgaven worden gedefleerd met het prijsindexcijfer van de bruto-overheidsuitgaven, dat wordt bijgehouden door het Centraal Planbureau (CPB), levert dit voor de waargenomen periode nauwelijks een ander beeld op, behalve voor het jaar 2009 (niet in figuur). Een deel van de reële uitgavenstijging in 2009 (2 procentpunten van de 7% stijging) blijkt een artefact van de gekozen prijsindex. Desondanks blijft de relatieve kostprijsstijging fors. Nadere inspectie wijst uit dat vooral de uitgaven voor burgerzaken (mutaties in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA), vreemdelingenadministratie, burgerlijke stand), jeugdgezondheidszorg en economische activiteiten fors zijn toegenomen bij nagenoeg gelijkblijvende dienstverlening. Bij jeugdgezondheidszorg past de kanttekening dat de gemeenten per 1 januari 2009 verantwoordelijk zijn geworden voor de centra voor jeugd en gezin en te maken hebben gehad met de invoering van het elektronisch kinddossier. De extra kosten die hiervoor zijn gemaakt komen niet tot uitdrukking in de hier gekozen productindicator (bezoek

aan consultatiebureaus) en leiden daarmee per definitie tot een verhoging van de relatieve kostprijs. Hiervoor is niet gecorrigeerd, omdat geen geschikte productindicator beschikbaar is.

Bij economische zaken is sprake van een sterke stijging van de relatieve kostprijs, met name in 2009. Dit hangt samen met een sterke stijging van gemeentelijke uitgaven voor de stimulering van bedrijvigheid en werkgelegenheid, terwijl het aantal bedrijven (de gekozen productindicator) nauwelijks is toegenomen. Dit komt tot uitdrukking in een sterke verhoging van de relatieve kostprijs. Deze verhoging wordt ingegeven door de hoge prioriteit die gemeenten gaven aan de ontwikkeling van economische bedrijvigheid, mede in het licht van de economische crisis die was uitgebroken. Gemeenten hebben hiertoe toch al geplande investeringen naar voren gehaald.

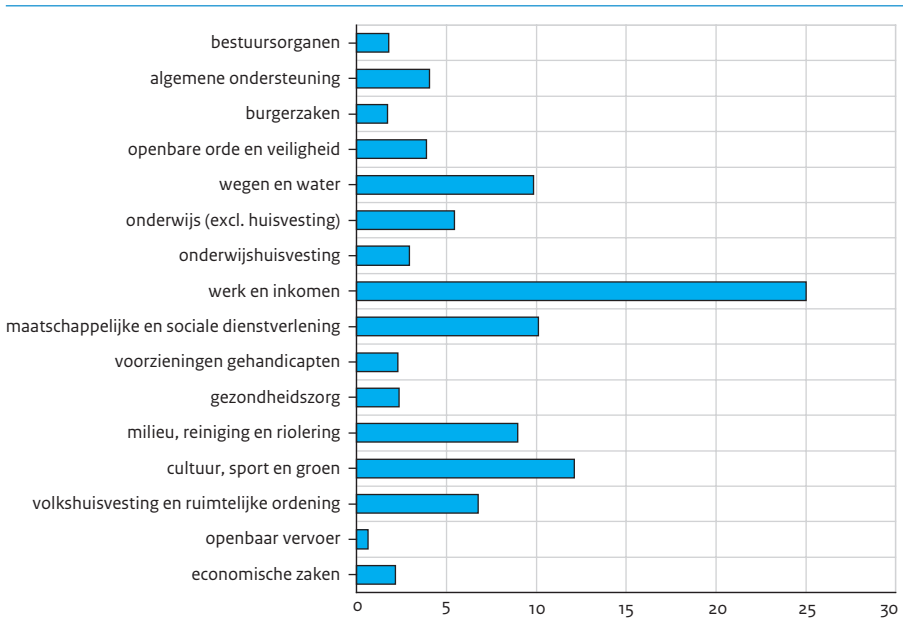
De uitgaven voor armoedebestrijding en sociaal-cultureel werk zijn minder sterk gestegen, maar hier is daarnaast sprake van dalende dienstverlening. Dat geldt in versterkte mate voor culturele accommodaties, waar in 2009 sterk gestegen uitgaven gepaard gaan met sterk gedaalde bezoekersaantallen. Al deze ontwikkelingen komen tot uitdrukking in sterk gestegen relatieve kostprijzen en deze stuwden de gemiddelde kostprijsstijging omhoog.

De ontwikkeling van de productie volgt die van de uitgaven, maar blijft daar wel in toenemende mate bij achter. Bij de productie overheersen de dalingen, al is er in de periode 2000-2003 en in 2007-2008 wel sprake van een stijging. Gemiddeld neemt de productie in de periode 1995-2009 met 0,8% per jaar af. Dit houdt tevens in dat de ontwikkeling van de productie gemiddeld 1,5% per jaar achterblijft bij die van de corresponderende reële uitgaven. Anders gezegd: de kostprijs van gemeentelijke diensten neemt gemiddeld 1,5% sneller toe dan de gemiddelde prijs van alle in Nederland geproduceerde goederen en diensten. Overigens lijkt dit fenomeen vooral in de jaren met sterk groeiende overheidsuitgaven (1999-2000 en 2007-2009) op te treden. In de perioden 1996-1997 en 2003-2005 is nauwelijks sprake van een toename van de kostprijs.

Figuur 1.2 geeft een schematische voorstelling van het relatieve financiële belang van de clusters van taakvelden in 2009.<sup>7</sup> De belangrijkste clusters zijn werk en inkomen (25% van het totaal), cultuur/sport/groen (12%), wegen/water en maatschappelijke en sociale dienstverlening (10%), milieu/reiniging/riolering (9%), volkshuisvesting en ruimtelijke ordening (7%) en onderwijs excl. onderwijshuisvesting (5%).

Figuur 1.2

Aandeel van clusters in totale uitgaven, 2009 (in procenten)



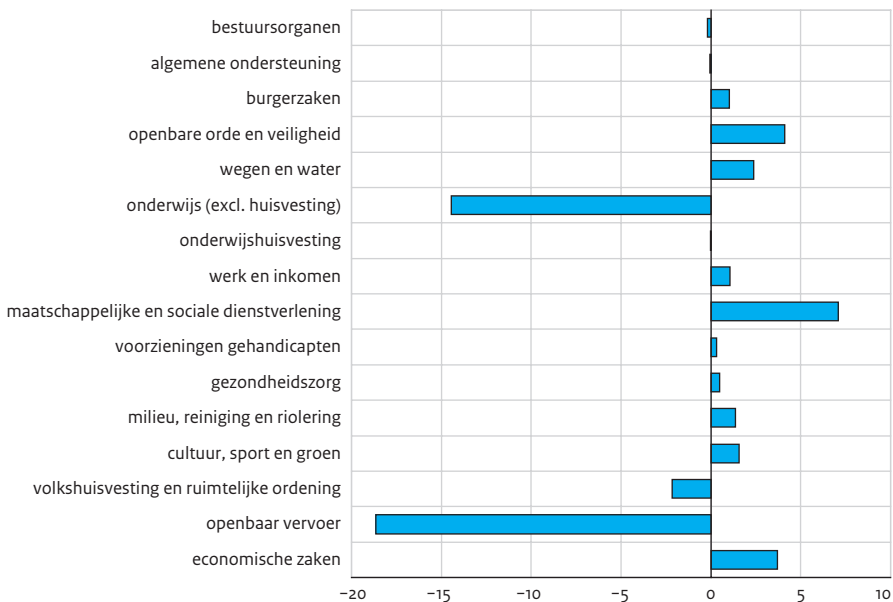
Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen) SCP-bewerking

Figuur 1.3 geeft de ontwikkeling van de productie per cluster weer. De snelste groei van de periode 2004-2009 is met 7% per jaar de maatschappelijke en sociale dienstverlening. Deze groei heeft betrekking op een nieuwe taak van gemeenten met ingang van 2007: de huishoudelijke hulp. Een drietal voorzieningen wordt gekenmerkt door een groei van 2% à 4%: veiligheid, wegen en water en economische zaken. De snelste dalers zijn het openbaar vervoer met gemiddeld 19% per jaar en het onderwijs met gemiddeld 14% per jaar. Dit wordt niet veroorzaakt door een daling van het aantal reizigerskilometers respectievelijk het aantal leerlingen, maar door de privatiseringen bij het openbaar vervoer en de voortgaande financiële verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. Het cluster volkshuisvesting/ruimtelijke ordening vertoont een gemiddelde daling van 2% per jaar, die valt toe te schrijven aan de verzelfstandiging van de gemeentelijke woningbedrijven.



Figuur 1.3

Gemiddelde jaarlijkse groei van de productie, 2004-2009 (in procenten)

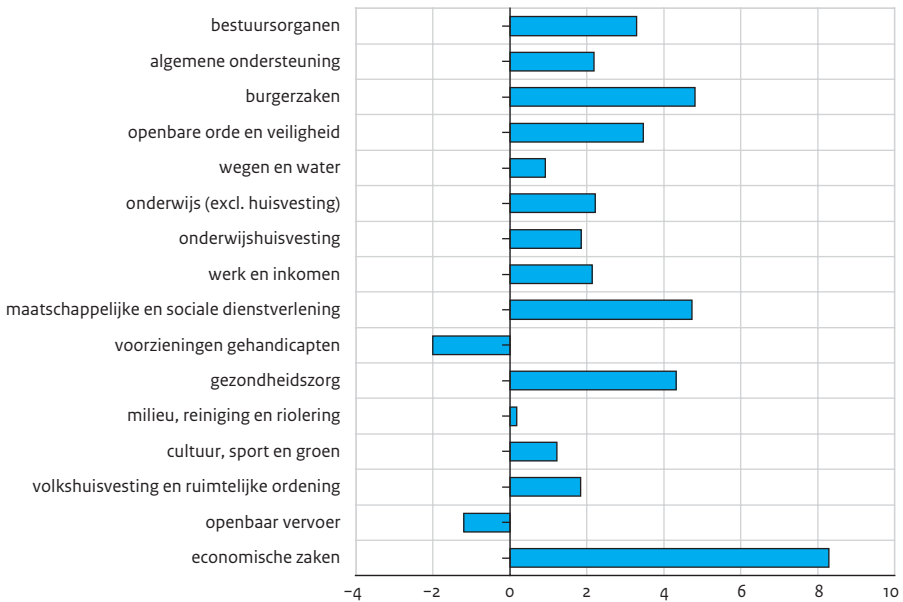


Bron: SCP

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

Figuur 1.4

Gemiddelde jaarlijkse groei van de relatieve kostprijs, 2004-2009 (in procenten)



Bron: SCP

In de meeste gevallen stijgt de gemiddelde relatieve kostprijs (figuur 1.4). Hier komen we in paragraaf 1.4 nog op terug. De grootste stijging treffen we aan bij economische zaken (8%). Dit komt omdat gemeenten sterk inzetten op de bevordering van economische bedrijvigheid, met name in 2009 toen de economische crisis zich aandeede. Verder worden grote kostprijsstijgingen, met ruim 4% per jaar, aangetroffen in de sectoren burgerzaken, dienstverlening en gezondheidszorg. In de sector dienstverlening zijn de uitgaven voor inburgering, maatschappelijke achterstanden en sociaal-cultureel werk aanzienlijk sneller gestegen dan het gebruik. Bij de inburgering heeft dit te maken met de herziening van het stelsel. In de sector gezondheidszorg zijn de uitgaven voor jeugd-gezondheidszorg sterk gestegen bij nagenoeg gelijkblijvend gebruik. Dit is onder meer het gevolg van de op- en inrichting van centra voor jeugd en gezin en de ontwikkeling van het elektronisch kinddossier. Jaarlijkse kostprijsstijgingen van tussen de 3% en 4% treffen we aan bij veiligheid en de bestuursorganen. Bij de laatste twee taakvelden zijn de productie en daarmee de kosten per product overigens moeilijk te meten. Ook gebrekkige meting van de productie kan een (gedeeltelijke) verklaring vormen voor de sterke groei van de kostprijs.

Een daling van de relatieve kostprijs is te vinden bij het openbaar vervoer en bij voorzieningen voor gehandicapten. Bij openbaar vervoer daalt de kostprijs met ruim 1% per jaar, bij voorzieningen voor gehandicapten met circa 2% per jaar; deze is in het bijzonder bij

het onderdeel vervoersvoorzieningen sterk achtergebleven door versterking van collectieve vervoersarrangementen (zie § 2.10).

De kostprijsstijgingen vertonen een betrekkelijk grillig jaarverloop (tabel 1.2). Sterke jaarlijkse relatieve kostprijsstijgingen (van meer dan 10%) treffen we aan bij burgerzaken, gezondheidszorg, volkshuisvesting en economische zaken (in 2009) en bij dienstverlening (in 2007). De redenen hiervoor zijn reeds eerder genoemd.

Tabel 1.2

Jaarlijkse groei van de relatieve kostprijs, 2005-2009 (in procenten)

taakvelden	2005	2006	2007	2008	2009
bestuursorganen	5,3	5,2	-0,3	0,9	5,5
algemene ondersteuning	0,0	3,6	-0,7	0,2	8,2
burgerzaken	2,2	5,2	-2,9	7,3	12,9
openbare orde en veiligheid	6,0	-3,3	-0,2	9,8	5,5
wegen en water	-1,8	-0,8	0,2	4,0	3,1
onderwijs (excl. huisvesting)	-2,6	4,6	2,4	0,1	7,0
onderwijshuisvesting	-6,2	6,5	2,9	2,6	3,9
werk en inkomen	1,6	0,1	2,2	3,7	3,1
maatschappelijke en sociale dienstverlening	2,2	2,7	15,5	-0,9	4,9
voorzieningen gehandicapten	-9,5	1,6	0,1	0,8	-2,5
gezondheidszorg	2,4	-1,9	3,5	1,6	17,0
milieu, reiniging en riolering	0,2	5,1	-4,5	-3,3	3,8
cultuur, sport en groen	-1,4	-0,6	0,8	1,5	5,8
volkshuisvesting en ruimtelijke ordening	-7,0	1,1	0,1	5,2	10,6
openbaar vervoer	0,5	-1,3	-2,8	-0,8	-1,6
economische zaken	5,0	10,0	-0,2	7,9	19,7

Bron: SCP

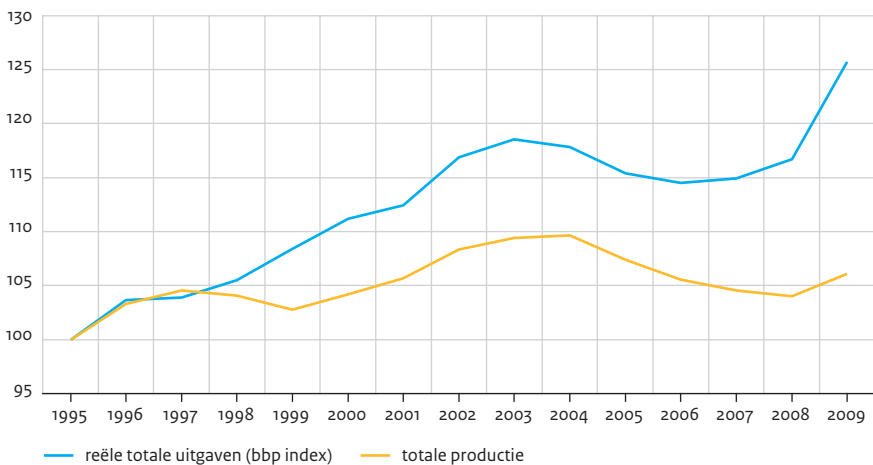
### 1.2.3 De effecten van taakmutaties

In paragraaf 1.2.2 hebben we gezien dat de reële uitgaven van gemeenten in de periode 1995-2009 gemiddeld met 0,6% per jaar zijn toegenomen en dat de bijbehorende productie is gedaald met 0,8% per jaar. Intussen is het volume van het bruto binnenlands product met gemiddeld 2,4% per jaar toegenomen. Impliceert dit dat de betrokken dienstverlening is versoberd en dat de daarvan afhankelijke burger er in dit opzicht op achteruit is gegaan? Dat is een veel te simpel antwoord. Voordat dergelijke conclusies kunnen worden getrokken, moet bijvoorbeeld rekening worden gehouden met veranderingen in het gemeentelijke takenpakket. Zo behoren de financiering van verpleeg- en verzorgingshuizen sinds het eind van de jaren negentig niet langer tot het gemeentelijke takenpakket en is de rol van gemeenten op het gebied van de woningexploitatie door de jaren heen sterk gereduceerd. Dat betekent op zichzelf niet dat deze dienstverlening nu minder adequaat wordt verstrekt of dat de burger erop achteruit is gegaan. Verder moet een correctie worden aangebracht voor de afname van de gemeentelijke betrokkenheid

bij de financiering van het openbaar onderwijs, die vooral de laatste jaren is opgetreden. In vijf gevallen hebben gemeenten er in de periode 1995-2009 substantiële taken bij gekregen: dit betreft het onderwijsachterstandsbeleid, de schoolbegeleidingsdiensten, de jeugdgezondheidszorg, de huishoudelijke hulp en de financiële verantwoordelijkheid voor de Wet sociale werkvoorziening (wsw). Overigens is in de eerste twee gevallen de laatste jaren weer sprake van een afbouw van de gemeentelijke betrokkenheid. 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).<sup>8</sup>

Figuur 1.5

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



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

Na correctie voor taakmutaties ziet de resulterende figuur 1.5 voor de periode 1995-2009 er duidelijk anders uit dan de ongecorrigeerde figuur (figuur 1.1). De daling van uitgaven en productie in de periode 1995-1998, die het gevolg was van het afstoten van de verzorgingshuizen, verpleeghuizen en woningexploitatie, wordt omgezet in een lichte stijging. Voorts wordt de stijging in de jaren 2007-2008, die het gevolg is van de toekenning van nieuwe taken (huishoudelijke hulp), tenietgedaan en zet de daling van de productie tot en met 2008 in afgevlakte vorm door. In het voor taakmutaties gecorrigeerde beeld zien we tussen 1995 en 2003 een gestage toename van de reële uitgaven, vervolgens van 2004 tot 2006 een daling. Daarna stabiliseerden de uitgaven om in 2009 fors te stijgen. Per saldo blijken de gecorrigeerde reële gemeentelijke uitgaven tussen 1995 en 2009 met gemiddeld 1,7% per jaar toe te nemen. In dezelfde periode groeide de productie met

gemiddeld 0,4% per jaar. Dit correspondeert met een toename van de relatieve kostprijs met gemiddeld 1,3% per jaar. Figuur 1.5 suggereert, dat de hieruit voortvloeiende relatieve prijsstijging van de gemeentelijke productie vooral in de periodes 1998-1999 en 2005-2009 is opgetreden. In de eerste jaren van de beschouwde periode zijn de overheidsuitgaven uitbundig gegroeid in samenhang met de toenmalige economische voorspoed. Maar ook in 2001 en 2002, toen het economisch tij keerde, zijn de overheidsuitgaven fors toegenomen. Pas na 2003 werden bij de gemeentelijke uitgaven de effecten van de toenmalige recessie merkbaar.

Tabel 1.3 geeft enkele kengetallen die betrekking hebben op de ontwikkelingen in de periode 2004-2009.

Tabel 1.3

Ontwikkeling 2004-2009, met en zonder correctie voor taakmutaties (indexcijfers 2004 = 100)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	groei- voet <sup>a</sup> 2004- 2009
ongecorrigeerd							
ontwikkeling totale reële uitgaven, index	100,0	98,4	96,5	99,2	102,6	109,9	1,9
ontwikkeling productie, index	100,0	99,0	95,4	96,8	98,1	99,7	-0,1
ontwikkeling reële uitgaven per product, index	100,0	99,5	101,2	102,5	104,7	110,3	2,0
correctie voor taakmutaties <sup>b</sup>							
reële ontwikkeling gecorrigeerde totale uitgaven, index	100,0	97,9	97,2	97,5	99,0	106,7	1,3
ontwikkeling gecorrigeerde productie, index	100,0	97,9	96,2	95,3	94,8	96,8	-0,7
ontwikkeling gecorrigeerde reële uitgaven per product, index	100,0	100,0	101,0	102,3	104,4	110,2	2,0

a Gemiddelde jaarlijkse procentuele groei.

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

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

Zonder correctie voor taakmutaties stijgen de reële uitgaven in de periode 2004-2009 met gemiddeld 1,9% per jaar, daalt de productie met gemiddeld 0,1% per jaar en neemt de relatieve kostprijs toe met gemiddeld 2,0% per jaar. Na correctie voor taakmutaties stijgen de reële uitgaven met gemiddeld 1,3% per jaar, daalt de productie met 0,7% per jaar en stijgt de relatieve kostprijs met 2,0% per jaar. Hoewel het verloop van de uitgaven en de productie door de jaren heen wat afwijkt, zijn de effecten van de correctie voor taakmutaties over de gehele periode 2004-2009 per saldo vrij gering. Dat komt doordat de effecten van de toewijzing van nieuwe taken (huishoudelijke hulp en Wsw) min of meer opwegen tegen het afstoten van taken bij het onderwijs, de kinderopvang, de woningexploitatie en het openbaar vervoer. Zoals nog zal blijken in paragraaf 1.3 blijft

de productie van gemeentelijke diensten ver achter bij de algemene ontwikkeling van publieke diensten en nog veel verder bij de ontwikkeling van de productie in de marktsector. Wel blijkt de relatieve kostprijs van gemeentelijke diensten in de pas te lopen met die van publieke diensten in het algemeen, maar komt de ontwikkeling van de kostprijs van publieke diensten hoger uit dan in de marktsector.

### 1.3 IJkpunten voor volumegroei

De in dit rapport uitgewerkte methodiek brengt de ontwikkeling van de productie door de jaren heen in beeld. Op zichzelf zegt groei of krimp van de productie nog weinig over de bestuurlijke vraag of de dienstverlening toereikend is en of deze zich op een bevredigende wijze ontwikkelt. Een van de manieren om de uitkomsten nader te duiden is een vergelijking met externe ijkpunten. In deze paragraaf wordt de feitelijke ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven en de gemeentelijke productie in de periode 2004-2008 vergeleken met overeenkomstige kengetallen voor de marktsector en de totale publieke dienstverlening aan burgers (tabel 1.4). De laatstgenoemde categorie omvat uitvoerende diensten aan burgers als onderwijs, zorg, welzijn, socialezekerheidsinstellingen, politie en justitie, cultuur en recreatie en de belastingdienst (zie SCP 2010). Collectieve diensten als openbaar bestuur, defensie en infrastructuur blijven daarbij buiten beschouwing. Er is overigens een zekere mate van overlap met de gemeentelijke dienstverlening (zoals brandweer, openbaar onderwijs, kinderopvang, sociale dienst). Omdat de laatste cijfers voor de totale publieke dienstverlening dateren uit 2008, is de vergelijking beperkt tot de periode 2004-2008.

Tabel 1.4

Gemiddeld jaarlijks groeipercentage naar sector, 2004-2008

	reële groei uitgaven/kosten <sup>a</sup>	productie	relatieve kostprijs	personeels- volume
gemeentelijke dienstverlening	-0,2 <sup>b</sup>	-1,3 <sup>b</sup>	1,1 <sup>b</sup>	-2,9 <sup>c</sup>
totale publieke dienstverlening <sup>d</sup>	2,8	1,9	0,8	1,9
marktsector <sup>e</sup>	2,9	3,2	-0,2	1,4

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

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

c [www.kosmos-kennisbank.nl](http://www.kosmos-kennisbank.nl); op basis van de Trendnota arbeidszaken van het ministerie van BZK (2010a) komen we op een vergelijkbaar percentage door de afname van het aantal werkzame personen (van 188.000 in 2004 naar 171.000 in 2008) te wegen met de toename van deeltijdwerkers (van 35% naar 40%).

d *Publieke dienstverlening in perspectief* (SCP 2010).

e Nationale rekeningen 2008 (CBS 2009b); bewerkt in SCP (2010).

Bron: BZK, CBS en SCP

De groei van de reële kosten c.q. uitgaven komt in de waargenomen periode zowel in de marktsector als de totale dienstverlening uit op een kleine 3% per jaar (2,9% in de marktsector en 2,8% in de publieke dienstverlening). Bij de gemeenten zijn de reële uitgaven

daarentegen met 0,2% per jaar gedaald en blijven daarmee sterk achter. De productie in de marktsector groeide iets sterker dan de kosten, namelijk met gemiddeld 3,2% per jaar. De ontwikkeling van de productie van de totale publieke dienstverlening nam met gemiddeld 1,9% per jaar duidelijk minder snel toe, terwijl de productie van gemeenten met -1,3% per jaar sterk terugliep. Overigens is de productie van de marktsector na 2008 als gevolg van de recessie sterk teruggevallen en is de publieke productie hierdoor in eerste instantie maar beperkt beïnvloed. Wanneer de balans hiervan kan worden opgemaakt, zal het beeld er duidelijk anders uit gaan zien.

De relatieve kostprijs van producten van de marktsector daalde licht (-0,2%), terwijl die van gemeenten steeg met 1,1% en die van de totale publieke dienstverlening met 0,8%. De marktsector wordt dus gekenmerkt door een veel hogere efficiencywinst dan de publieke sector, maar de productie van gemeenten lijkt in dit opzicht sprekend op die van de andere publieke diensten. In de periode 2004-2008 groeide het personeelsvolume in de totale publieke dienstverlening sterker dan in de marktsector (1,9% versus 1,4% per jaar). Deze cijfers impliceren dat de arbeidsproductiviteit van de totale publieke dienstverlening geen stijging heeft vertoond (0,0% per jaar), terwijl de marktsector een gemiddelde toename van de arbeidsproductiviteit boekte van 1,7% per jaar. De groei van de arbeidsproductiviteit van de totale publieke dienstverlening kan worden berekend door het groeicijfer van de productie te verminderen met het groeicijfer van het personeel. De vergelijking met gemeenten is hier lastiger. Weliswaar is sprake van een sterke terugloop van de omvang van het gemeentepersoneel (van 168.800 fulltime-equivalenten (fte's) in 2004 naar 150.000 fte's in 2008, dat wil zeggen met 2,9% per jaar), maar dit betreft alleen het personeel dat formeel in dienst is van gemeenten. Ingehuurd personeel en het personeel betrokken bij door gemeenten gefinancierde diensten van andere organisaties (scholen, sociale werkplaatsen, re-integratiebedrijven, thuiszorginstellingen, geprivatiseerde reinigingsdiensten, ingehuurde aannemers e.d.) blijven hierbij buiten beschouwing. De kostprijsontwikkeling van gemeentelijke diensten doet vermoeden dat de arbeidsproductiviteit ook hier nauwelijks groei vertoonde, dat daarmee de omvang van het totale betrokken personeel dus net als de productie met circa 1,3% per jaar daalde en dat er sprake is van een toenemend beroep op ingehurd personeel en personeel van zelfstandige uitvoerende organisaties (groei van  $2,9 - 1,3 = 1,6\%$  per jaar).

Een en ander impliceert dat de relatieve kostprijs van publieke dienstverlening in het algemeen en gemeentelijke diensten in het bijzonder ten opzichte van producten uit de marktsector de afgelopen jaren aanzienlijk is gestegen. Op dit onderwerp gaat de paragraaf 1.4 nader in.

#### 1.4 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 de

kosten van de gemiddelde binnenlandse productie. Voor de periode 2004-2008 is voor de publieke dienstverlening als geheel een toename gevonden van de relatieve kostprijs van 0,8% per jaar (SCP 2010). De hier uitgevoerde analyses voor dezelfde periode wijzen in de richting van een gemiddelde stijging van de relatieve kostprijs met 1,1% per jaar voor gemeentelijke diensten.<sup>10</sup> 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 aanzienlijke incidentele loonstijging (circa 0,6% per jaar, onder meer als gevolg van vergrijzing en ranginflatie), aan een sterke groei van de inzet van materiële middelen en kapitaallasten per product (automatisering, kwalitatief betere huisvesting en uitbestedingen) en aan een verhoudingsgewijs lage groei van de arbeidsproductiviteit (0,0% tegenover 1,7% per jaar in de marktsector,). Deze ontwikkelingen kunnen deels worden verklaard met de 'ziekte van Baumol' (zie kader 1.2). Dit betreft vooral arbeidsintensieve sectoren zoals verzorging en verpleging.

---

#### Kader 1.2 De ziekte van Baumol

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

- 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. Ook de overzichten van het ministerie van BZK over het aantal gemeenteambtenaren (zie BZK 2007 en [www.bzk.nl](http://www.bzk.nl)).



komos-kennisbank.nl) omvatten slechts een deel van het personeel dat wordt gefinancierd uit gemeentelijke middelen.

Vanaf het rekeningjaar 2004 worden integrale gegevens verzameld over de gemeentelijke baten en lasten naar functie en kostencategorie volgens de richtlijnen van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV, BZK 2003). De beschikbare gegevens laten een complex beeld zien, mede doordat veel lasten niet direct op functies, maar op kostenplaatsen (bv. kapitaallasten of personeelslasten) zijn geboekt en slechts via een omweg aan functies zijn toe te rekenen. Omdat het CBS twijfels heeft over de validiteit van deze cijfers, worden ze vooralsnog niet gepubliceerd. Om die reden worden hier geen gedetailleerde uitkomsten vermeld.

### 1.5 Kwantiteit en kwaliteit

Zoals we hiervoor al hebben gezien, heeft het SCP geconstateerd dat de groei van de productie in de totale 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 betekent echter niet dat prestaties van de gemeenten zijn achtergebleven, omdat de kwaliteit van de dienstverlening kan zijn toegenomen of de kostprijzen van de ingezette middelen in verhouding tot de marktsector zijn toegenomen. De door gemeenten ingezette middelen zijn immers 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 was achtergebleven bij die in de marktsector, omdat er klachten waren over de kwaliteit van bepaalde diensten of omdat de gemeenten zelf de kwaliteit van de dienstverlening hebben verbeterd. Het is mogelijk dat de kwaliteit van de dienstverlening als gevolg van deze extra uitgaven is toegenomen en dat gemeenten met hogere relatieve kostprijzen zijn geconfronteerd, maar het is moeilijk om deze kwaliteitsverbetering tot uitdrukking te brengen in de productindicatoren en prijzen van de gemeentelijke diensten adequaat te verdisconteren in de relatieve kostprijzen.

Onder kwaliteit verstaan we in het algemeen de eigenschappen van een product of dienst in relatie tot het gebruik dat ervan wordt gemaakt. Kwaliteit heeft dus niet alleen een objectief aspect (eigenschappen) maar ook een subjectief aspect (wensen van de gebruiker). Bij objectieve maten voor de kwaliteit van diensten kan worden gedacht aan het percentage treinen dat op tijd rijdt, de gemiddelde uitruktijd van de brandweer, de doorlooptijd bij het aanvragen van een paspoort of rijbewijs, het percentage uitgevallen lessen, 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 de

kwaliteit van het productieproces relevant zijn. Aspecten van het productieproces die niet direct met het eindproduct te maken hebben kunnen 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.

Kwaliteit dient in theorie onderdeel te zijn van de productiemaat: hoe meer kwaliteit, hoe meer productie. In de praktijk is de kwaliteit van een dienst echter vaak moeilijk te meten en blijft deze buiten de meting van de productie. Indien de kwaliteit niet goed is meegerekend in de productiemaat, impliceren ontwikkelingen als een kleinere groeps grootte in het onderwijs en meer handen aan het bed in een verzorgingshuis, een daling van de waargenomen productiviteit. Dit hoeft niet het geval te zijn, omdat een kleinere groeps grootte of meer handen aan het bed ook meer kwaliteit en dus meer productie zou kunnen betekenen. Het probleem is echter dat dergelijke kwaliteitsontwikkelingen doorgaans moeilijk zijn te meten. Zelfs in gevallen waarin de kwaliteit wel goed kan worden gemeten (bv. de gemiddelde vertraging van treinen of de uitruktijd van de brandweer) is het vaak niet mogelijk om deze kwaliteit op bevredigende wijze te verwerken in de hanteerbare productiemaat. Dit komt omdat informatie over het belang of het gewicht van deze kwaliteitsaspecten in het totaal van de productie doorgaans ontbreekt (Kuhry 2006). Op onderdelen is het soms mogelijk om verfijningen in productindicatoren aan te brengen, waarmee gedeeltelijk rekening kan worden gehouden met de kwaliteit van de geleverde diensten (bij onderwijs bijvoorbeeld gegevens over schoolresultaten, bij de zorg gegevens over behandelingsresultaten), maar doorgaans is dit niet mogelijk. Daarom wordt in dit rapport volstaan met de presentatie van verschillende kwaliteitsindicatoren in gevallen waarin de kwaliteit niet is meegerekend in de productiemaat.

Voor een deel hebben de gesignaleerde kostenstijgingen ook te maken met een algehele stijging van het welvaartsniveau en de daarmee samenhangende kwaliteitseisen. 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 te verdedigen is.

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, zoals gezegd, gaan 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. In *De staat van de publieke dienst* (Pommer et

al. 2008) wordt uitvoerig ingegaan op het begrip kwaliteit en op empirische gegevens over de kwaliteit van publieke diensten. Belangrijk daarbij is vooral een operationalisering via subjectieve meting, namelijk opinieonderzoek onder de bevolking. Enkele vragen hadden specifiek betrekking op gemeentelijke dienstverlening. Bij veel specifieke benchmarks en monitors wordt apart ingegaan op kwalitatieve aspecten (zie bv. de benchmarks Sociale diensten en Wet voorzieningen 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.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (zie ook een eerdere editie van dit rapport, Kuhry en Jonker 2006, box 1.4).

Naast kwaliteit kunnen we effectiviteit en efficiency onderscheiden. Effectiviteit geeft de mate aan waarin een dienst bijdraagt aan het gestelde doel en efficiency geeft aan met welke inzet van middelen het doel wordt bereikt. Effectiviteit en efficiency kunnen, in bredere zin, gezien worden als een aspect van kwaliteit, maar gebruikelijk is dit niet.

In de bespreking van de afzonderlijke taakvelden in hoofdstuk 2 wordt in aparte paragrafen, waar mogelijk, 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 1.5 wordt een schematisch overzicht gegeven van de belangrijkste uitkomsten. 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. De ontwikkeling van de kwaliteit en effectiviteit kan vervolgens worden vergeleken met de gerealiseerde prestatie. Hierbij is vooral de ontwikkeling van de relatieve kostprijs van belang: kan de kostprijsontwikkeling in verband worden gebracht met veranderingen in de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening? Uiteraard moet deze vergelijking vanwege de genoemde onzekerheden als indicatief worden beschouwd. Het is een signaleringsinstrument.

Tabel 1.5

Samenvatting informatie over ontwikkeling kwaliteit en effectiviteit<sup>a</sup>

sector	effectiviteit	kwaliteit	waardering	trend <sup>b</sup>	kostprijs <sup>c</sup>
gemeentebestuur	dualisering functioneert in grote lijnen als beoogd (o)		matig oordeel burgers over functioneren gemeentebestuur (o); weinig verandering tussen 2004 en 2009 (o)	0	0
burgerzaken		steeds meer dienstverlening via websites; de toegankelijkheid wordt als onvoldoende beoordeeld (-)	burgers zijn tevreden (+), behalve over tarieven, die men aan de hoge kant vindt (-); tevredenheid in de loop der tijd betrekkelijk stabiel, behalve bij verlening van vergunningen, waar tevredenheid is toegenomen (+)	0	+
veiligheid: politie	alle vormen van criminaliteit zijn afgenomen (+)	ophelderingspercentage van totaal misdrijven neemt af (-); ophelderingspercentage geweldsmisdrijven neemt toe (+)	burgers vinden in toenemende mate dat misdaad in Nederland een probleem is (-); burgers vinden iets meer dan vroeger dat de politie te weinig doet en te weinig op straat is te zien (-); het gevoel van onveiligheid is wel afgenomen (+)	0	0
veiligheid: brandweer	schadebedrag is iets toegenomen maar fluctueert sterk (-)	opkomsttijd brandweer neemt iets toe (-), mogelijk veroorzaakt door toenemende congestie op de wegen		-	+
wegen/verkeer: bereikbaarheid	grote ste- den weinig veranderd (o)	reistijdverlies hoofdwegen als gevolg van flevorming is toegenomen (-)	oordeel bereikbaarheid gemeenten met de auto is positiever geworden (+); oordeel bereikbaarheid per auto van stadscentra is negatiever geworden (-)	0	0
wegen/verkeer: parkeren		parkeergarages scoren positief op veiligheid en netheid (+); matige waardering voor parkeermogelijkheden voor bezoekers (-)	toenemend positief oordeel van bewoners over parkeermogelijkheden in de buurt (+); oordeel over parkeermogelijkheden in de gemeente verandert weinig (o)	+	0
basisonderwijs	eindtoets aanvankelijk dalend, later stijgend	over de hele linie ligt de kwaliteit van het basisonderwijs in 2009 hoger dan in 2004 (+)	ouders vinden kwaliteit van het onderwijs voor hun kind goed en dit oordeel verandert nauwelijks in de tijd (o)	+	0

Tabel 1.5 (vervolg)

sector	effectiviteit	kwaliteit	waardering	trend <sup>b</sup>	kostprijs <sup>c</sup>
voortgezet onderwijs	percentage voortijdige schoolverlaters is afgenomen (+); percentage 18-24-jarigen met startkwalificatie blijft gelijk (o)	score op onderwijsjijd en kwaliteit instructie is verminderd (-); de kwaliteitszorg is verbeterd (+)	ouders vinden kwaliteit van het onderwijs voor hun kind goed en dit oordeel verandert nauwelijks in de tijd (o); wel is men minder positief geworden over enkele aspecten van het onderwijs (-)	0	0
werkgelegenheid	uitstroom uit re-integratie binnen twee jaar gestegen van 10% in 2004 naar 28% in 2008; daling in 2009 naar 22% (+); kosten-effectiviteit van re-integratie is beperkt	diagnostisering cliënten kan beter (-)	rapporcijfer van gemeentelijke cliënten schommelt in de periode 2004-2009 vrij nauw rond de 7,0 (o); cliënten zijn iets meer tevreden over inspanningen van de betrokken instanties (+)	+	+
bijstand	instroom is afgenomen en uitstroom is toegenomen (+); in 2009 weer toename gebruik bijstand; fraude neemt af (+)	gemiddelde wachttijd op een uitkering is teruggelopen (+)	oordeel cliënten over de sociale dienst verandert weinig in de tijd (o)	+	0
dienstverlening: opvang	in grote steden is de maatschappelijke opvang verbeterd		oordeel over jongerencentra en kinderopvang is weinig veranderd, maar op enkele punten wel iets positiever geworden	0	+
dienstverlening: huishoudelijke hulp			de oordelen van cliënten over de geleverde hulp zijn weinig veranderd (o); opvallend is dat waar de cliëntoordelen veranderd zijn, dit systematisch in negatieve zin is (-)	-	0

Tabel 1.5 (vervolg)

sector	effectiviteit	kwaliteit	waardering	trend <sup>b</sup>	kostprijs <sup>c</sup>
dienstverlening: inburgering	de inburgering nieuwe stijl is door een trage start pas laat op gang gekomen; er is een stuwmeer ontstaan (-)	door systeemwijzigingen is geen goed inzicht mogelijk in deelnamcijfers en slaagpercentages		-	+
gehandicapten		de meeste cliënten zijn tevreden en deze tevredenheid is op de meeste punten toegenomen, met name de tevredenheid over woonaanpassingen en vergoedingen voor verhuis- en vervoerskosten		+	-
gezondheidszorg		gebruik consultatiebureaus voor jonge kinderen zeer hoog en licht gestegen (+); bereik ambulances nog wel onder de 95%-norm maar wel iets gestegen (+)	burgers zelf oordelen de laatste jaren steeds positiever over de gezondheidsvoorzieningen in de gemeente (+)	+	+
milieubeheer, reiniging, riolering		de kwaliteit van reiniging en riolering is de afgelopen jaren relatief constant gebleven (o); klachten over riolering gedaald (+)	rapporcijfer burgers over afvalinzameling gemeente redelijk hoog en stabiel in de tijd (o)	0	-
cultuur		musea scoren goed en de tevredenheid van bezoekers is iets toegenomen; men is vooral positiever geworden over de horecavoorziening; ook bibliotheken scoren goed bij bezoekers en deze tevredenheid is eveneens iets toegenomen.	musea scoren goed en de tevredenheid van bezoekers is iets toegenomen; men is vooral positiever geworden over de horecavoorziening; ook bibliotheken scoren goed bij bezoekers en deze tevredenheid is eveneens iets toegenomen.	+	0
sport		het oordeel van burgers over sportvoorzieningen in de gemeente is positiever geworden (+)	het oordeel van burgers over sportvoorzieningen in de gemeente is positiever geworden (+)	+	-

Tabel 1.5 (vervolg)

sector	effectiviteit	kwaliteit	waardering	trend <sup>b</sup>	kostprijs <sup>c</sup>
groen			sommige bronnen melden een toenemende tevredenheid van de bevolking over de publieke groenvoorziening; andere bronnen geven een constant niveau van tevredenheid (o)	0	-
volkhuysvesting en ruimtelijke ordening	de leefbaarheid in wijken en buurten in Nederland is in de beschouwde periode nauwelijks veranderd (o); er is wel een verbetering in de achterstandswijken (+)		bewoners oordelen iets positiever over de bebouwing en de voorzieningen in hun buurt (+); burgers ervaren zelf geen verbeteringen in de leefbaarheid van de buurt (o); wel ervaren bewoners in achterstandswijken een verbetering van de leefbaarheid (+)	+	0
openbaar vervoer			in het algemeen ruime voldoende voor snelheid, beschikbaarheid, veiligheid en rijcomfort van het stad/streekvervoer; minder waardering voor reistijd en prijs; de laatste jaren valt een verbetering te constateren (+)	+	-
economische zaken			gemiddelde oordeel van burgers over de tevredenheid van winkels in de buurt is stabiel (o); ondernemers zijn duidelijk positiever geworden over het ondernemingsklimaat in de grotere gemeenten (+)	+	+

a Beschreven ontwikkelingen hebben bij benadering betrekking op de periode 2004-2009.

b De eindbeoordeling van het niveau berust op een weging van positieve en negatieve beoordelingen in de voorgaande kolommen. Een plus staat voor een positieve ontwikkeling, een min voor een negatieve ontwikkeling en een nul voor een gelijkblijvende uitslag.

c Beoordeling: - : kostprijsstijging 2% per jaar lager dan gemiddeld; +: kostprijsstijging 2% per jaar hoger dan gemiddeld; o : rest

Bron: zie kwaliteitsparagrafen in hoofdstuk 2.

Het is lang niet altijd eenvoudig om de trendmatige uitkomsten te interpreteren als positief of negatief. De meeste trendmatige ontwikkelingen kunnen positief worden geduid. In het algemeen tonen de gegevens in tabel 1.5 dus niet zonder meer aan dat ontwikkelingen in de effectiviteit en kwaliteit een verklaring vormen voor de ontwikkeling van de relatieve kostprijs van de gemeentelijke dienstverlening. Van de zeven sectoren waarin naar verhouding sterke relatieve kostprijsstijgingen zijn opgetreden zijn in vier gevallen ook positieve ontwikkelingen in effectiviteit en kwaliteit vast te stellen. Dit betreft de re-integratie van bijstandontvangers, de maatschappelijke opvang, de (jeugd)gezondheidszorg en economische zaken. Bij twee van de acht sectoren met relatief sterke kostprijsstijgingen zien we echter een minder gunstige ontwikkeling in de effectiviteit en kwaliteit van de dienstverlening: bij de brandweer en bij de inburgering. Bij de brandweer is de vermindering van effectiviteit en kwaliteit echter niet groot en vermoedelijk grotendeels toe te schrijven aan exogene factoren. Zo kan de brandweer weinig doen aan de congestie op de wegen, waardoor het moeilijker wordt om brandhaarden te bereiken. Ook de waarde van de verbrande objecten is voor de brandweer doorgaans een gegeven. Alleen door preventieve activiteiten heeft de brandweer hier invloed op, maar hierover zijn geen gegevens beschikbaar. Bij de inburgering speelt de herziene inrichting van het inburgeringsproces een belangrijke rol. Deze heeft geleid tot wachtlijsten en stuwmeren, terwijl de kosten van inburgering gewoon doorgingen.

Bij drie voorzieningen is sprake van zeer gematigde kostprijsontwikkelingen terwijl de kwaliteitsontwikkeling positief wordt geduid: de sportvoorzieningen, het openbaar vervoer in de gemeenten en de Wmo-voorzieningen voor gehandicapten. Het trendmatige positieve kwaliteitsoordeel is bij twee van deze voorzieningen echter uitsluitend gebaseerd op algemene oordelen van burgers (sport) en gebruikers (openbaar vervoer). Burgers zijn over het algemeen duidelijk positiever geworden over de sport in hun gemeenten en klanten in het openbaar vervoer zijn op veel punten iets positiever gaan oordelen. Informatie over effectiviteit en objectieve kwaliteit ontbreekt bij deze voorzieningen. Bij voorzieningen voor gehandicapten zijn gebruikers vooral positiever gaan oordelen over de woonaanpassingen en de vergoedingen voor verhuis- en vervoerskosten.

Concluderend kan gesteld worden dat bij de meeste voorzieningen met sterke kostprijsstijgingen ook sprake is van kwaliteitsverbetering. Bij voorzieningen waar dit niet het geval is, zijn goede verklaringen te geven.

## 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 Dergelijke posten worden via een opslagfactor toegerekend aan de overige tot de betreffende functie behorende taakvelden. Dit impliceert de veronderstelling dat de productie van deze posten zich evenredig ontwikkelt aan het gewogen gemiddelde van de overige tot de betreffende functie behorende taakvelden.
- 3 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.
- 4 Er zijn echter subtiele verschillen, zoals het feit dat geoormerkte reserveringen ('voorzieningen') voor latere uitgaven tot de lasten worden gerekend, terwijl die in het betreffende jaar nog niet zijn uitgegeven. Ook de boeking van kapitaallasten in termen van rente en afschrijvingen kan verschillen opleveren tussen feitelijke uitgaven en toegerekende lasten.
- 5 In de betrokken periode (2004-2009) steeg het prijspeil van het bruto binnenlands product met gemiddeld 1,6% per jaar.
- 6 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 centrale overheden). In tegenstelling tot deze benadering worden in dit rapport retributies als reinigingsrecht en rioolbelasting gerubriceerd als taakgebonden bijdragen van burgers voor geleverde prestaties. Zoals nog zal blijken in 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.
- 7 De hierbij gehanteerde indeling is grotendeels gebaseerd op die ten behoeve van het gemeentefonds (zie internetbijlage C).
- 8 De correctie voor taakmutaties heeft in de periode na 2000 betrekking op circa 15% van de uitgaven.
- 9 De afbakening van deze personeelsgegevens stemt overigens maar gedeeltelijk overeen met de afbakening van de uitgaven- en productiecijfers; zo wordt lang niet alle productie die wordt gefinancierd door gemeenten ook uitgevoerd door gemeentepersoneel.
- 10 Omdat de betreffende informatie voor het totaal van de publieke dienstverlening niet verder gaat dan 2008, is hier de periode 2004-2008 als vergelijkingsperiode gekozen.

## 2 Ontwikkelingen per taakveld<sup>1</sup>

### 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 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 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 apart 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 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).

Voor de paragrafen over kwaliteit en effectiviteit maken we gebruik van bronnen die betrekking hebben op objectieve kwaliteitsindicatoren, effectgerichte indicatoren of meningen van burgers of andere betrokkenen. Ze hebben soms betrekking op incidentele metingen voor een enkel jaar. Hoewel deze eenmalige gegevens zeker een bijdrage leveren aan het beeld van de gemeentelijke prestaties, schieten ze 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

1 Dit hoofdstuk is geschreven door Evert Pommer, Ingrid Ooms, Saskia Jansen en Jedid-Jah Jonker.

veranderingen over een breder spectrum van voorzieningen. Helaas blijkt een dergelijke continuïteit in berichtgeving geen regel te zijn.

Vanwege het grote aantal gemeenten en de vele beleidsmatige en maatschappelijke ontwikkelingen blijkt het in sommige gevallen lastig eenduidige verklaringen voor macro-ontwikkelingen te vinden. Een totaaloverzicht van de productindicatoren en van de kengetallen over productie en uitgaven is terug te vinden in de internetbijlagen C en D (te vinden via [www.scp.nl](http://www.scp.nl)).

## 2.2 Bestuursorganen en algemene ondersteuning

### Wat doet het gemeentebestuur?

Het taakveld bestuursorganen, dat het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad omvat, maakt deel uit van 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 'productie' van de bestuursorganen beschikbaar. Uiteraard kan het wel uitmaken hoe gemeenten worden bestuurd en of maatregelen effectief en efficiënt worden getroffen. Criteria als de tevredenheid van burgers of de mate waarin gestelde doelen zijn bereikt kunnen niet als benadering voor het productievolume worden gebruikt (zie voor een nadere toelichting § 1.3.5 in Kuhry en Jonker 2006 en § B.2 in internetbijlage B). Het laatste geldt evenzeer voor het taakveld algemene ondersteuning, waaronder centrale en facilitaire diensten vallen. Met de bestuursorganen was in 2009 0,8 miljard euro aan uitgaven gemoeid, met de algemene ondersteuning 1,8 miljard. Dit komt neer op respectievelijk 2% en 4% van de totale geanalyseerde gemeentelijke uitgaven.

### Beleidsmatige ontwikkelingen tot 2010

Voor de organisatie van het gemeentebestuur had de invoering van het dualisme (2002) verschillende, ook financiële, consequenties:

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

Het aantal bezoldigde gemeenteraadsleden is door het verdwijnen van dubbelfuncties toegenomen. Daarnaast zijn de kosten toegenomen door de instelling van een griffier en de daarbij behorende ambtelijke ondersteuning. Ook hebben alle gemeenten een Rekenkamer ingesteld, al dan niet samen met andere gemeenten.

Door de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s zijn zelf suggesties aangedragen voor verbeteringen: meer ondersteuning, een hoger (onderzoeks)budget (wettelijke, vaste norm), een hogere doorloopnelheid van onderzoeken, meer richten op maatschap-

pelijke effecten, een 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). Volgens de *Staat van de dualisering* (B&A Consulting 2008) functioneert het systeem in grote lijnen als beoogd, al zijn er op tal van onderdelen nog verbeteringen mogelijk. Dat betreft onder meer de machtsbalans tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders, die nog te veel aan de kant van de laatstgenoemden lijkt te liggen.

Sinds 2007 wordt sterk ingezet op het versterken van de bestuurskracht van gemeenten. Verschillende commissies hebben aanbevelingen gedaan om de autonome positie van gemeenten te versterken (VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet 2007, Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten 2008, Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen 2007). De door deze commissies voorgestelde lijn is door de gemeenten, gecoördineerd en gestimuleerd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), consequent volgehouden. Dit uit zich onder meer in weerkerende pleidooien voor verdere modernisering van de overheid en versterking van de dienstverlening. De gemeenten hebben dit verder gefaciliteerd door in te stemmen met de oprichting van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING), een stichting die zich richt op de versterking van de bestuurskracht van gemeenten, het stimuleren van het gebruik van benchmarks en het bevorderen van de E-overheid. Deze stichting wordt bekostigd door een uitname uit het gemeentefonds, ongeveer 7 miljoen euro op jaarbasis.<sup>1</sup>

#### Beleidsontwikkelingen vanaf 2010

Met de raadsverkiezingen van 3 maart 2010 zijn twee volledige raadsperioden onder het nieuwe wettelijke regime van het dualisme afgerond. Gedurende die twee perioden is regelmatig gespeculeerd over de onrust die de introductie van het dualisme heeft veroorzaakt in het lokale bestuur (Begeleidingscommissie vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2006). Dit zou vooral blijken uit een stijging van het aantal voortijdig aftredende wethouders. Deze ontwikkeling zou onder meer een effect kunnen hebben op de omvang van de wachtgeldten die aan afgetreden bestuurders worden uitgekeerd. De gemeenteraadsverkiezingen van 2010 hebben er in het algemeen toe geleid dat het aantal partijen in de gemeenteraden is toegenomen, en dat bovendien gemiddeld meer partijen in colleges van B&W zijn vertegenwoordigd. Deze omstandigheden zouden kunnen bijdragen aan een grotere instabiliteit van colleges van B&W en daardoor wederom een toenemend aantal aftredende wethouders in de komende periode.

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte (2010) staan voornemens om het aantal bestuurders in gemeenten te verminderen, alsmede het aantal leden van gemeenteraden. Dit plan is echter nog niet geconcretiseerd.

### Indicatoren voor de productie

Voor bestuursorganen is gekozen voor een benadering van de productie in termen van normeringsindicatoren. Aangenomen is dat de omvang van de bestuurlijke activiteiten in een gemeente primair evenredig is aan het aantal inwoners. Daarnaast is echter duidelijk dat kleine gemeenten een schaalnadeel hebben, omdat ook een kleine gemeente beleid moet maken op een groot scala aan beleidsterreinen. Deze invalshoek sluit aan bij de bestaande regelgeving voor de omvang van bestuursorganen, die is gebaseerd op het uitgangspunt dat ook in kleinere gemeenten ten minste een burgemeester, enkele wethouders en een minimaal aantal raadsleden moeten worden benoemd. In de uitwerking is daarom uitgegaan van een normatieve productie gebaseerd op een vast basisbedrag per gemeente plus een bepaald bedrag per inwoner. De normatieve ontwikkeling van de productie op landelijk niveau kan dan worden verkregen door in elk jaar de vaste voet te vermenigvuldigen met het aantal gemeenten en het totaal aantal inwoners van Nederland met het bedrag per inwoner. De genoemde 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).<sup>2</sup> De aldus geraamde 'productie' kan vervolgens worden vergeleken met de reële ontwikkeling van de kosten.

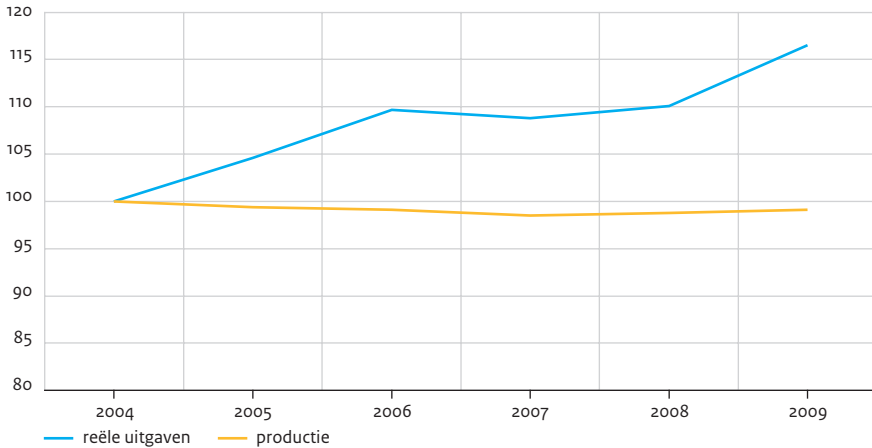
Ook bij algemene ondersteuning is afgeweken van de standaardregel dat overhead als opslagfactor wordt toegerekend aan de betrokken activiteiten. In plaats daarvan is een numeriek equivalente methode gekozen, waarbij aan het taakveld algemene ondersteuning en ontwikkeling van de productie wordt toegerekend die gelijk is aan het gewogen gemiddelde over alle overige taakvelden (volgens de rekenregel toegelicht in kader B.1 in internetbijlage B). Op die manier worden de uitgaven en de afgeleide productie voor dit taakveld afzonderlijk in beeld gebracht.<sup>3</sup>

### Productie en uitgaven

Figuur 2.1 geeft een beeld van de kengetallen voor het taakveld bestuursorganen en laat een vrij constant verloop van de productie zien bij een gemiddeld stijgend verloop van de reële uitgaven. In de periode 2004-2006 is een stijging van de uitgaven opgetreden, gevolgd door een stabilisatie in 2007 en 2008. In 2009 vond opnieuw een stijging plaats. Gemiddeld stegen de uitgaven met 3,1% per jaar tussen 2004 en 2009. 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 figuur 2.1 als productie weergegeven ontwikkeling reflecteert het gestaag teruglopen van het aantal gemeenten (van 483 in 2004 naar 441 in 2009). Hier weegt de lichte stijging van de omvang van de bevolking niet tegenop. Daardoor daalde deze indicator met gemiddeld 0,2% per jaar.

**Figuur 2.1**

Kengetallen voor bestuursorganen, 2004-2009 (indexcijfers, 2004 = 100)

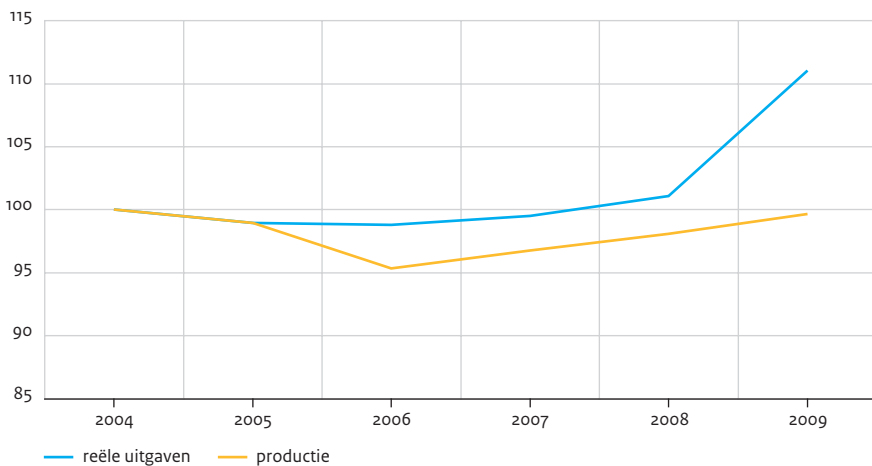


Bron: CBS (Statistiek Gemeenterekeningen, StatLine) SCP-bewerking

De reële uitgaven voor algemene ondersteuning (figuur 2.2) zijn tot 2008 redelijk stabiel, maar vertonen in 2009 een sterke stijging. Hiervoor hebben we geen goede verklaring. De gemiddelde toename bedroeg 2,1% per jaar. De productie, die in verband met het overhead-karakter is afgeleid van de ontwikkeling van de totale productie van gemeenten, nam in de periode 2004-2009 met 0,2% per jaar af. Daardoor steeg de relatieve kostprijs met 2,3%.

**Figuur 2.2**

Kengetallen voor algemene ondersteuning, 2004-2009 (indexcijfers, 2004 = 100)



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

### Kwaliteit van dienstverlening

Nederlanders zijn redelijk tevreden over het functioneren van de gemeente en vinden over het algemeen dat de kwaliteit op hetzelfde niveau is gebleven. Gemiddeld geven burgers de gemeentelijke dienstverlening in 2008 een 7,6; in voorgaande jaren kwam het rapportcijfer iets lager uit: een 7,5 in 2005 en een 7,4 in 2006 en 2007 ([www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)). Uit de SCP-enquête *Kwaliteit Publieke Dienstverlening 2010*<sup>4</sup> blijkt dat 63% van de Nederlanders tevreden is over de dienstverlening door gemeenten. De meeste mensen (64%) geven een kwalificatie 'goed'. Dertig procent vindt de dienstverlening matig en slechts een kleine 4% vindt de dienstverlening slecht. Ruim driekwart van de bevolking vindt dat de kwaliteit van de dienstverlening in de afgelopen vijf jaar niet is veranderd. Negen procent vindt dat de kwaliteit is verbeterd en 13% dat de kwaliteit is achteruitgegaan.

Voorgaande cijfers hebben betrekking op de dienstverlening door gemeenten in het algemeen. De bestuursorganen vormen hier slechts een onderdeel van. Daarom kijken we hierna naar onderzoeken die het vertrouwen in de politiek en het (lokale) bestuur expliciet als onderwerp hebben gehad. Uit het COB-onderzoek (Continu Onderzoek Burgerspectieven) (Dekker et al. 2010) blijkt dat in 2008 twee derde van de bevolking het gemeentebestuur een voldoende geeft. Dit is een duidelijk betere score dan voor de rijksoverheid, die slechts van ongeveer de helft van de bevolking een voldoende krijgt. Uit het *Rapport opkomstonderzoek 2010* (BMC 2010) blijkt overigens dat slechts 20% van mening is dat gemeentelijke beslissingen veel invloed hebben op het dagelijks leven. Dit lage percentage is door de jaren heen vrij constant: in 2006 lag het op 22 en in 2002 en 1998 op 18. De overige burgers waren van mening dat gemeentelijke beslissingen weinig of helemaal geen invloed hebben. De afstand van de burger tot de politiek komt ook duidelijk naar voren in het oordeel van burgers (zoals weergegeven op de website [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)). Of het nu gaat om invloed die kiezers hebben, om een oordeel over de vertegenwoordiging door de gemeenteraad, het vertrouwen in het college van B&W of een oordeel over goed gemeentebestuur, de burger geeft de gemeenten hier onvoldoendes of kleine voldoende. Wel valt er op alle onderdelen een stijgende trend in de oordelen van de burgers waar te nemen. Zo steeg het rapportcijfer van burgers over goed gemeentebestuur van 4,9 in 2007 naar 6,0 in 2009, dat over de vertegenwoordiging in de gemeenteraad van 4,6 naar 5,4 en dat over het vertrouwen in B&W van 5,2 naar 6,1. In 2010 en 2011 is het burgeroordeel nog verder verbeterd, zij het in bescheiden mate.

*Samenvattend* kunnen we stellen dat burgers de dienstverlening van gemeenten in het algemeen van constante kwaliteit vinden en dat burgers meer vertrouwen hebben gekregen in hun lokale vertegenwoordigers. De gematigde kostprijsstijging van gemeentelijke bestuurszaken is dus niet in strijd met de ontwikkelingen in de kwaliteit van het openbaar bestuur.

## 2.3 Burgerzaken

### Wat doet burgerzaken?

De dienst Burgerzaken is een van de belangrijkste publieksgerichte 'loketten' van de gemeente. De meeste burgers hebben regelmatig met deze dienst te maken in verband met de aanvraag van reisdocumenten, het melden van verhuizingen of de aangifte van huwelijken, geboorten en sterfgevallen. Met het taakveld burgerzaken was in 2009 circa 0,7 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 geanalyseerde 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. In het verleden is getracht bij enkele gemeenten, onderzoeksbureaus en landelijke organisaties nadere informatie te verkrijgen over kostprijzen. Helaas is dat 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. Ten behoeve van dit onderzoek is inzage verleend in het *Werkplan Publiekszaken Almelo 2004* (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 tot 2010

Het veld van de dienst Burgerzaken is nog steeds 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 identificeerbare 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.

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 kabinet-Balkenende IV (2007) tot uitdrukking kwam – en door de mogelijkheden tot innovatie die door moderne technologieën ontstaan. Zo worden vanaf 21 september 2009 vingerafdrukken verplicht in het paspoort opgenomen. Dit is het gevolg van Europese regelgeving. Gemeenten hebben nieuwe apparatuur aangeschaft en ambtenaren hebben trainingen gevolgd om vingerafdrukken te kunnen afnemen (BZK 2010b).

Er zijn door de Nederlandse gemeenten in 2009 in totaal één miljoen minder uittreksels uit de gemeentelijke basisadministratie (GBA) verstrekt in vergelijking met 2006 (BZK 2009a). Dit komt neer op een daling van 40%. Zo zijn er geen uittreksels meer nodig



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

Deze reductie van administratieve lasten is mogelijk doordat alle gemeenten inmiddels aangesloten zijn op de GBA. Dit is mogelijk gemaakt door de ingebruikname van het burgerservicenummer (BSN) op 26 november 2007. 1 januari 2010 was de wettelijke datum waarop alle gemeenten aangesloten moesten zijn op de GBA, maar dat is pas in de loop van 2010 gerealiseerd. Het is de bedoeling dat het GBA wordt samengevoegd met het RNI (Registratie Niet Ingezetenen) en wordt omgedoopt in de Basisregistratie Personen (BRP). Het GBA is inmiddels ook verbonden met de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG). Deze verbinding is nodig omdat de gemeenten vanaf 1 juli 2011 de adresgegevens in het GBA moeten betrekken uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen.

#### Beleidsmatige ontwikkelingen vanaf 2010

Er is een wetsvoorstel in behandeling waarin wijzigingen in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek op stapel staan (TK 2009/2010b). Met deze wijzigingen wordt het mogelijk om huwelijksaangifte via het internet te doen. Ook wordt er onderzoek gedaan naar het elektronisch erkennen van kinderen. In het kader van administratieve lastenverlichting, een doel uit het bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten (BZK/VNG 2007), is het in de toekomst voor burgers niet langer nodig bewijsstukken aan te leveren. De informatie die nodig is om diensten te verlenen wordt door de ambtenaar burgerlijke stand opgevraagd in de systemen van de gemeente of andere overheidsorganisaties.

In de ontwikkelingen rond dienstverlening spelen het Antwoord© (ook bekend als 'het antwoord-concept') en mijnoverheid.nl een belangrijke rol. Begin 2011 was in circa 50% van de gemeenten Antwoord© operationeel of in ontwikkeling en in 60% van de gemeenten mijnoverheid.nl (KING 2011). Volgens de ambities van het programma wordt het Klant Contact Centrum (KCC) van de gemeente in samenhang met het 14+ netnummer het unieke portaal waar burgers, bedrijven en instellingen terecht kunnen voor alle producten en diensten van de overheid en daarmee samenhangende producten en diensten van de ketenpartners. De praktische invulling van deze ambities gebeurt in een groot aantal gevallen door binnen de gemeente een publieksdienst in te richten die verantwoordelijk is voor de dienstverlening van de gemeente. De publieksdiensten komen over het algemeen voort uit de dienst Burgerzaken. Dat is logisch, omdat de dienst Burgerzaken historisch gezien een dienst is waar veel klantcontact plaatsvindt.

Ook op productniveau blijft het veld van Burgerzaken in beweging. Nadat het nieuwe model rijbewijs op 1 oktober 2006 is ingevoerd, is per 1 januari 2010 de gratis Nederlandse identiteitskaart (NIK) voor kinderen tot 14 jaar komen te vervallen. Ook is het bijschrijven van kinderen tot 13 jaar in het paspoort van een van de ouders niet meer

mogelijk. In plaats daarvan vragen kinderen tot 13 jaar een NIK aan tegen het jeugd-tarief. Dat tarief is gelijk aan het tarief om kinderen te laten bijschrijven in het paspoort van de ouders. Dit is in lijn met het 'één persoon per paspoort'-principe dat vanaf 26 juni 2012 geldt.

Burgerzaken heeft ook al enkele jaren te maken met het programma modernisering GBA (mGBA), dat onder andere bestaat uit de bouw van een Burgerzakensysteem. Het programma mGBA is herstart en inmiddels is besloten dat er één landelijke bron met Burgerzakensysteem-Kern (BZS-K) en GBA-Verstrekkingen (GBA-V) komt voor per gemeente opgeslagen gegevens van de basisregistratie personen (BRP). Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt een lokale versie van het Burgerzakensysteem-Kern (BZS-K) voor gemeenten beschikbaar. De gemeenten zijn en blijven als bronhouder verantwoordelijk voor de GBA. Met dit centrale systeem behoort 7 × 24 uur plaatsonafhankelijke dienstverlening in de toekomst tot de mogelijkheden. Bovendien vereenvoudigt een centraal systeem het behalen van een optimale gegevenskwaliteit en biedt het gemeenten zicht op kostenbesparingen.

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

### Indicatoren voor de productie

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;<sup>5</sup>
- (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 (hierbij zal een correctie worden aangebracht voor het sterk verminderde aantal uittreksels sinds 2006).

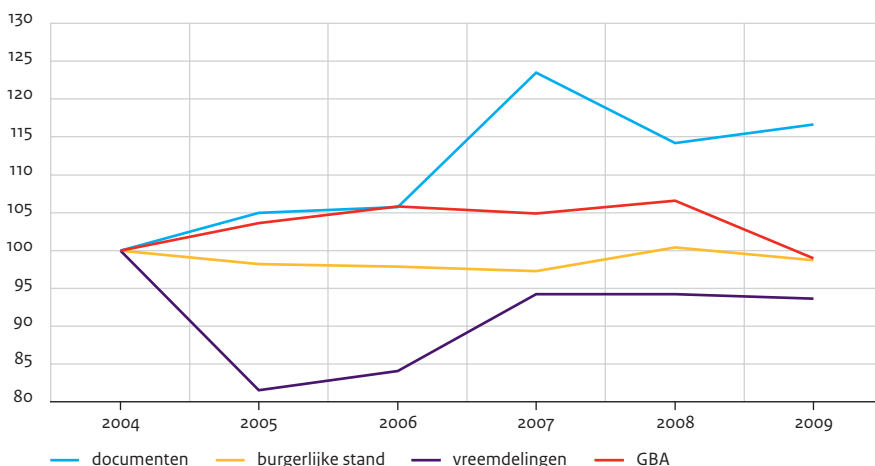
De deelcategorie (reis)documenten wordt gekoppeld aan de inkomsten van gemeenten, in de veronderstelling dat deze activiteiten min of meer kostendekkend zijn. Bij de overige activiteiten worden de inkomsten op nul gesteld. De werkelijkheid wijkt iets van dit gestileerde beeld af, maar dit kan de uitkomsten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

### Productie en uitgaven

De aantallen verstrekte (reis)documenten (figuur 2.3) vertonen in eerste instantie een sterke stijging. In 2008 zien we een daling (met name bij de ID-kaarten). Per saldo stijgt de samengestelde indicator documenten in de periode 2004-2009 met 2% per jaar. De fluctuaties zijn voor de afzonderlijke documentsoorten nog veel opvallender (niet in de figuur weergegeven). Het aantal uitgereikte paspoorten is weliswaar vrij constant, maar het aantal uitgereikte rijbewijzen is meer dan verdubbeld sinds 2005. Hetzelfde geldt voor de identiteitsbewijzen in 2005. De fluctuaties in het aantal uitgereikte rijbewijzen hangen samen met veranderingen in de geldigheidsduur in voorafgaande jaren. De stijging bij de identiteitsbewijzen is het gevolg van de invoering van de identificatieplicht in dat jaar. Bij het onderdeel vreemdelingen blijft het aantal naturalisaties in de betrokken periode vrijwel gelijk, maar fluctueert het aantal afgegeven verblijfsvergunningen afhankelijk van – onder meer – het gevoerde asielbeleid. Per saldo treden ook fluctuaties op in de samengestelde indicator. De productie vertoont een stabiel verloop tussen 2004 en 2009 (lichte daling van gemiddeld 0,3% per jaar). De indicator GBA meet het aantal mutaties in het bevolkingsregister via verhuizingen. Dit daalt heel licht met 0,2% per jaar.

Figuur 2.3  
Productie Burgerzaken, 2004-2009 (indexcijfers, 2004 = 100)

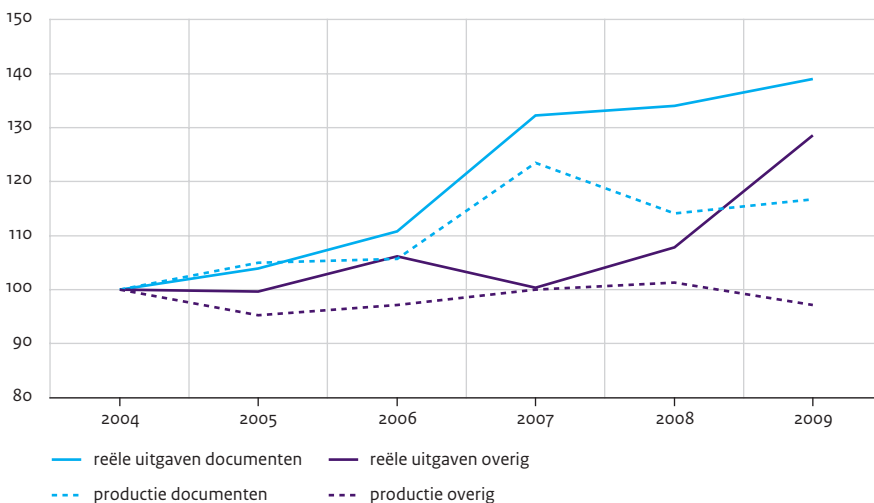


Bron: CBS (StatLine); IND (jaarverslag); BZK (begroting); RDW (jaarverslag); Werkplan Publiekszaken Almelo 2004 (gewichten)

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 uitgaven van documenten vertonen een sterke stijging. De productie blijft overigens met een gemiddelde groei van 3,1% per jaar achter bij die van de reële uitgaven (6,8% per jaar). Dit impliceert een stijging van de reële kostprijs met 1,2% per jaar. Bij de overige producten treden fluctuaties op, maar groeien de reële uitgaven met gemiddeld 5,2% per jaar veel sneller dan de productie (die zelfs licht daalt met 0,6% per jaar). Daardoor neemt de relatieve kostprijs sterk toe met 5,8% per jaar.

Figuur 2.4

Productie en reële uitgaven Burgerzaken, 2004-2009 (indexcijfers, 2004 = 100)



Bron: CBS (Bevolkingsgegevens StatLine, Statistiek gemeenterekeningen); IND (jaarverslagen); BZK (begrotingen); RDW (jaarverslagen); Werkplan Publiekszaken Almelo 2004 (gewichten)

## Kwaliteit van dienstverlening

### Objectief

In de Accessibility Monitor 2010 (Accessibility 2010) worden 60 gemeentelijke websites onderzocht en wordt geconstateerd dat 59 hiervan niet voldoen aan de minimale toegankelijkheidseisen. Het gaat hierbij met name om drempels voor mensen met een audiovisuele handicap. Verder wordt er in het onderzoek geconstateerd dat de Quickscan die de overheid hanteert om de voortgang in de implementatie van de webrichtlijnen te meten, onvoldoende rekening houdt met de toegankelijkheid van websites. Dit is een belangrijke kanttekening, aangezien gemeenten steeds meer diensten via internet aanbieden: in 2007 werd 70% van de diensten voor zowel bedrijven als burgers via internet aangeboden.

## Subjectief

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 Publieke Dienstverlening 2010* blijkt dat 89% van de burgers tevreden is over de dienstverlening bij het aanvragen en verlengen van rijbewijzen en paspoorten. In 2002 en 2006 was dit percentage vrijwel gelijk (88% respectievelijk 84%). De prijzen voor rijbewijzen lopen behoorlijk uiteen en varieerden in 2008 van 20 euro tot 62 euro, met een gemiddelde van 50 euro ([www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)). Driekwart van de burgers vindt de prijs voor rijbewijs of paspoort in 2010 te hoog. Bij een uittreksel van de burgerlijke stand is dit 67%. Deze percentages liggen lager dan in 2006, toen nog respectievelijk 84% en 73% de prijs te hoog vond (zie ook Pommer et al. 2008).

Over de dienstverlening bij het aanvragen van een vergunning zijn de burgers positiever gaan oordelen. Zestig procent geeft ten minste de kwalificatie 'goed'. In 2002 lag dit percentage op 51% en in 2006 op 49%. Ook bij vergunningen vindt het merendeel van de burgers (75%) de prijs te hoog. In 2006 was dit nog 82%. Uit de *Atlas van de lokale lasten* (Coelo 2006) blijkt dat gemeenten in 2006 erg terughoudend zijn geweest met het verhogen van de tarieven voor gemeentelijke diensten, mogelijk om de discussie in de jaren ervoor over de almaar toenemende lokale lasten niet opnieuw op te rakelen.

Het initiatief Benchmarking Publiekszaken biedt in potentie interessante informatie over het functioneren van de afdeling Burgerzaken. 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 en momenteel staat de teller op 82. Helaas zijn de meeste uitkomsten niet openbaar. Wel openbaar zijn enkele tevredenheidsoordelen van cliënten, die mede bedoeld zijn om de effecten van het functioneren van Publiekszaken te meten. Zo bleek dat cliënten van Publiekszaken de dienstverlening aan de balie medio 2010 gemiddeld een 7,7 gaven. De gemiddelde score per gemeente loopt uiteen van 7,0 tot 8,1.

De afgelopen jaren is de communicatie met de burger via internet steeds belangrijker geworden. Hierbij gaat het niet alleen om informatievoorziening. Steeds meer gemeenten bieden bedrijven en burgers mogelijkheden om bepaalde zaken, zoals het aanvragen van vergunningen of het maken van afspraken, via het internet te regelen. Volgens onderzoek van Advies Overheid.nl is de kwaliteit van de gemeentelijke website echter nog niet voldoende: in 2007 werd gemiddeld het rapportcijfer 5,5 en in 2006 een 4,7 gegeven ([www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.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.

*Samenvattend* kunnen we stellen dat de kwaliteit van de dienstverlening van burgerzaken op een aantal punten iets is verbeterd, maar dat deze dienstverlening ook op een aantal punten nog tekortkomingen vertoont. Deze kwaliteitsontwikkeling kan niet de sterke kostprijsontwikkeling verklaren. Daarvoor moeten andere factoren verantwoordelijk zijn, zoals de verbetering van de elektronische dienstverlening en de inrichting van Klant contact centra.

## 2.4 Openbare orde en veiligheid

### Hoe zorgt de gemeente voor orde en veiligheid?

Het taakveld openbare orde en veiligheid omvat vier activiteiten: brandweezorg, rampenpreventie, politiediensten en overig lokaal veiligheidsbeleid. Van de 1,8 miljard euro die gemeenten in 2009 uitgaven aan dit taakveld had bijna 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 en 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 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 in 1993, waarbij regionale korpsen werden gevormd, sterk verminderd. De overgebleven uitgaven hebben vooral betrekking op het inhuren van politiediensten voor ordebewaring en toezicht.

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

### Beleidsmatige ontwikkelingen tot 2010

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

De regionalisering van de veiligheidszorg in veiligheidsregio's krijgt steeds duidelijker vorm. De verschillende besturen en diensten werken steeds meer samen op het terrein van de brandweezorg, rampenbeheersing, crisisbeheersing, geneeskundige hulp-

verlening bij ongevallen en rampen (GHOR) en de handhaving van openbare orde en veiligheid. Op 2 februari 2010 heeft de Eerste Kamer ingestemd met het wetsvoorstel veiligheidsregio's. Hiermee is een belangrijke mijlpaal bereikt. Nu is er eindelijk duidelijkheid over wettelijke bevoegdheden en is er een langetermijnperspectief. Op basis hiervan kunnen de veiligheidsregio's zich verder ontwikkelen en versterken (Staatsblad 2010a).

Wat de brandweer betreft worden er nadrukkelijk eisen gesteld aan de kwaliteit. Een nieuw Besluit kwaliteit brandweerpersoneel is vorig jaar in werking getreden (Staatsblad 2010b). Het nieuwe Besluit blijft niet beperkt tot de eisen die aan het diploma worden gesteld om in dienst te treden van de brandweer. Er worden in het Besluit ook verplichtingen opgenomen met betrekking tot het 'vakbekwaam blijven': bijscholen en oefenen. In het Besluit worden tevens landelijke functiegerelateerde basiseisen voor brandweerpersoneel en een uniform opleidings- en oefentraject gespecificeerd. Het vorige kabinet had het voornemen om de taken van de brandweer volledig over te hevelen naar de veiligheidsregio's. Met het wetsvoorstel dat inmiddels naar de Tweede Kamer is gestuurd (TK 2010/2011) zal er een eind komen aan de gemeentelijke brandweer.

Nog steeds is er intensieve aandacht voor achterstandswijken, waar sprake is van een cumulatie van problemen, zoals verpaupering, verloedering, overlast en criminaliteit. De ministers van Justitie en BZK in het kabinet-Balkenende IV hebben een programma opgesteld voor de periode 2007-2010. Belangrijkste thema's hierin zijn: aanpak van de achterstandswijken, verdere vermindering van overlast en criminaliteit, verbetering van crisisbeheersing en tegengaan van radicalisering. Uiteindelijk moeten in 2008-2010 de onveiligheid, criminaliteit en verloedering met 20-25% zijn gedaald. Recente informatie uit de Veiligheidsmonitor wijst erop dat deze doelstelling is gehaald (CBS en Justitie 2011).

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

#### Beleidsmatige ontwikkelingen vanaf 2010

Het kabinet-Rutte focust op het veiliger worden van met name de straat, wijken en de openbare ruimte en wil dit vooral bereiken door stringenter repressief optreden tegen straatterreur, overlast, intimidatie, agressie, geweld en criminaliteit. Daartoe wil het kabinet onder meer de mogelijkheid tot preventief fouilleren verruimen, zwaardere straffen opleggen bij geweld tegen politie, brandweer, ambulancepersoneel en andere

gezagsdragers, meer cameratoezicht, een consequent lik-op-stukbeleid, de invoering van 'strafdienstplicht', de invoering van minimumstraffen in het volwassenenstrafrecht, de verdere ontwikkeling van veiligheidshuizen en de invoering van adolescentenstrafrecht voor de groep van 15- tot 23-jarigen.

Al enige tijd werd een nieuwe Politiewet voorbereid (Justitie/BZK/Defensie 2006). Deze is echter na de val van het kabinet-Balkenende I v door de Tweede kamer controversieel verklaard. Inmiddels is een nota van wijziging in voorbereiding inzake de instelling van een nationale politie. Volgens het Regeerakkoord 2010 komen er tien politieregio's, waarbij de grenzen van de tien arrondissementen leidend zijn. De burgemeester blijft verantwoordelijk voor de lokale openbare orde en veiligheid en kan hiertoe politiecapaciteit inzetten. Bij geschillen in een regio over de inzet van de politie wordt de beslissing genomen door de regioburgemeester bij wie het gezag berust.

De Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme (voetbalwet) geeft de burgemeester het recht om voor de handhaving van de openbare orde gebieds- en/of groepsverboden op te leggen, eventueel gepaard gaand met een meldingsplicht. Omdat het een verandering van de Gemeentewet betreft kunnen ook voor andere ordeverstoringen dan voetbalvandalisme gebieds-, groepsverboden en/of meldingsplichten worden opgelegd. Hierdoor is de wetswijziging niet alleen interessant voor gemeenten met een club die speelt in het betaald voetbal. Het voorstel is op 7 april 2009 door de Tweede Kamer en medio 2010 ook door de Eerste Kamer aangenomen.

Een minder ingrijpende beleidsverandering voor gemeenten is de Prostitutiewet (Justitie 2009). In deze wet wordt de prostitutie aan duidelijkere regels gebonden om de veiligheid van prostituees en burgers te vergroten. Een kern van het wetsvoorstel is de invoering van een verplicht en uniform vergunningstelsel voor de uitoefening van een seksbedrijf. Omdat in de nieuwe situatie overal een vergunningsplicht geldt, worden de verplaatsingen voorkomen die nu nog het gevolg zijn van het feit dat bepaalde gemeenten geen vergunningsplicht kennen. De wet is in maart 2011 door de Tweede Kamer aangenomen. In het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte (2010) is het voornemen opgenomen om overlast en criminaliteit die verband houden met prostitutie en de handel in verdovende middelen verder terug te dringen door de volgende maatregelen:

- Coffeeshops worden besloten clubs voor meerderjarige ingezetenen op vertoon van een clubpas.
- De afstand tussen scholen en coffeeshops moet ten minste 350 meter bedragen. Hierop wordt landelijk toegezien.
- Er komen zwaardere straffen op de in- en uitvoer, teelt van en handel in drugs.
- De minimumleeftijd voor prostituees gaat omhoog naar 21 jaar en vrouwenhandel wordt harder aangepakt.



### Indicatoren voor de productie

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

Voor de brandweer hanteren 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. Bij de hiervoor genoemde keuze van indicatoren blijft de preventieve taak van de brandweer buiten beeld. Dit levert een veiligheidsparadox op: naarmate preventie beter werkt, neemt het aantal branden af en daarmee de inzet van de brandweer. Meer veiligheid correspondeert dan met minder brandweer. 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.

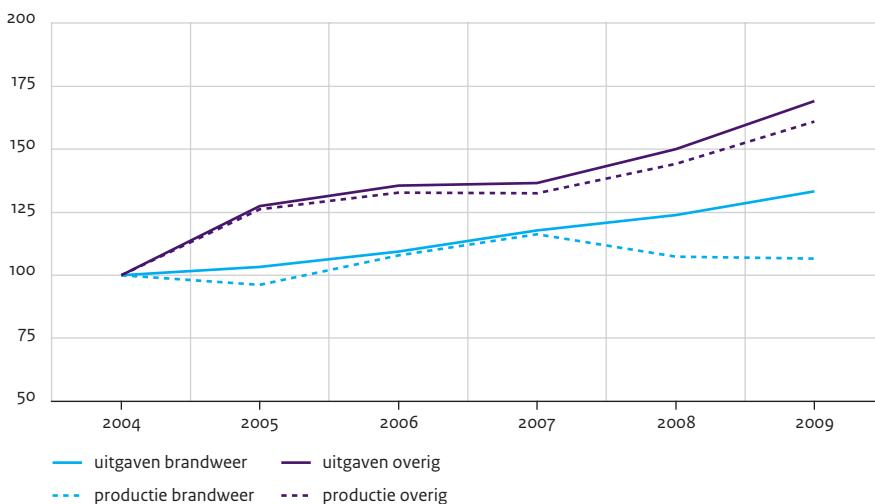
Hier speelt ook problematiek die aangeduid zou kunnen worden als 'veiligheidsparadox'. De doelstelling van het beleid is het terugdringen van criminaliteit en overlast. In het kader van het grotestedenbeleid worden doelstellingen gemeten in termen van een verlaging van de betreffende indicatoren. In de prestatiecontracten die met de politie zijn afgesloten, en die in 2008 zijn vervangen door landelijke prioriteiten, 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. Juist als de beleidsdoelstellingen niet worden gehaald, zijn er 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 publieke dienstverlening. Hierin wordt rekening gehouden met de gemiddelde relatieve prijsstijging van publieke diensten, geschat op de bbp-prijsindex plus een extra jaarlijkse groei van 1,2% (zie ook § 1.4).

### Productie en uitgaven

Figuur 2.5 geeft een beeld van de ontwikkelingen in dit taakveld in de periode 2004-2009. De reële gemeentelijke uitgaven voor de brandweer nemen sterk toe (gemiddeld bijna 6% per jaar) en die voor overig lokaal veiligheidsbeleid nog veel forser (gemiddeld 11% per jaar). Tezelfdertijd is de productie van de brandweer na een stijging in de eerste jaren en een daling daarna gemiddeld slechts licht gestegen met 1,3% per jaar. Dit impliceert een stijging van de relatieve kostprijs van de brandweer (met circa 4,5% 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, 2004-2009 (indexcijfers, 2004 = 100)

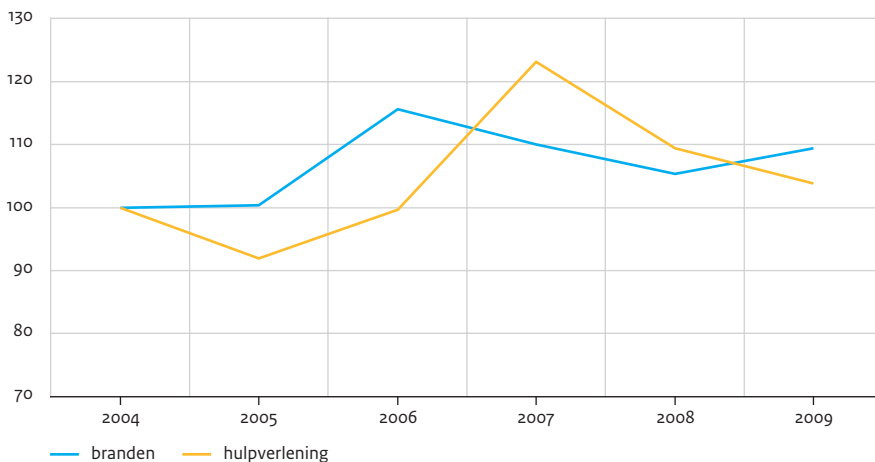


Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; Brandweerstatistiek) scP-bewerking

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; het aantal branden steeg met gemiddeld 1,8% per jaar en het aantal hulpverleningen steeg met gemiddeld 0,8% per jaar. De fluctuaties in het aantal branden hangen in ieder geval ten dele samen met de weersomstandigheden. Het aantal branden lag in 2009 ongeveer op 47.000, het aantal hulpverleningen op bijna 42.000. Er is een trendmatige toename van het aantal keren dat er loos alarm is geslagen. Deze stijging is geheel toe te schrijven aan een toename van het aantal loze meldingen door brandmeldinstallaties. Het aantal brandweerposten (1013 in 2008) is nagenoeg gelijk gebleven.

Figuur 2.6

Productie brandweer, 2004-2009 (indexcijfers, 2004 = 100)



Bron: CBS (Brandweerstatie; StatLine)

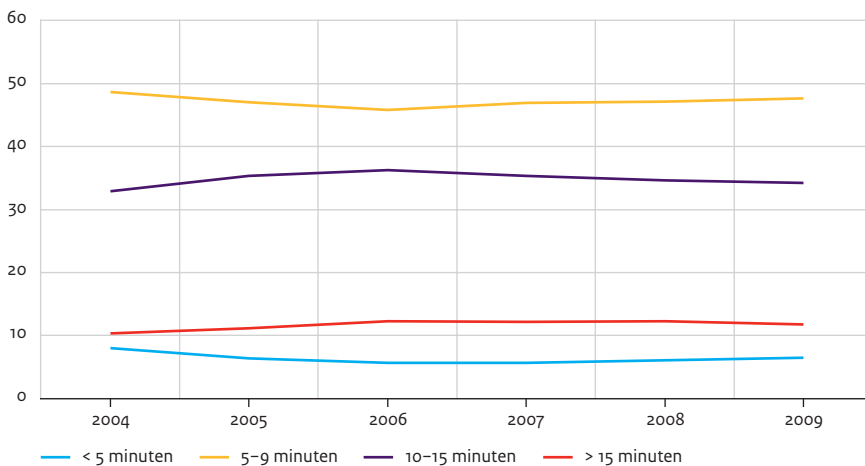
### Kwaliteit en effectiviteit van dienstverlening

#### Objectief

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. Door de grotere afstand die moet worden afgelegd is de rijtijd in het algemeen gemiddeld hoger in dunbevolkte landelijke gebieden. In figuur 2.7 is te zien dat de opkomsttijden iets langer zijn. In 2004 was de brandweer in 57% van de gevallen binnen negen minuten aanwezig, in 2009 is dat in 54% van de gevallen.

Figuur 2.7

Opkomsttijden brandweer in aantal minuten, 2004-2009



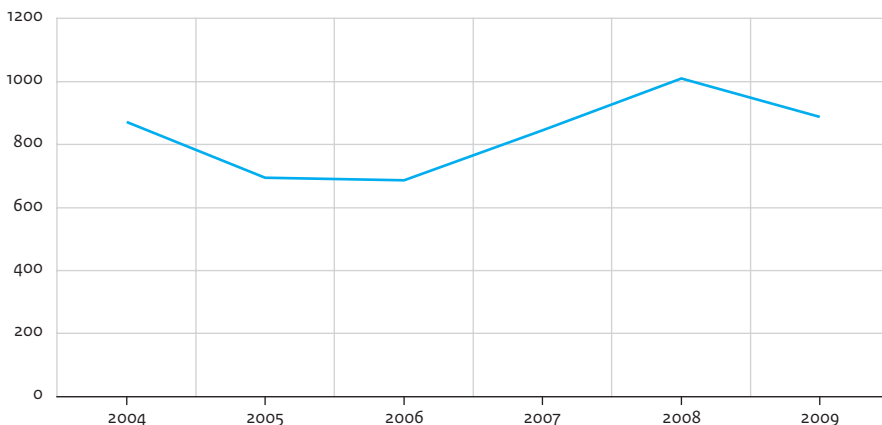
Bron: CBS (StatLine)

Deze verslechtering zou overigens heel goed kunnen samenhangen met een exogene factor: de congestie 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 2004 en 2005 gedaald van 900 naar 700 miljoen euro, vervolgens gestegen tot 1000 miljoen euro in 2008 en daarna gedaald naar 900 miljoen euro in 2009, zie figuur 2.8. De effectiviteit lijkt dus in de tijd te variëren. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat het moeilijk te meten concept beschikbaarheidsnut een centrale rol speelt bij afwegingen over nut en omvang van de brandweer.

Figuur 2.8

Jaarlijks schadebedrag bij brand, 2004-2009 (in mln. euro, in prijzen van 2009)



Bron: CBS (StatLine)

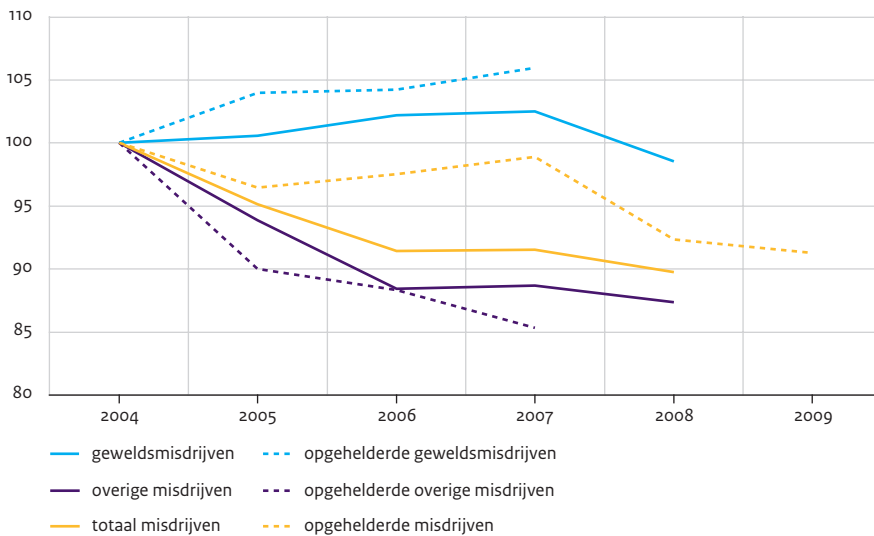
De hier gepresenteerde kwaliteits- en effectiviteitsmaten geven weliswaar nader inzicht in het functioneren van de brandweer, maar leveren geen verklaring voor de stijging van de reële kosten per product: het aantal branden en hulpverleningen is min of meer gelijk gebleven, de opkomsttijd is, wellicht mede door toenemende externe oorzaken, verkeerscongestie) langer geworden. De schadebedragen fluctueren in de tijd. 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 subjectieve maten als het vertrouwen van de bevolking in de politie en gevoelens van onveiligheid bij de bevolking, maar ook aan objectieve maten als de omvang van de criminaliteit.

Uit de slachtofferenquêtes blijkt dat het aantal delicten tussen 2005 en 2008 licht is gedaald (Integrale Veiligheidsmonitor, CBS 2009a). Ook bij het aantal door de politie geregistreerde misdrijven is een daling te zien in de periode 2004-2008 (zie figuur 2.9). In de periode 2004-2007 trad er een stijging op van het aantal geweldsmisdrijven, gevolgd door een sterke daling in 2008.<sup>6</sup> Het aantal overige misdrijven vertoonde een daling tot 960.000; per saldo daalde dit aantal tussen 2004 en 2008 met 13% (CBS, StatLine). In de figuur staat ook het aantal door de politie opgehelderde misdrijven. Helaas zijn hier voor 2008 alleen cijfers bekend voor het totaal aantal opgehelderde misdrijven. Dit percentage is met 8% afgenomen in de periode 2004-2008. Het oplossingspercentage bij geweldsmisdrijven ligt in 2007 6% hoger dan in 2004.

Figuur 2.9

Geregistreerde misdrijven, 2004-2009 (2004 = 100)



Bron: CBS (StatLine)

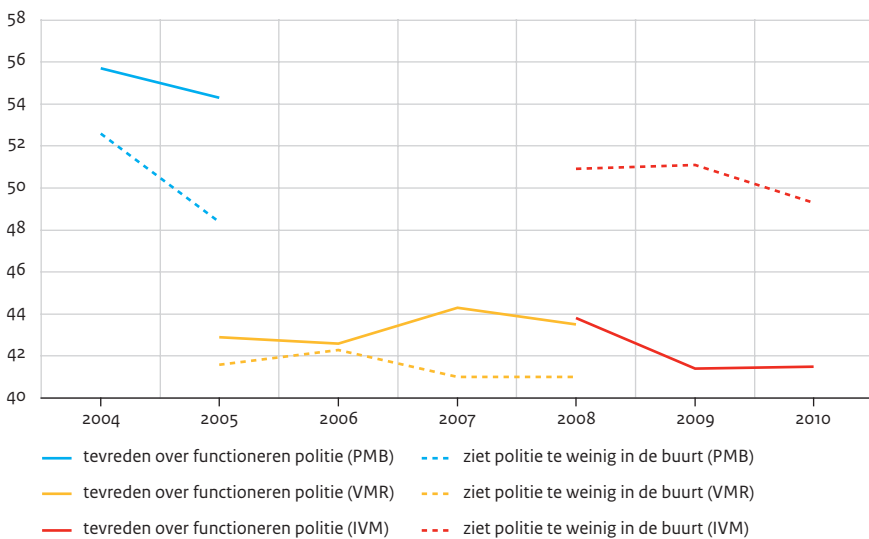
### Subjectief

Uit de SCP-enquête *Culturele Veranderingen 2010* blijkt dat circa 77% van de burgers vindt dat de misdaad in Nederland een probleem is. Ongeveer 85% is van mening dat de misdadigheid toeneemt. Deze percentages liggen duidelijk hoger dan in 2006, toen deze lagen op 72% en 65% (SCP 2002). In 2009 vond 51% van de bevolking dat de politie te weinig op straat aanwezig is en 41% vindt dat de politie te weinig in de buurt te zien is, zie figuur 2.10. Ontwikkelingen in de tijd zijn hier helaas moeilijk te duiden, omdat de enquête in de periode 2004-2010 twee keer is gewijzigd. Het sterke verschil in tevredenheid in de twee metingen in 2005 heeft alleen te maken met het gebruik van een andere meetmethode en niet met een gedaald vertrouwen in de politie (CBS 2006).

Gegevens uit de SCP-enquêtes *Kwaliteit Publieke Dienstverlening* geven een indicatie van de ontwikkeling van de tevredenheid. In 2010 vindt 31% van de burgers dat de politie haar werk goed doet, een lichte afname ten opzichte van 2002 en 2006 toen deze percentages lagen op respectievelijk 35 en 32. Het percentage dat vindt dat de politie te weinig aanwezig is op straat ligt in 2010 op 65. In 2006 was dit 62% en in 2002 71%. Ook het percentage dat vindt dat de politie te weinig doet aan het opsporen van daders van misdrijven is toegenomen van 45 in 2002 tot 52 in 2010.

Figuur 2.10

Oordeel over het functioneren van de politie, 2004-2010 (in procenten)

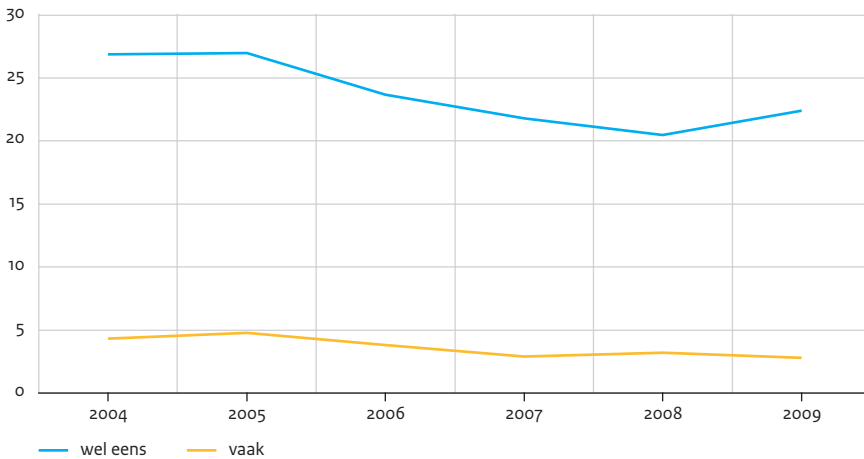


Bron: GfK (2005); CBS (2006); Integrale Veiligheidsmonitor 2009 (CBS 2009a)

Burgers zijn zich de afgelopen jaren minder zorgen gaan maken over de onveiligheid op straat (zie figuur 2.11), al neemt het percentage in 2009 weer licht toe. Deze ontwikkeling spooft met de afname van het aantal geregistreerde misdrijven. Opvallend is dat de afname van geweldsmisdrijven in 2009 gepaard gaat met een toename van het gevoel van onveiligheid op straat. In 2009 voelde 22% van de bevolking zich buitenshuis wel eens onveilig, voor 3% gold dat dit vaak het geval was. Internationaal is Nederland daarmee een middenmoter. De verschillen naar stedelijkheid zijn erg groot. Met name personen die in zeer sterk stedelijke gebieden wonen, voelen zich vaker onveilig dan personen in niet-stedelijke gebieden (CBS 2009a).

Figuur 2.11

Percentage van de Nederlandse bevolking dat zich onveilig voelt, 2004-2009



Bron: CBS (StatLine)

*Samenvattend* kunnen we stellen dat de veiligheid in gemeenten enkele positieve en enkele negatieve ontwikkelingen kent. Wat politiediensten betreft kan de ontwikkeling van de criminaliteit positief worden geïdentificeerd, al lijkt de politie er minder in te slagen om misdrijven op te lossen. Burgers zelf hebben het gevoel dat de onveiligheid niet afneemt en vinden dat de politie nog beter (op straat) kan presteren. Deze weinig veranderende effectiviteit en kwaliteit stroken met de nagenoeg constante kostprijsontwikkeling. Bij de brandweer zijn wel sterke kostprijsontwikkelingen te zien die zich niet laten verklaren uit een toegenomen effectiviteit of kwaliteit. Integendeel, de brandweer heeft steeds meer tijd nodig om brandhaarden te bereiken en het totale schadebedrag is eveneens gestegen.

## 2.5 Wegen en water

### Wat doen gemeenten aan aanleg en onderhoud van wegen en water?

Het taakveld wegen en water is goed voor 10% van de geanalyseerde gemeentelijke uitgaven. Het belangrijkste onderdeel van dit taakveld heeft betrekking op wegen, straten en pleinen, hier kortweg aangeduid als wegen. Hiermee was in 2009 3,1 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 batenlastenstelsel, waarbij investeringsgoederen op de balans worden opgenomen en op de lopende rekening terug te vinden zijn als rente en afschrijvingen. Investeringsgoederen in wegen en andere niet-verhandelbare kapitaalgoederen (aangeduid als 'investeringsgoederen 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) en zijn dan niet te onderscheiden van de overige uitgaven.

Een tweede onderdeel is parkeren (gemeentelijke uitgaven in 2009 0,6 miljard euro). Het reguleren en uitbaten 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 0,8 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

### Wegen

In 2004 en 2008 zijn rijksnota's opgesteld. In 2004 verscheen de *Nota Mobiliteit*, in samenwerking met alle decentrale overheden (VenW 2004). In 2008 volgde een nadere uitwerking in de *MobiliteitsAanpak* (VenW 2008a). In de *Nota MobiliteitsAanpak* stelde het kabinet extra investeringen voor om een oplossing te kunnen bieden voor de groeiende fileproblematiek (tot 2020 wordt 7 miljard euro geïnvesteerd). De *Nota Mobiliteit* en de *Nota MobiliteitsAanpak* zijn niet alleen van belang voor de rijksoverheid en de provincies, ook de gemeenten vervullen een belangrijke rol in het mogelijk maken van de dagelijkse verplaatsing van deur-tot-deur en het vergroten van de mobiliteit. Gemeenten hebben gezamenlijk namelijk verreweg het grootste aantal kilometers weg in beheer (ruim 100.000 km, vng 2009: 5). De essentiële onderdelen van beide rijksnota's (waaronder het vergroten van de mobiliteit) moeten daarom hun doorwerking krijgen in gemeentelijke verkeers- en vervoersplannen en -beleid; dat is de 'zorgplicht' die gemeenten hebben volgens de Planwet verkeer en vervoer uit 1998 (vng 2009: 10). Voor gemeenten betekent dit veelal extra investeringen in het openbaar bus-, tram- en/of metrovervoer, investeringen in voldoende en kwalitatief goede fietsroutes en investeringen in mobiliteitsmanagement (het creëren van mogelijkheden om over te stappen tussen de auto, de fiets en het openbaar vervoer, Kpv v 2007b). Ook het aanpakken van verkeersknelpunten om zo de bereikbaarheid van de economische centra (zoals winkelgebieden en industrieterreinen) en grootschalige voorzieningen te kunnen waarborgen, is een belangrijk thema in veel gemeentelijke verkeers- en vervoersplannen (zie bijv. Roosendaal 2008). De essentiële onderdelen uit de *Nota Mobiliteit* en de *Nota Mobiliteitsaanpak* hebben daarnaast hun uitwerking in het gemeentelijk parkeerbeleid.

### Water

In de beleidsbrief van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW 2007), die voortbouwt op de *Nota Mobiliteit*, beschrijft het ministerie van V&W een pakket aan maatregelen om het goederenvervoer over water te stimuleren. Zo wil het ministerie de concurrentiepositie van de Nederlandse binnenvaart versterken, een toekomstvast netwerk van vaarwegen en havens creëren, luchtverontreiniging, energieverbruik en

watervervuiling van de binnenvaart zoveel mogelijk beperken en de veiligheid in de binnenvaart optimaliseren. Ook wil het ministerie, zo blijkt uit de beleidsbrief, innovatie in de binnenvaart stimuleren.

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

De *Nota Mobiliteit* vraagt gemeenten met natte bedrijventerreinen en haventerreinen binnen hun gemeentegrenzen een goede bereikbaarheid van deze terreinen te waarborgen (Kpvv 2007b). Investerings van gemeenten in onderhoud van hun (binnen)havens, natte bedrijventerreinen en een nieuwe infrastructuur moeten daaraan bijdragen. Om de verwachte sterke kostengroei in de waterketen te beperken heeft het kabinet-Rutte maatregelen aangekondigd om de uitgavengroei te beperken. Op een totaal uitgavenbedrag van circa 7 miljard euro in 2010 zal op termijn 0,75 miljard euro bezuinigd moeten worden. Het kabinet denkt deze bezuiniging via doelmatigheidswinst te realiseren. Deze doelmatigheidswinst is opgebouwd uit 450 miljoen euro in de waterketen, waarvan 380 miljoen euro bij waterschappen en gemeenten en 70 miljoen euro bij drinkwaterbedrijven, en 300 miljoen euro in het beheer van het watersysteem door rijk, provincies, waterschappen en gemeenten.

### Indicatoren voor de productie

Bij wegen, straten en pleinen zou de productie gemeten kunnen worden via het aantal vierkante meters aangelegde en goed onderhouden wegen en bij parkeren via een fysieke grootte 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 voor de rekeningjaren vanaf 2005 beschikbaar zijn, omvatten echter te veel onduidelijke verrekeningsposten om deze aanpak te realiseren.

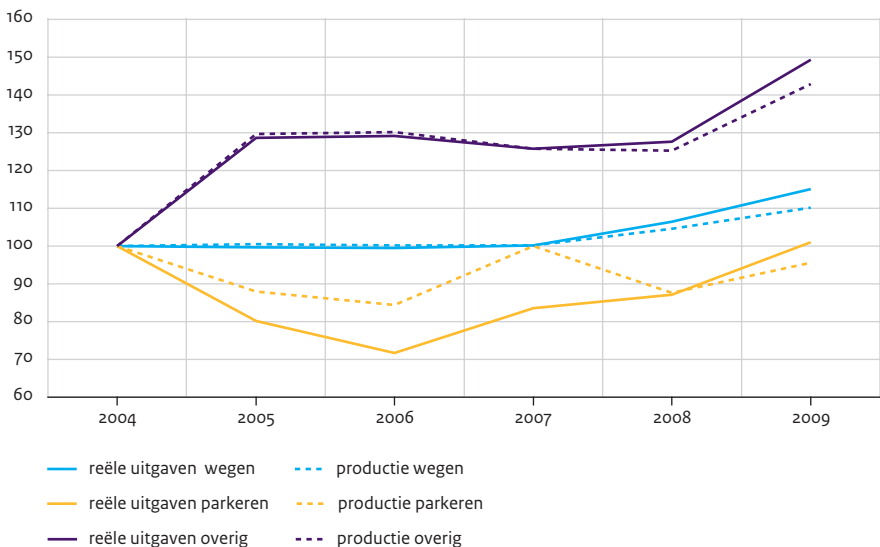
### Productie en uitgaven

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 uitgaven voor wegenonderhoud enkele jaren constant zijn gebleven; vanaf 2008 is een (lichte) stijging zichtbaar. De productie vertoont een vrijwel identiek verloop, doordat de prijzen van wegenonderhoud redelijk in de pas lopen met die van het bbp. Voor het onderdeel 'overig', dat voornamelijk betrekking heeft op verkeersmaatregelen, is sprake van een aanzienlijke groei van productie en uitgaven in 2005 en 2009, wat resulteert in

een gemiddelde groei van 7 à 8% per jaar. De uitgaven voor parkeren vertonen een wat grillig patroon, waarbij gemiddeld nauwelijks een effect is te zien. Een aanvankelijke daling tussen 2004 en 2006 is gevolgd door een even grote stijging in de periode daarna. De daling is op het eerste gezicht moeilijk te rijmen met de trendmatige groei van het betaald parkeren. Wellicht heeft deze tegenstrijdigheid te maken met een toenemende privatisering van parkeergarages. De inkomsten laten een vergelijkbaar golvend beeld zien als de uitgaven, maar liggen op een wat hoger niveau. Het batig saldo voor gemeenten is inmiddels opgelopen naar 150 miljoen euro.

Figuur 2.12

Kengetallen wegen en water, 2004-2009 (indexcijfers, 2004 = 100)



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

## Kwaliteit van dienstverlening

### Objectief

Over de ontwikkeling van de congestie in de gemeenten is alleen informatie beschikbaar over veertig, voornamelijk 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.

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

Er wordt veel gedaan aan het meten van de kwaliteit van parkeervoorzieningen. Zo zijn er benchmarks voor straatparkeren en parkeergarages. Ook is er een keurmerk straatparkeren en zijn er prijzen te winnen voor gemeenten die een goed parkeerbeleid voeren (European Standard Parking Award). De meeste van deze gegevens zijn echter niet openbaar. Over parkeergarages is wel wat bekend. Het Platform Detailhandel Nederland heeft tussen 2005 en 2010 jaarlijks onderzoek gedaan naar de kwaliteit van parkeergarages (Brinkhof 2005, 2006, 2007, 2008, Detailhandel Nederland 2009, 2010). Positief scoren de parkeergarages op de punten veiligheid en netheid. Wat betreft bereikbaarheid is in de afgelopen jaren een verbeteringslag gemaakt. Op het gebied van tariefstelling en betaal mogelijkheden (bijvoorbeeld betalen met pin) zijn er nog wel duidelijk verbeteringen mogelijk.

### Subjectief

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

Op de website [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) is ook het oordeel van burgers terug te vinden over de parkeermogelijkheden in de buurt en in de hele gemeente. Over het algemeen worden burgers steeds positiever over het parkeren in de buurt: het rapportcijfer is hier gestegen van 5,8 in 2007 naar een 6,6 in 2010 en 2011. Het oordeel van bewoners over parkeermogelijkheden in de hele gemeente is voor de periode 2007-2011 vrijwel onveranderd 6,4. Bezoekers van buiten de gemeente zijn redelijk constant in hun oordeel over de

parkeermogelijkheden. Ook hier scoren de gemeenten met een 7 een ruime voldoende. Over de parkeertarieven zijn burgers minder tevreden. Uit de SCP-enquête *Kwaliteit Publieke Dienstverlening* blijkt dat 33% van de burgers de parkeertarieven in de buurt te hoog vindt (10% vindt ze veel te hoog) en dat 56% van de burgers de parkeertarieven in het centrum van hun gemeente te hoog vindt (24% vindt ze veel te hoog). Helaas is deze vraag in voorgaande edities van deze enquête niet gesteld.

Het gunstiger geworden beeld van het parkeren in de gemeente wordt bevestigd in een onderzoek van het Platform parkeren Nederland (Vexpan/Trendbox 2010). Uit dat onderzoek blijkt dat consumenten in 2010 meer tevreden zijn over het parkeren dan in 2007. Men vindt gemakkelijker een plek en deze plekken zijn ook beter ingericht. Ook is men positiever over de parkeertarieven, die overigens in die periode met meer dan de inflatie zijn gestegen.

*Samenvattend* kunnen we stellen dat de bereikbaarheid van parkeergarages iets is verbeterd, dat burgers iets positiever zijn geworden over de bereikbaarheid van hun gemeente met de auto en de parkeermogelijkheden in hun buurt. De kostprijzen voor parkeren vertonen een vrij constant verloop.

## 2.6 Onderwijs

### Wat doet de gemeente aan onderwijs?

De zorg voor het openbaar onderwijs is van oudsher een belangrijke taak 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.

Onderwijshuisvesting geldt als 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 trad 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. Middelen die niet op de gemeenterekening worden verantwoord vallen niet onder de in dit rapport gevolgde aanpak. Daarom wordt alleen dat deel van de productie van het openbaar onderwijs aan gemeenten toegerekend dat correspondeert met het gemeentelijk aandeel in de totale exploitatiekosten van het openbaar onderwijs (zie kader B.2 in internetbijlage B). Eenzelfde benadering wordt 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. Daarnaast is er een restpost 'overige baten en lasten van het onderwijs', waarachter enkele categorieën als onderwijsachterstandenbeleid, schoolbegeleidingsdiensten en leerlingenvervoer schuilgaan. Er zijn echter ook uitgaven voor gymnastieklokalen en zwemonderwijs en ongedifferentieerde huisvestingslasten in ondergebracht.<sup>7</sup>

In 2009 was er met het basis-, speciaal en voortgezet onderwijs (inclusief onderwijshuisvesting) circa 4 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. Dit betreft ruim 8% van de geanalyseerde gemeentelijke uitgaven.

### Beleidsmatige ontwikkelingen tot 2010

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 en vooral meer verantwoordelijkheid voor het onderwijs zelf. Gemeenten hebben de zorg voor samenhang in het lokale beleid ten aanzien van onderwijs en aanpalende terreinen.

Binnen het onderwijsachterstandenbeleid zijn gemeenten verantwoordelijk voor de voorschoolse educatie en schakelklassen. Het inrichten van schakelklassen was een nieuwe verantwoordelijkheid die volgde uit 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. Deze middelen beliepen in 2004 272 miljoen euro, circa 7% van de rijksbijdragen aan gemeenten ten behoeve van het onderwijs. Gemeenten ontvangen jaarlijks nog 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 voerschoolse educatie (VVE).

Een van de doelstellingen van het onderwijsachterstandenbeleid van het vorige kabinet was dat alle kinderen met een taalachterstand in de probleemwijken in de vier grote steden deelnemen aan VVE-programma's (kabinet-Balkenende IV 2007, pijler sociale samenhang). Naar aanleiding van dit beleidsprogramma besloten rijk en gemeenten in hun bestuursakkoord van 2007 tot een uitbreiding van de voorschoolse educatie (BZK/VNG 2007). Deze kreeg in april 2008 vorm door een akkoord tussen de VNG en staatssecretaris Dijkema. Een van de belangrijkste doelstellingen uit dit akkoord was dat de taalachterstand bij leerlingen tussen de 2,5 en 4 jaar in 2011 40% lager moest zijn dan in 2002 (OCW 2008c). De staatssecretaris stelde daarvoor een extra bedrag aan gemeenten ter beschikking. Bovenop de 110 miljoen euro die het rijk al beschikbaar stelde voor onderwijsachterstandenbeleid kwam een bedrag van 30 miljoen euro in 2008 dat oploopt tot 43 miljoen euro in 2011.

Per augustus 2006 gaan alle rijksmiddelen voor schoolbegeleiding naar de schoolbesturen. Vóór die tijd ontvingen de gemeenten hiervoor nog een specifieke uitkering. In 2005 betrof dit circa 2% van de rijksbijdragen aan gemeenten ten behoeve van het onderwijs (Staatsblad 2006a). 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 (VNG 2011).

Op grond van de wetgeving over het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC) en de leer-, kwalificatie- en zorgplicht zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor het aanpakken van verzuim en het terugleiden van uitvallers naar het onderwijs. Elk van de 39 RMC-regio's heeft een contactgemeente die de melding en registratie van voortijdig schoolverlaters coördineert en die zorg draagt voor mogelijkheden van verwijzing en herplaatsing in het onderwijs.<sup>8</sup> Het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft in alle 39 RMC-regio's convenanten afgesloten met deze contactgemeenten en de onderwijsinstellingen in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroeps-onderwijs. Het doel is in de periode schooljaar 2007/'08 tot en met schooljaar 2010/'11 een reductie van 40% van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters te realiseren ten opzichte van het aantal voortijdig schoolverlaters in het schooljaar 2005/'06. Voor het schooljaar 2009/'10 is inmiddels een reductie gerealiseerd van 25%, voor 2010/'11 wordt een verdere daling verwacht, maar niet zodanig dat het oorspronkelijke doel zal worden gehaald (OCW 2011a). Gemeenten hebben in de afgelopen jaren fors ingezet om aan deze wens van het rijk te voldoen, onder meer door het verzenden van sms-berichten naar spijbelaars en hun ouders, het inzetten van stadswachten die spijbelaars thuis opzoeken, uitbreiding van de leerplichtformatie en een verbeterde regionale samenwerking (OCW 2008b). Zo organiseren gemeenten op frequente basis overleggen met ketenpartners zoals Bureau Jeugdzorg, GGD, schoolmaatschappelijk werk, het openbaar ministerie, de politie en veiligheidshuizen (OCW 2010c: 2-5).

Om de bestrijding van verzuim en voortijdig schoolverlaten effectiever vorm te geven blijven gemeenten niet langer verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet door scholen, maar komt deze taak bij de Onderwijsinspectie te liggen. De leerplichtambtenaren van gemeenten behouden nog wel hun signaleringsrol. De wet waarin dit wordt geregeld is in juli 2011 aangenomen door de Eerste Kamer.

De verantwoordelijkheid en het budget voor huisvesting voor scholen voor primair, speciaal en voortgezet onderwijs zijn gedecentraliseerd van het rijk naar de gemeenten, die hiervoor een vergoeding voor onderwijshuisvesting in de algemene uitkering uit het gemeentefonds ontvangen. Gemeenten hebben de wettelijke taak te voorzien in adequate huisvesting voor het primair en voortgezet onderwijs: zij zijn verantwoordelijk voor (de realisatie van) nieuwbouw en uitbreiding van bestaande bouw. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het onderhoud van het gebouw (zowel binnen- als buitenzijde). Uit het Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2010 (BZK 2010c) blijkt dat gemeenten in 2009 opnieuw veel minder hebben uitgegeven aan onderwijs en onderwijshuisvesting dan zij hebben ontvangen. In 2008 gaven gemeenten al circa 18 euro per inwoner minder



uit dan ze via het gemeentefonds ontvingen, in 2009 was dit 20 euro per inwoner. Op de totale bevolking gaat het om een bedrag van circa 330 miljoen euro dat bestemd is voor onderwijs(huisvesting), maar daar niet aan wordt besteed (Besturenraad 2009). Naar aanleiding van dit rapport heeft het ministerie van BZK aangekondigd nader onderzoek te laten uitvoeren om na te gaan of er daadwerkelijk sprake is van onderbesteding van geld dat bedoeld is voor onderwijshuisvesting. Gemeenten worden in dit onderzoek verplicht een eenduidig inzicht te geven in het geld dat zij besteden aan onderwijshuisvesting (TK 2009/2010c). Dit onderzoek wordt uitgevoerd door RegioPlan en Cebeon en zal in de loop van 2011 verschijnen.

### Beleidsmatige ontwikkelingen vanaf 2010

Naast de kerndoelen van het beleid, het verhogen van de basisvaardigheden taal en rekenen, wordt ook de maatschappelijke stage belangrijk gevonden. Vanaf het schooljaar 2011/12 moeten alle middelbare scholieren minimaal 30 uur een maatschappelijke stage lopen. Doel van de maatschappelijke stage is dat alle jongeren tijdens hun schooltijd kennismaken met vrijwilligerswerk en onbetaald een bijdrage leveren aan de samenleving (OCW 2010b). Gemeenten zijn de spin in het web van maatschappelijke ondersteuning en hebben bovendien kennis van, regie over en financiële relaties met het desbetreffende veld. Zij krijgen daarom de makelaarsfunctie voor de maatschappelijke stage toebedeeld. Dit sluit goed aan bij een van de prestatievelden van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het beleggen van de makelaarsfunctie voor maatschappelijke stages bij gemeenten verplicht ze om de volgende drie uitgangspunten te hanteren: versterking van het vrijwilligerswerk en zorg dragen voor een passend aanbod aan de maatschappelijke stagiair of leerling die niet gemakkelijk zelf een match weet te realiseren; raad en daad voor vrijwilligersorganisaties bij het effectief plaatsen van stagiairs en vrijwilligers; bevorderen dat de maatschappelijke stagiair van nu, de vrijwilliger van de toekomst wordt (OCW, VWS en VNG 2007).

Een ander onderwerp is de lokale zorgstructuur. Gemeenten zijn op grond van de wetgeving over hun zorgplicht verantwoordelijk voor de lokale zorgstructuur en de samenhang tussen de schakels in de jeugdketen (OCW 2011b). Het ministerie van OCW ziet voor gemeenten een centrale regierol weggelegd om te komen tot sluitende afspraken over samenwerking in de jeugdketen. Steeds meer gemeenten nemen in dit kader plaats in Zorg- en Adviesteams (ZAT's, OCW 2010c: 6), waarin scholen onder regie van de gemeenten wettelijk worden verplicht een aandeel te leveren aan de samenwerking met de jeugdhulpverlening (Oberon en KBA 2009).

Op het gebied van onderwijshuisvesting komt steeds meer aandacht voor de ontwikkeling van brede scholen. In de eerste helft van 2009 had al een groot aantal gemeenten namens hun brede scholen een subsidieaanvraag ingediend bij het ministerie van OCW voor het aanpassen van de huisvesting van brede scholen. Met het geld worden bestaande schoolgebouwen geschikt gemaakt voor meer functies dan alleen onderwijs, zoals naschoolse opvang, sport en cultuur. Met de subsidieregeling probeert het ministerie van OCW gemeenten te stimuleren om bij het ontwikkelen van multifunctionele school-



gebouwen samen te werken met (semi)private partijen zoals woningcorporaties en kinderopvanginstellingen. De samenwerking is niet alleen goed voor de brede school, maar bijvoorbeeld ook voor de buitenschoolse en tussenschoolse opvang en voor de renovatie van de gebouwen (o c w 2011c). In totaal zijn er 606 subsidieaanvragen ingediend: dit grote aantal geeft de populariteit van de brede school weer. Eind 2009 waren er 1200 brede basisscholen en 400 brede scholen voor het voortgezet onderwijs. Het ministerie van o c w hoopt dat de groei doorzet (o c w 2011d).

### Indicatoren voor de productie

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 is dat wel. Het aantal leerlingen vormt toch een redelijke benadering van de feitelijke productie, omdat vrij nauwkeurig is omschreven hoeveel en wat voor lessen leerlingen moeten volgen en aan welke eindtermen ze moeten voldoen.

De leerlingen kunnen worden gewogen naar achtergrondkenmerken. Voor het basisonderwijs kan hierbij gebruik worden gemaakt van de zogenoemde gewichtenregeling. Kinderen van laagopgeleide ouders kregen van oudsher een gewicht 1,25 en kinderen van laagopgeleide ouders die tot de culturele minderheden behoren, kregen een gewicht 1,9. Voor enkele andere kleinere groepen geldt een tussenliggend gewicht. Recent is de gewichtenregeling aangepast. Vanaf het schooljaar 2006/07 is deze in stappen ingevoerd. Met ingang van het schooljaar 2009/10 is de invoering definitief (CFI 2008). Nu geldt een gewicht van 2,2 voor kinderen van laagopgeleide ouders, ongeacht of deze tot een culturele minderheid gerekend kunnen worden. In het schooljaar 2009/10 bestond 5,6% van de leerlingpopulatie van het basisonderwijs uit leerlingen met een gewicht van 2,2.

Overigens is alleen bij het basisonderwijs gewerkt met een indicator 'gewogen leerlingen', gebaseerd op de hiervoor vermelde 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 2,2 (met overgangsregeling beginnend met 1,9 in 2007).

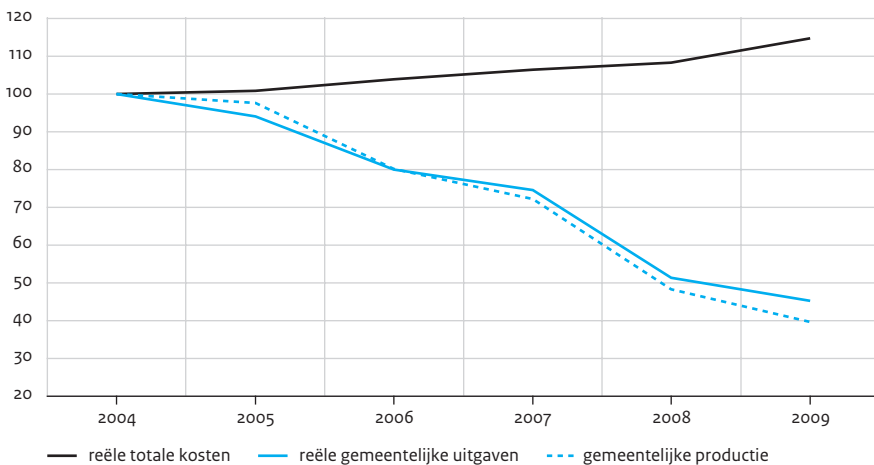
Scholen en toezichthoudende instanties als gemeenten kunnen betrekkelijk weinig invloed uitoefenen op het aantal leerlingen en daarmee op de via dit aantal gemeten productie. Hun taak is te voldoen aan de vraag naar onderwijs tegen aanvaardbare kosten. Daarnaast zijn er kwaliteits- en effectiviteitsindicatoren. Deze kunnen vaak niet in de productindicator worden opgenomen, maar kunnen wel als een secundair beoordelingscriterium worden gehanteerd.

### Productie en uitgaven

Figuur 2.13 geeft het verloop weer van enkele kengetallen voor het basisonderwijs. De forse stijgingen van de reële totale kosten van de voorgaande jaren, die verband hielden met maatregelen als de klassenverkleining in het basisonderwijs en verbetering van de salariering van leerkrachten, zijn achter de rug. Sinds 2004 stijgen de kosten met gemiddeld 2,8% per jaar. Het aantal gewogen leerlingen (niet in de figuur) neemt in deze periode af met 0,8%. Daarmee neemt de reële kostprijs toe (met gemiddeld 2,6% per jaar). De gemeentelijke uitgaven dalen met gemiddeld 15% per jaar sterk, en blijven daarmee ver achter bij de landelijke kostenontwikkeling. Dit kan deels worden verklaard doordat het aandeel van het openbaar onderwijs afneemt. Het openbaar onderwijs komt echter ook op grotere afstand van gemeenten te staan. Voor een deel verloopt de financiering hiervan niet langer via gemeenten, maar gaat direct naar de scholen. Een gevolg hiervan is dat conform de in dit rapport gehanteerde methodiek (zie kader B.2 in internetbijlage B) ook een navenant afnemend deel van de productie (aantal leerlingen) aan gemeenten wordt toegerekend.

Figuur 2.13

Kengetallen voor het basisonderwijs, 2004-2009 (indexcijfers, 2004 = 100)<sup>a</sup>



a Exclusief huisvestingskosten.

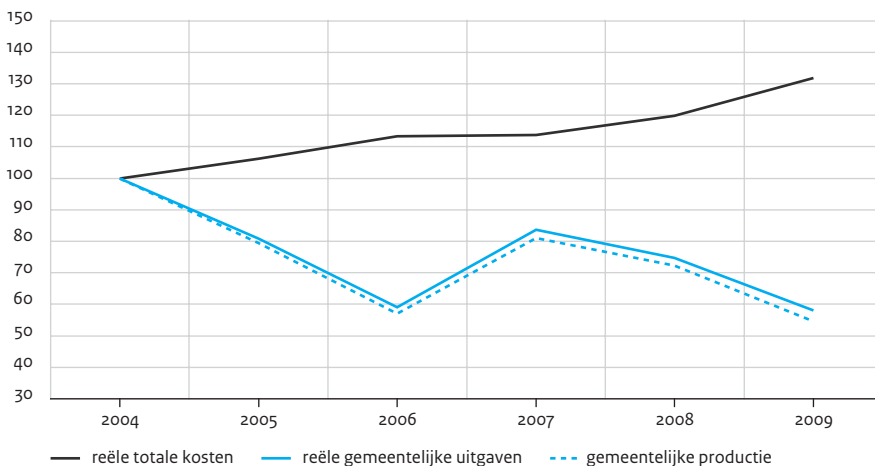
Bron: CBS (Jaarboek onderwijs 2009 en interne gegevens), OCW (2009b) SCP-bewerking

Figuur 2.14 laat de ontwikkelingen in het speciaal onderwijs zien. Er is sprake van een stijging van de totale kosten met gemiddeld 5,7% per jaar, die zich in deze periode overigens goed laat verklaren uit de ontwikkeling van het gewogen aantal leerlingen. Het totaal aantal leerlingen stijgt weliswaar slechts zeer langzaam, mede als gevolg van het beleid om kinderen, al dan niet voorzien van een 'rugzakje', op reguliere scholen onder te brengen. Het aandeel van de zogenoemde expertisecentra, die veel duurder zijn dan

het speciaal basisonderwijs, groeit echter zo sterk, dat in termen van gewogen leerlingen sprake is van een vrij sterke toename (met gemiddeld bijna 5% per jaar). Net als bij het basisonderwijs neemt ook hier het aandeel van de openbare scholen af, waardoor de gemeentelijke uitgaven sterk achterblijven bij de totale uitgaven voor speciaal onderwijs (daling van gemiddeld 10% per jaar). De gemeentelijke productie bleef hierbij op haar beurt nog iets verder achter (daling met ruim 11% per jaar) in samenhang met een lichte stijging van de relatieve kostprijs (met gemiddeld ongeveer 1% per jaar).

Figuur 2.14

Kengetallen voor het speciaal onderwijs, 2004-2009 (indexcijfers, 2004 = 100)<sup>a</sup>



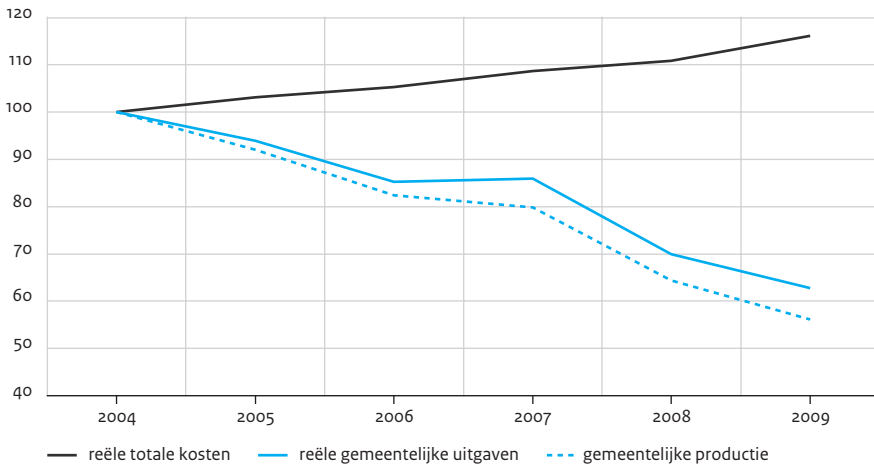
a Exclusief huisvestingskosten.

Bron: CBS (Jaarboek onderwijs 2009 en interne gegevens), OCW (2009b) SCP-bewerking

De ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs zijn weergegeven in figuur 2.15. De ontwikkelingen lijken sterk op die in het basisonderwijs, 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 (met gemiddeld 3% per jaar) is voor een derde het gevolg van een stijging van de aantallen leerlingen en voor twee derde van de toename van de relatieve kostprijs. Het achterblijven van de gemeentelijke uitgaven (daling met gemiddeld 9% per jaar) 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. De gemeentelijke productie daalt zelfs met 11% per jaar.

Figuur 2.15

Kengetallen voor het voortgezet onderwijs, 2004-2009 (indexcijfers, 2004 = 100)<sup>a</sup>



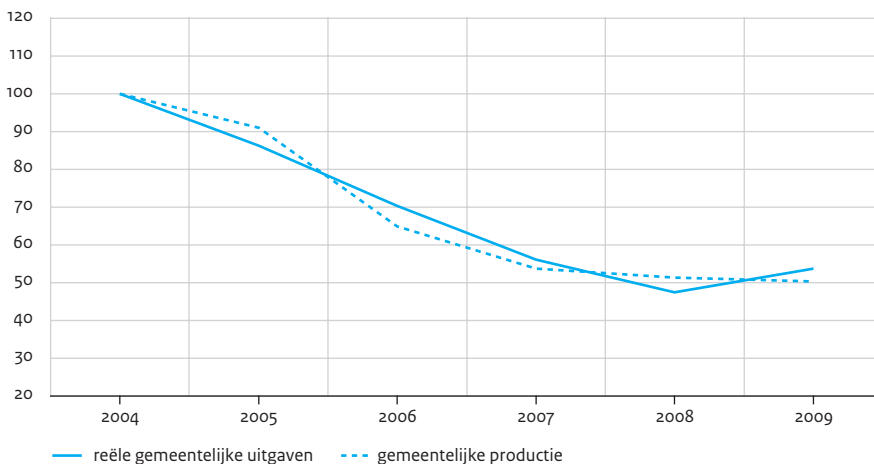
a Exclusief huisvestingskosten.

Bron: CBS (Jaarboek onderwijs 2009 en interne gegevens) SCP-bewerking

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. Na een sterke toename in voorafgaande jaren nemen de uitgaven in de periode 2004-2008 als gevolg van bezuinigingen weer af. In de laatste jaren speelt daarbij ook de beëindiging van de regierol van gemeenten bij het onderwijsachterstandenbeleid en de schoolbegeleiding. Vanaf 2008 vindt een stijging in de uitgaven plaats door een incidentele verhoging uit FES-middelen (Fonds Economische Structuurversterking) en een structurele verhoging voor de voorschoolse educatie (kabinet-Balkenende IV). Gemiddeld namen de uitgaven en de daarmee corresponderende productie over de betrokken periode met 12% per jaar af.

Figuur 2.16

Kengetallen voor het overig onderwijs, 2004-2009 (indexcijfers, 2004 = 100)



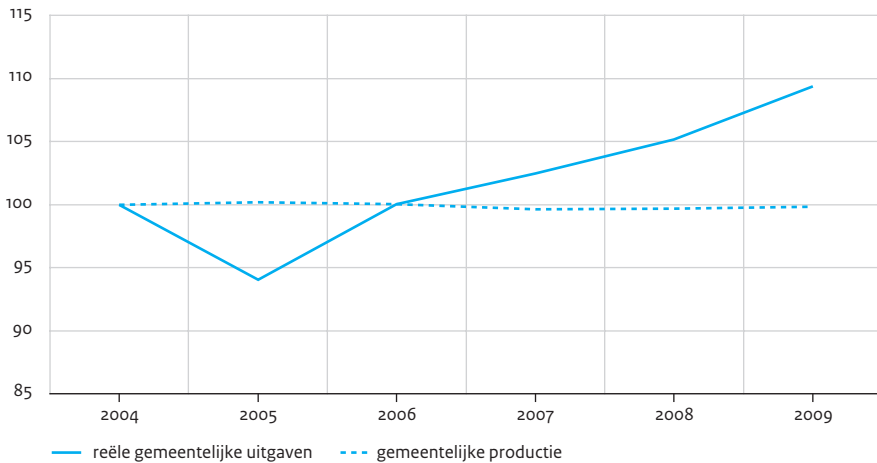
Bron: CBS (Jaarboek onderwijs en interne gegevens) SCP-bewerking

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 2004-2009 is de productie constant gebleven. De uitgaven vertonen in deze periode een ander verloop, maar nemen de laatste jaren beduidend toe. Dit leidt tot een gemiddelde jaarlijkse toename van 1,8%. De reële kosten per leerling stijgen met een vergelijkbaar percentage.

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 stijging is opgetreden in de uitgaven voor onderwijshuisvesting. In 2005 treedt een matige daling op, waarna de reële uitgaven in 2006 en 2007 weer stijgen. Zoals reeds in aangestipt in de paragraaf over beleidsmatige ontwikkelingen, komt het ministerie van BZK overigens tot de conclusie dat gemeenten in 2008 en 2009 beduidend minder uitgaven aan onderwijs(huisvesting) dan zij volgens de rekenregels via het gemeentefonds voor dat doel ontvingen (BZK 2010c).

Figuur 2.17

Kengetallen voor onderwijshuisvesting, 2004-2009 (indexcijfers, 2004 = 100)



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

## Kwaliteit en effectiviteit van dienstverlening

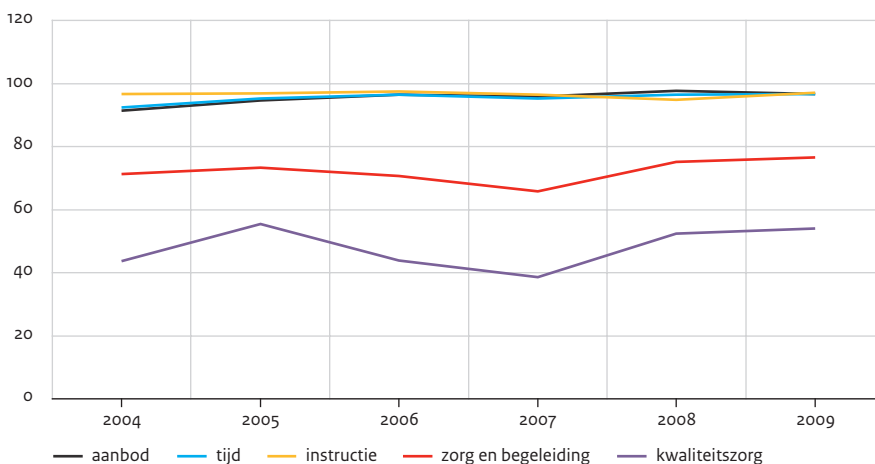
### Objectief

In het Onderwijsverslag rapporteert de Inspectie van het Onderwijs over de kwaliteit van het onderwijs. Voor basisscholen zijn vijf aspecten beschikbaar over de periode 2004-2009: 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 91 in 2004 naar 97 in 2009. Bij onderwijstijd gaat het erom of leerkrachten de geplande onderwijstijd efficiënt gebruiken. Ook hier is er sprake van een verbetering (van 92% naar 97%). 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 (97% in 2004 en in 2009) voldoen hier aan de eisen. Zorg en begeleiding voor zwakke leerlingen wisselt sterk per jaar. De laatste twee jaar is weer een stijgende lijn te zien en in 2009 scoort 77% van de scholen hier een voldoende. De Inspectie wijt de schommelingen aan de aandacht voor dit onderwerp: scholen zijn nog zoekende naar een effectieve aanpak. Dit probleem speelt ook bij het aspect kwaliteitszorg. Scholen in het basisonderwijs scoren hier het minst goed op en het percentage basisscholen dat een voldoende scoort, fluctueert sterk per jaar. In 2004 ging het om 44% van de basisscholen en in 2009 om 54%. Over de hele linie ligt de kwaliteit van het basisonderwijs in 2009 hoger dan in 2004, hoewel voor sommige aspecten nog moet worden bezien of het huidige niveau structureel is.

Daarnaast constateert de Inspectie dat leerlingen op bepaalde basisscholen minder goed presteren. Het gaat hier om scholen met veel autochtone achterstandskinderen en scholen met zeer veel allochtone achterstandskinderen. Dit geldt bijvoorbeeld voor veel basisscholen in de vier grote steden en de drie noordelijke provincies. De eindtoets basisonderwijs vertoont aanvankelijk een licht dalende maar vanaf 2008 een licht stijgende lijn.

Figuur 2.18

Percentage basisscholen dat aan eisen voldoet, 2004-2009

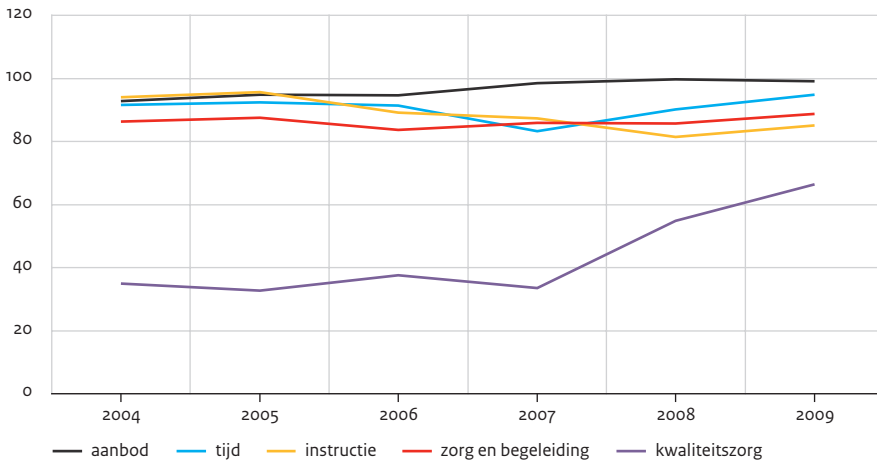


Bron: oCW (2008a, 2009a, 2010a)

Ook voor het voortgezet onderwijs is informatie beschikbaar over de vijf eerdergenoemde aspecten van kwaliteit (oCW 2008a, 2009a, 2010a). Op het gebied van instructie is er voor de onderzochte periode duidelijk sprake van een achteruitgang. Het percentage scholen dat hierop voldoende scoort is gedaald van 99 naar 85. Ook bij onderwijstijd is een dalende trend te zien (van 97 in 2004 naar 90 in 2008), maar deze achterstand is in 2009 weer bijna helemaal ingelopen. De beoordeling van de kwaliteitszorg is verbeterd (36% naar 67%), waarbij deze verbetering zich volledig in de laatste twee jaar heeft voltrokken. De Inspectie van het Onderwijs vermoedt dat dit komt omdat er veel aandacht voor dit aspect is geweest, zowel van de Inspectie als van de media. De kwaliteit van leerstofaanbod (100%) en zorg en begeleiding (86%) zijn min of meer op hetzelfde niveau gebleven (figuur 2.19).

Figuur 2.19

Percentage scholen in het voortgezet onderwijs dat aan de eisen voldoet, 2004-2009



Bron: ocw (2008a, 2009a, 2010a)

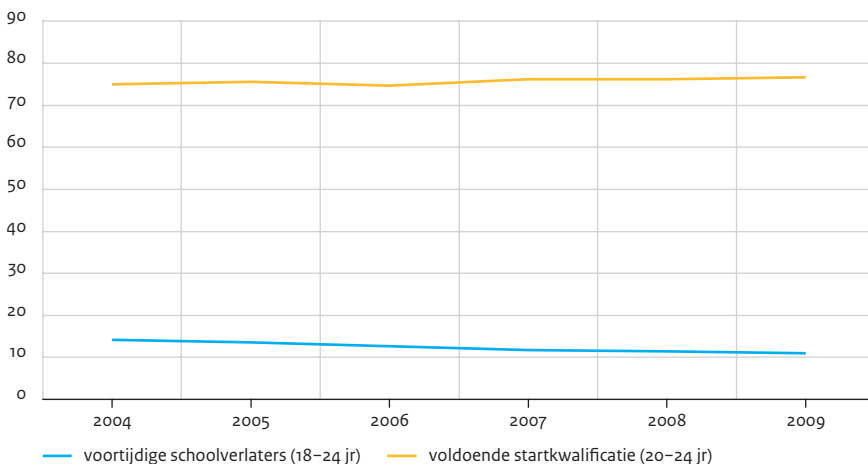
In het *Onderwijsverslag 2006/2007* (ocw 2008a) meldt de Inspectie dat de helft van de scholen voor speciaal (basis)onderwijs onder een vorm van intensief toezicht staat, omdat de kwaliteit van het onderwijs op belangrijke aspecten onvoldoende is. Dit is gebeurd na inspectie van alle scholen in 2005 en 2006. Uit het *Onderwijsverslag 2008/2009* (ocw 2010a) blijkt dat dit percentage is teruggelopen tot 30. Hoewel de Inspectie verbeteringen ziet, valt er nog veel te verbeteren op het gebied van leerlingenzorg en de afstemming op leerlingen.

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. Dit percentage neemt af van 14 in 2004 naar 11 in 2009. Het gaat bij de voortijdig schoolverlaters in het algemeen om vmbo'ers die na het behalen van het vmbo-diploma niet doorstromen naar het mbo en om leerlingen die voortijdig het vmbo of het mbo verlaten (Herweijer 2008; Pommer et al. 2008; ocw 2007). De tegenhanger van de voortijdig schoolverlaters vormt de groep die beschikt over voldoende startkwalificaties. Doel van het overheidsbeleid is ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk jongeren een startkwalificatie halen en dus niet te vroeg stoppen met studeren. Het percentage 20- tot 24-jarigen met voldoende startkwalificaties blijft voor de hele periode constant rond de 76.



Figuur 2.20

Voortijdig schoolverlaters en jongeren met voldoende vooropleiding, 2004-2009 (in procenten)



Bron: Eurostat

### Subjectief

Een belangrijke bron voor informatie over de ervaren kwaliteit van onderwijs biedt de onderwijsmeter (ministerie van o c w). De laatste meter heeft betrekking op de periode 1999-2008. Uit deze enquête onder leerlingen, ouders en burgers blijkt dat de algemene kwaliteit van het basisonderwijs in de periode 2004-2008 constant met een 6,6 wordt gewaardeerd. De waardering voor het voortgezet onderwijs daalt licht van 6,5 in 2004 naar 6,3 in 2008. Nemen we alleen de ouders en vragen we naar de kwaliteit van het onderwijs voor hun kind, dan stijgt het rapportcijfer voor basisonderwijs naar een 7,5 en voor voortgezet onderwijs naar 7,3 in 2008. De cijfers in de voorgaande jaren wijken hier nauwelijks vanaf. Het belangrijkste probleem dat ouders in al die jaren in het basisonderwijs ervaren is de grootte van de klassen; daar staat tegenover dat ouders steeds minder gebrek aan individuele aandacht voor hun kind zeggen waar te nemen; kinderen krijgen in de ogen van de ouders blijkbaar steeds meer individuele aandacht. In het voortgezet onderwijs zijn ouders positiever over de veiligheid op school en ervaren minder gedragsproblemen van leerlingen, maar maken ze zich wel steeds meer zorgen over de lesuitval. Kijken we naar specifieke items, dan blijkt in het basisonderwijs dat ouders alleen iets minder positief zijn geworden over het toezicht buiten de lesuren en blijkt in het voortgezet onderwijs dat ouders bovendien minder gunstig zijn gaan oordelen over de gemotiveerdheid van de leraren en de begeleiding bij vervolgoopleidingen.

In de SCP-enquête *Kwaliteit Publieke Dienstverlening 2010* is het oordeel van burgers gevraagd over het functioneren van de basisscholen. Twee derde van de ondervraagden is tevreden over de algemene toestand van het basisonderwijs. De tevredenheid ligt hiermee op hetzelfde niveau als in 2006 (en in 2002). Men is vooral tevreden over het functioneren van de docenten: 87% vindt de motivatie van docenten goed en 84% is tevreden over de des-

kundigheid van het personeel. Deze percentages zijn vergelijkbaar met 2006. Ook vindt 87% dat in het basisonderwijs goed wordt geleerd om zelfstandig te werken. Wederom lag het percentage in 2006 op een vergelijkbaar niveau (88). Het minst is men te spreken over het schoonmaken van de gebouwen (55%). Ook hier is geen verandering zichtbaar ten opzichte van 2002 (57%). Ook het onderhoud van het gebouw (71%), de aandacht voor de individuele leerling (69%), de zorg voor leerlingen met problemen (69%) en de aandacht voor begaafde kinderen (68%) scoren relatief laag. Ten opzichte van 2006 valt op deze onderdelen geen noemenswaardige verandering waar te nemen.

De SCP-enquête geeft ook oordelen van ouders over het presteren van het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Men is vergeleken met 2006 iets positiever gaan oordelen over het voortgezet onderwijs (van 57% naar 60%), maar veel negatiever over het middelbaar beroepsonderwijs (van 64% naar 53%). Ook op verschillende aspecten van het onderwijs is men veel kritischer. Zo vindt men dat scholen de afgelopen jaren minder goed zijn gaan presteren op het gebied van leerprestaties en resultaten (74%, een daling van 11%) en ook de begeleiding is achteruitgegaan (67%, een daling van 7%). De tevredenheid over de schoonmaak van het gebouw (69%), deskundigheid van het personeel (80%), motivatie van het personeel (76%) en het stimuleren van zelfstandigheid (77%) is voor elk onderdeel 4 procentpunten lager dan in 2006. Het enige onderdeel waar de tevredenheid met minstens 3% is toegenomen, is het optreden tegen diefstal en geweld dat met 84% vijf procentpunten hoger ligt dan in 2006.

*Samenvattend* kunnen we stellen dat de kwaliteit van het basisonderwijs in het algemeen is gestegen, maar dat de kwaliteit van het voortgezet onderwijs weinig is verbeterd. Ouders oordelen vrij constant positief over de kwaliteit van het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. De kostprijsontwikkeling vertoont met ruim 2% per jaar een licht stijgende lijn, zowel bij het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs.

## 2.7 Werkgelegenheid

### Wat doet de gemeente aan werkgelegenheid?

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 cliënten dat hiervan profiteert is nog beduidend hoger, onder andere door deeltijdaanstellingen. Sinds 2003 staat de gesubsidieerde arbeid onder druk, en wordt het volume in snel tempo afgebouwd. Het aantal werknemers in sociale werkplaatsen blijft min of meer constant.

In het kader van de Wet werk en bijstand (Wwb) ligt de nadruk nu veeleer op de integratie van bijstandsonvangers en andere inactieven in het arbeidsproces (mensen met een ANW-uitkering (Algemene nabestaandenwet), mensen zonder recht op uitkering: de zogeheten nuggers (niet-uitkeringsgerechtigden)). De aandacht van gemeenten gaat in de praktijk echter vooral uit naar de uitkeringsontvangers, omdat de financiële voordelen hier het grootst zijn. Gemeenten stellen zich doorgaans zeer terughoudend op bij het aan het werk helpen van niet-uitkeringsontvangers: alleen wanneer zij zich melden gaan

gemeenten aan de slag (Raad voor Werk en Inkomen (RWI) 2011). Dit ondanks enige op hen gerichte financiële prikkels voor gemeenten.<sup>9</sup>

### Welke activiteiten en uitgaven zijn te onderscheiden?

#### Sociale werkvoorziening

Volgens BZK (2009b) was in 2009 met de sociale werkplaatsen een specifieke uitkering van circa 2,4 miljard euro gemoeid, die in het bijzonder is bestemd voor de bekostiging van de salarissen van de betrokken werknemers. In 2004 was het bedrag niet veel lager: 2,1 miljard euro.

Los van de salariskosten van de werknemers zijn er volgens de jaarverslagen van de brancheorganisatie Cedris exploitatiekosten, te weten de salarissen van het toezichthoudend personeel, de materiële uitgaven, waaronder die voor de materialen 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 naast het doorsluizen van de rijksbijdragen tot de dekking van de exploitatietekorten, waarmee jaarlijks een bedrag in de orde van 80 miljoen euro is gemoeid.

Het doel van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) is 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 arbeidskwaamheid in de richting van zo regulier mogelijke arbeid. 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 2009 89 sociale werkplaatsen (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*.

In de jaren tot en met 2007 zijn de exploitatiekosten en de inkomsten van sociale werkplaatsen slechts voor een deel terug te vinden. Dit komt doordat de rijksbijdragen en de overige inkomsten van de betrokken organisaties in veel gevallen direct aan die organisaties werden overgemaakt. Dit laatste is vooral het geval wanneer sociale werkplaatsen als gemeenschappelijke regeling fungeerden. Vanaf 2008 staan deze bedragen wel op de gemeenterekening, omdat is afgesproken dat gemeenten met ingang van dat jaar een expliciet financiële verantwoordelijkheid hebben voor de sociale werkplaatsen in hun regio. Tot en met 2007 is een inschatting gemaakt van de uitgaven van gemeenten ten behoeve van sociale werkplaatsen in de orde van 0,8 miljard euro (zie Kuhry et al. 2010). In 2009 liep dit door de eerdergenoemde beleidswijziging op tot 3,0 miljard euro. Dit laatste bedrag correspondeert met ruim 6,5% van de totale geanalyseerde gemeentelijke uitgaven.

### Gesubsidieerde arbeid

Tot 2004 had het leeuwendeel van de op de gemeenterekening verantwoorde lasten voor de functie werkgelegenheid betrekking op gesubsidieerde arbeid. Dit betrof de zogenoemde Wiw- (Wet inschakeling werkzoekenden) en ID- (in- en doorstroom)banen, waarmee circa 2,0 miljard euro was gemoeid. Deze banen werden hoofdzakelijk gefinancierd via specifieke uitkeringen van het rijk.

In de subsidies waren ook aanzienlijke bedragen opgenomen die waren bedoeld om de re-integratie van Wiw'ers en ontvangers van bijstandsuitkeringen te stimuleren. Na de invoering van de Wwb in 2003 werden de oude Wiw- en ID-banen gefaseerd afgeschaft. Van de 84.000 Wiw- en ID-banen in 2001 resteerden er eind 2009 nog maar 11.000 (Divosa 2010). Een kwart van het re-integratiebudget werd hieraan besteed. Hiervoor in de plaats komen de zogenoemde participatiebanen, die zijn gebaseerd op loonkostensubsidies. Daarmee is veel minder geld gemoeid. In 2009 is het volume hiervan toegenomen tot 20.000 (Divosa 2010), waaraan 30% van het budget wordt besteed. Vanaf 2004 ligt de nadruk in toenemende mate op de re-integratietrajecten, waarvan de jaarlijkse instroom de laatste jaren is opgelopen tot bijna 60.000. Bij een gemiddelde trajectduur van circa twee jaar bedroeg het aantal lopende trajecten de afgelopen jaren gemiddeld ongeveer 230.000 (CBS StatLine). In 2009 waren de bijbehorende lasten 275 miljoen euro (25% van het totale budget).

Een complicatie is dat gemeenten in de periode tot 2007 te maken kregen met overschotten op het Werk-deel (zie RW1 2009). Deze werden niet uitgegeven, maar volgens de systematiek van de gemeenterekening als geormerkte reserveringen voor latere jaren ('voorziening') op de lasten geboekt. Bij een daadwerkelijke besteding in een later jaar worden zij dan niet onder de lasten opgenomen. In dit geval treedt een vertekening op van de boekhoudkundige lasten ten opzichte van de feitelijke uitgaven in het betreffende jaar.

### Beleidsmatige ontwikkelingen tot 2010

#### Sociale werkvoorziening

Per 1 januari 2005 is de indicatiestelling voor de Wsw overgegaan van de gemeente naar het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) en wordt tegenwoordig uitgevoerd door UWV-WERKbedrijf (fusie tussen CWI en UWV per 1 januari 2009). Gemeenten bleven verantwoordelijk voor een passende arbeidsplaats of werkvoorziening. Sinds 2004 heeft de sector te maken gekregen met oplopende wachtlijsten (nu ongeveer 20.000 mensen). Dit wordt veroorzaakt doordat 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 het UWV-WERKbedrijf op zijn aangewezen. Daarnaast speelt het probleem dat het de sector moeilijk lukt om detacheringen en begeleid werken bij reguliere werkgevers te realiseren, terwijl volgens het UWV-WERKbedrijf de helft van de geïndiceerden tot een dergelijke werkplek in staat is.

De nieuwe Wet sociale werkvoorziening (nWsw), die al geruime tijd in voorbereiding was, moest hierin verandering brengen. De wet is in 2008 van kracht geworden. Met de wetswijziging dacht het kabinet gemeenten en uitvoerders betere randvoorwaarden te bieden om beleidsregie en verantwoording zodanig vorm te geven dat deze gericht zijn op het eigenlijke doel van de Wsw. 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 dat is gewogen naar de ernst van de handicap. Per arbeidsplaats krijgt een gemeente circa 25.000 euro.<sup>10</sup> Het budget wordt met ingang van 2008, net als het Wwb-budget, verstrekt aan individuele gemeenten (voorheen werd dat rechtstreeks naar het sw-bedrijf gestuurd).

Ook de Wsw-geïndiceerden zelf kregen met de wetswijziging meer zeggenschap. Zij kunnen via cliëntenparticipatie invloed uitoefenen op het beleid en de uitvoering door gemeenten en kunnen door gebruikmaking van een persoonsgebonden budget zelf invulling geven aan het begeleid werken 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 wilde het kabinet Balkenende IV 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 voor de integratie van Wajongers, 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 (szw 2007b).

### Gesubsidieerde arbeid

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). 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.

De betrokken overheden zijn redelijk tevreden over de resultaten die gemeenten met Wwb behalen, maar partijen zien ze wel als een stap in een ontwikkelingsproces. Het kabinet-Balkenende IV heeft in het bestuurlijk akkoord met de vNG in 2007 dan ook ingezet op verdergaande prestaties die vastgelegd zijn in de doelstellingen van het toenmalige kabinetsbeleid 'Iedereen doet mee' (szw 2007a). In de eerste plaats is een extra reductie afgesproken van 30.000 Wwb-ers in de periode 2006 tot 2011 en daarnaast moe-

ten gemeenten 25.000 niet-uitkeringsgerechtigden aan de slag helpen. Inmiddels lijken deze doelstellingen achterhaald te zijn door de in 2008 ingezette economische crisis.

Het kabinet-Balkenende 1v zag prestatieverbetering van re-integratieactiviteiten vooral in een aanpak die uitging van de vraag op de arbeidsmarkt, een meer gerichte inzet van re-integratie-instrumenten (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) en kwaliteitsverbetering van de re-integratie. Om dit mogelijk te maken zijn de budgetten voor re-integratie, inburgering en volwassenen-educatie met ingang van januari 2009 ontschot tot een Participatiefonds en worden de al in 2005 aangekondigde participatiebanen ingevoerd.

De instelling van het Participatiefonds is geregeld in de Wet participatiebudget. Deze wet bundelt de rijksbijdragen Wwb, Wet inburgering (Wi) en Wet educatie en beroepsonderwijs (WvB) tot één ontschot budget voor gemeenten. De opdrachten die gemeenten krijgen uit deze drie wetten blijven in deze bundeling van budgetten overeind. Het participatiebudget wordt in ieder geval ingezet voor de volgende doelen:

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

De doelgroep van het participatiebudget is zeer ruim gedefinieerd. Iedere burger ongeacht zijn sociaaleconomische status of uitkeringsstatus kan voorzieningen ontvangen gefinancierd vanuit het participatiebudget. Er moet wel een noodzaak tot ondersteuning zijn op de terreinen volwasseneneducatie, inburgering of re-integratie (Staatsblad 2008).

De gemeenten voeren het Wwb-beleid uit in (keten)samenwerking met hun u w v - w e r k b e d r i j f. Deze samenwerking, ingevoerd met de Wet Suwi (Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen), bleek zowel volgens de betrokken partijen als volgens een grootschalig uitgevoerde evaluatie (PricewaterhouseCoopers 2006) niet goed te werken. Aan de sector is vervolgens de 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 ook een taakstelling gekoppeld die oploopt tot 190 miljoen euro structureel (vanaf 2012). De sector heeft daarop een actieplan opgesteld om zogenoemde geïntegreerde dienstverlening in gang te zetten binnen de werkpleinen (vroegere bedrijfsverzamelgebouwen (BVG's), zie Werkgroep Divosa-CWI-Uwv 2007). De minister heeft echter herhaaldelijk geconstateerd dat de ontwikkelingen achterblijven bij de gestelde doelen. Ook constateert hij het ontbreken van regionaal arbeidsmarktbeleid als ankerpunt voor de uitvoering op de werkpleinen. Hij heeft daarom nadere regelgeving aangekondigd om de beoogde werkwijze te bespoedigen (szw 2010).

Vanaf 2004 functioneren zogenoemde poortwachtercentra, waarin werkgevers samen aan de herplaatsing werken van zieke werknemers of werknemers die bij de eigen werkgever niet meer goed aan de slag kunnen komen. Een poortwachtercentrum werkt intersectoraal en kent geen winstoogmerk. Doorgaans zijn ook gemeenten betrokken, u w v w e r k b e d r i j f en commerciële intermediairs.

Een soortgelijke constructie is het mobiliteitscentrum van het u w v met een landelijk dekkend netwerk van werkpleinen. Op het werkplein melden werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden zich voor arbeidsbemiddeling en andere voorzieningen, zoals re-integratietrajecten, participatiemogelijkheden en uitkeringen. Met ontslag bedreigde werknemers worden hier zo snel mogelijk naar ander werk toe geleid. In samenhang met regelingen als de werktijdverkorting of de (tijdelijke) deeltijd-w w kan het mobiliteitscentrum ook een opleiding aanbieden of mensen tijdelijk detacheren naar een ander bedrijf. De mobiliteitscentra werken samen met gemeenten, werkgevers(organisaties), onderwijsinstellingen, de kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven, uitzendondernemingen, en dergelijke.

Met verschillende regelingen wordt ook geprobeerd om mensen vanuit een Wwb- en w w -uitkering te laten starten als zelfstandig ondernemer.<sup>11</sup> Behalve de reguliere startersregeling in het Besluit bijstandregeling zelfstandigen 2004 (Bbz) is er voor bijstandsgerechtigden een prestartersregeling gekomen, waarbij de uitkering wordt doorbetaald gedurende een oriëntatiefase. Een soortgelijke regeling is mogelijk binnen de w w. Daarnaast zijn er in januari 2009 nog twee financieringsmogelijkheden bij gekomen voor ondernemers die geen reguliere kredieten kunnen krijgen (EZ 2009).<sup>12</sup> Deze zogenoemde microfinancieringsregelingen zijn voornamelijk bedoeld voor starters. Het gaat om de regeling Kredietverstrekking door Qredits, een landelijke samenwerking van banken (ABN AMRO, ING en de Rabobank) en de ministeries van EL&I en SZW, en om de zogeheten borgstellingsregeling voor starters. De gemeente is de spil in de uitvoering van de nieuwe instrumenten. Het ministerie van EL&I stimuleert gemeenten dan ook om een microfinancierings (MF-)ondernemerspunt op te zetten, waarin lokale organisaties (zoals gemeenten, banken, de Kamer van Koophandel) samenwerken.<sup>13</sup>

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



bevorderen. Mensen met een uitkering en niet-uitkeringsgerechtigden die zich bij de gemeente melden, kunnen helpen bij het uitvoeren van taken op het terrein van de Wmo (vws/szw 2009).

### Beleidsmatige ontwikkelingen vanaf 2010

Het kabinet-Balkenende I v en de sector zelf zagen de nWsw 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, w11 en de Wwb) door middel van een meer activerende benadering. Vanaf 2013 zal de Wet werken naar vermogen (Wwnv) in werking treden, waarmee iedereen die kan werken te maken zal krijgen. De uitvoering van de Wwnv komt bij gemeenten te liggen. De basis voor deze wet is gelegd in het rapport van de commissie-de Vries (2008). Terwijl u w v verantwoordelijk was voor de uitvoering van de Wajong, komt met de Wwnv ook de verantwoordelijkheid voor de re-integratie van jonggehandicapten bij gemeenten te liggen. De idee is dat de efficiëntie van de uitvoering zal toenemen door 1) het weghalen van verschillen in voorwaarden van de verschillende onderliggende regelingen en 2) de uitvoering bij één partij onder te brengen. Verder wordt verwacht dat de groei van het aantal 'Wajongers' zal afnemen, doordat de prikkel voor gemeenten om uitkeringsgerechtigden te laten afvloeien naar regelingen buiten hun verantwoordelijkheid – van Wwb naar Wajong bijvoorbeeld – wordt weggehaald. De sociale werkvoorziening wordt door invoering van de Wwnv beperkt voor mensen die een indicatie 'beschut werken' hebben. In 2009 zijn daarvoor pilots 'werken naar vermogen' gestart, die zich richten op 1) het realiseren van meer werkplekken bij werkgevers, 2) het stimuleren van de omslag van sw-bedrijven naar arbeidsontwikkelbedrijven, 3) het vormgeven van een integrale dienstverlening op de werkpleinen en 4) het toetsen van een nieuwe systematiek, waarbij de inzet van het instrument loondispensatie centraal staat.<sup>14</sup> De nieuwe wet komt inhoudelijk ook tegemoet aan de wensen van de koepel van sw-bedrijven Cedris, waarbij Divosa en de vng zich aansloten.<sup>15</sup>

Volgens het Regeerakkoord 2010, uitgewerkt in het voorlopige Bestuursakkoord 2011, worden de verschillende regelingen onder de Wwnv overgeheveld naar de gemeenten, waarbij tevens een aanzienlijke korting op het totale budget is aangebracht. De korting bedraagt 0,4 miljard euro in 2012 en zal (structureel) oplopen tot 2,0 miljard euro in 2016. Daar staat tegenover dat de gemeenten voor de uitvoering van deze taak een compensatie van 0,2 miljard euro ontvangen. Voor de uitvoering van deze nieuwe taak is een aanzienlijke reductie en herstructurering van de sociale werkvoorziening noodzakelijk. Hiervoor stelt het kabinet voor de periode 2012-2018 een faciliteit van maximaal 0,4 miljard euro beschikbaar. Een onafhankelijke commissie gaat de herstructureringsvoorstellen van de gemeenten beoordelen en stelt eventueel middelen uit de herstructureringsfaciliteit beschikbaar. Wanneer de gemeenten er niet voldoende in slagen om arbeidsgehandicapten naar de arbeidsmarkt te leiden, zullen zij de rekening in de vorm van hogere bijstandsuitkeringen moeten betalen. Deze rekening kan bij volledige mislukking oplopen tot 1,8 miljard euro. Wel vindt twee jaar na de start van deze



operatie een evaluatie plaats, die kan leiden tot aanvullende maatregelen en/of extra middelen.

Volgens het Regeerakkoord 2010, uitgewerkt in het voorlopige Bestuursakkoord 2011, zal de verantwoordelijkheid van gemeenten voor werk en inkomen verder toenemen door ook het Wsw-budget en een deel van het Wajong re-integratiebudget naar de gemeenten over te hevelen. Deze over te hevelen gelden komen als een integraal budget beschikbaar. Het gaat hier in totaal om een bedrag van circa 2,7 miljard euro. Tegelijk wordt structureel een korting op het totale re-integratiebudget van 0,7 miljard euro toegepast en moet de sociale werkvoorziening structureel een bedrag van 0,65 miljard euro inleveren. Daar staan wel incidentele (0,8 miljard euro) en structurele compensaties (0,15 miljard euro) tegenover.

### Indicatoren voor de productie

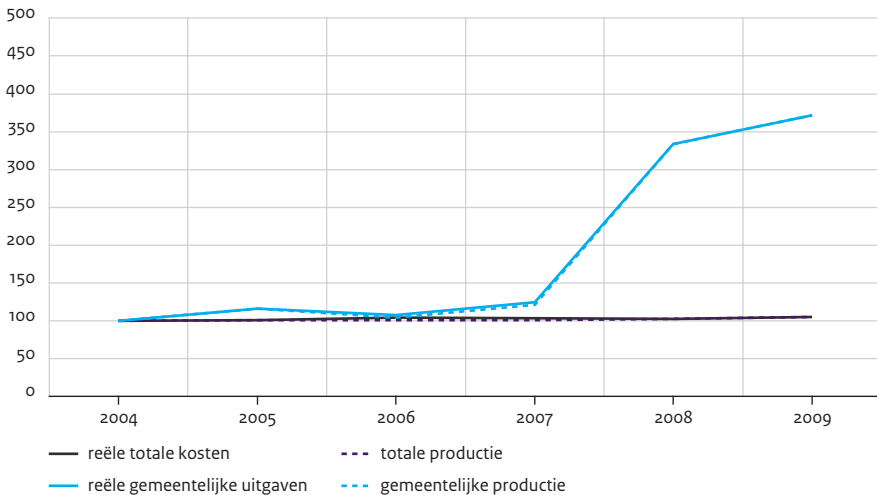
Bij de sociale werkplaatsen geldt het aantal voltijdwerknemers als maatstaf voor de productie, om de redenen die eerder zijn toegelicht. Bij de Wiw- en ID-banen is het aantal banen als productindicator gekozen. Vanwege de veel hogere kosten zijn de ID-banen in de samengestelde productindicator tweemaal zo zwaar gewogen (zie de toelichting in Kuhry en Jonker 2006: 83). Het deel van deze gelden dat is bestemd voor re-integratiedoelinden is niet expliciet geoormerkt. 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.

### Productie en uitgaven

Figuur 2.21 geeft een beeld van kengetallen met betrekking tot de gemeentelijke rol bij sociale werkplaatsen. De nominale exploitatiekosten lopen op van 3,1 tot 3,5 miljard euro, de (reële) totale exploitatiekosten groeien gemiddeld met bijna 1% per jaar. De 'productie' van sociale werkplaatsen, gemeten via het aantal werknemers (oplopend van 88.000 tot 92.000 fte) groeit even snel. De reële kosten per product blijven daardoor ongeveer gelijk. De gemeentelijke uitgaven en productie, die corresponderen met het gemeentelijk aandeel in de kosten, zijn betrekkelijk constant tot 2007, maar nemen in 2008 drastisch toe. Dit komt, zoals gezegd, doordat de gemeenten met ingang van 2008 een meer nadrukkelijke regietaak kregen voor deze voorziening. Dit leidt ertoe dat de inkomsten en uitgaven van de sociale werkplaatsen op de gemeenterekening worden verantwoord.

Figuur 2.21

Kengetallen voor sociale werkplaatsen, 2004-2009 (indexcijfers, 2004 = 100)



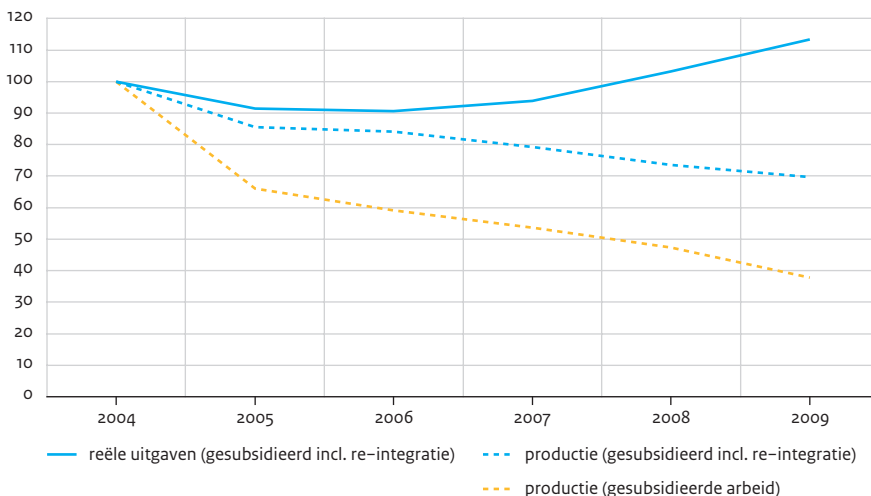
Bron: NOSW (2004) en Cedris (Brancheverslagen 2004, 2005, 2006, 2007, 2009); CBS (Statistiek gemeenterekeningen) SCP-bewerking

Figuur 2.22 geeft een beeld van de kengetallen met betrekking tot de gesubsidieerde banen en re-integratie. De reële uitgaven vertonen een licht dalend verloop tot 2007. In 2008 en 2009 vindt een stijging plaats. Aan de productiekant hebben we te maken met de afbouw van het aantal Wiw- en ID-banen, die slechts in beperkte mate wordt gecompenseerd door een toename van het aantal re-integratietrajecten. 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. Daardoor ontstaat een forse discrepantie tussen het verloop van de gerealiseerde productie en de gerealiseerde uitgaven.

Terwijl de reële uitgaven met ruim 2% per jaar stijgen, daalt de productie bij de hier gekozen indicatoren met circa 7% per jaar. Hiermee wordt een jaarlijkse kostprijsstijging van circa 10% geïmpliceerd. Voor een deel hangt de daling van de productie samen met andere producten waarvoor gemeenten kiezen en die niet in de hier gebruikte indicatoren voor de productie zijn opgenomen. Dit betreft onder meer beroepskwalificerende scholing, sociale activering en ondersteunende activiteiten die in het kader van de geleiding naar werk als 'intermediair' kunnen worden aangemerkt (RIW 2009 en 2011). Gemeenten willen blijkbaar uitkeringsgerechtigden die zijn ontheven van de arbeidsverplichting of die het zicht op een betaalde baan hebben verloren steeds meer maatschappelijk activeren. Wanneer dit ook tot de primaire productie van de functie 'werkgelegenheid' wordt gerekend, zal de productie uiteraard toenemen. Deze denklijn wordt in deze rapportage echter niet gevolgd.

Figuur 2.22

Kengetallen voor gesubsidieerde arbeid, 2004-2009 (indexcijfers, 2004 = 100)



Bron: CBS (Statistiek Gemeenterekeningen; Statistiek re-integratie); SZW (Sociale nota's; Rijksjaarsverslagen 2004 en 2005); SZW (2008a en b); EIM/SGBO (2004, 2005, IW-monitor); Ecorys (2003, 2004, 2005, ID-monitor); IW1 (2008); Divosa (2005, 2006, 2009, 2010, 2011) SCP-bewerking

Bij de invoering van de Wwb was het voor gemeenten relatief gemakkelijk om de re-integratie gestalte te geven. Er werd vooral ingezet op cliënten met gunstiger arbeidsmarktperspectieven, hetgeen resulteerde in een cliëntenbestand dat steeds moeilijker bemiddelbaar werd. Bovendien is circa een derde van het cliëntenbestand ontheven van een arbeidsverplichting (RW1 2009). De doelgroep wordt dus steeds moeilijker bemiddelbaar, hetgeen gemeenten ertoe heeft aangezet om een breed scala van activiteiten aan te bieden, van vrijwilligerswerk tot betaalde arbeid. Hiertoe worden cliënten recentelijk ingedeeld in zes treden op de participatieladder: van geïsoleerd tot werkend. Wanneer we de hoogste trede buiten beschouwing laten (geen cliënt meer), blijkt dat in 2009 circa een derde van de cliënten onder begeleiding betaald werkt (trede 5) of onbetaald werkt (trede 4), circa een kwart aan georganiseerde activiteiten deelneemt (trede 3) en de rest niet actief (trede 2) of geïsoleerd (trede 1) is (Divosa 2011). Het accent is in de loop der tijd meer verschoven naar participatie en ondersteuning van mensen met minder goede arbeidsmarktperspectieven en langdurige uitkeringsafhankelijkheid. Daarvoor worden ook andere middelen ingezet dan re-integratiemiddelen, zoals Wmo-middelen, armoedemiddelen of algemene middelen (RW1 2011).

## Kwaliteit en effectiviteit van dienstverlening

### Objectief

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 2.1 is te zien dat hiervoor geen aanwijzingen zijn. Integendeel, het aandeel Wsw-werknemers met een ernstige arbeidshandicap is zelfs toegenomen van 9% in 2004 naar 12% in 2009. Ook het aandeel werknemers met een psychische handicap is toegenomen ten koste van het aandeel met een lichamelijke beperking.

Tabel 2.1

Samenstelling van de Wsw-werknemers en Wsw-wachtlIJst 2004-2009 (in procenten)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>werknemers</i>						
beperking						
lichamelijk	39	37	36	36	35	34
verstandelijk	34	34	34	35	34	35
psychisch	22	25	26	25	27	28
overig	5	4	4	4	4	4
arbeidshandicap						
licht	3	2	1	1	0	0
matig	88	88	88	88	88	88
ernstig	9	10	11	11	12	12
<i>wachtlIJst</i>						
beperking						
lichamelijk	28	26	25	25	24	24
verstandelijk	22	24	26	26	27	27
psychisch	50	50	51	49	49	49
arbeidshandicap						
licht	11	7	2	0	0	0
matig	56	64	74	76	77	76
ernstig	33	29	24	23	23	24

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

Ook de samenstelling van de wachtlIJst geeft een indicatie van het werkpotentieel van de sociale werkplaatsen. Hier zien we een sterke groei van het aandeel personen met een matige arbeidshandicap, ten koste van het aandeel personen met een lichte of ernstige arbeidshandicap. Personen met een lichte handicap zijn vanaf 2007 geheel uit beeld verdwenen, zowel bij de werkende als bij de wachtende cliënten. De afwijkende samen-

stelling van de groep werkende en wachtende cliënten is mede toe te schrijven aan het feit dat een groot deel van de wachtende cliënten (circa 40%) verdwijnt uit de Wsw. Twee van de meest genoemde redenen hiervoor zijn een intrekking van de indicatie door de gemeente en uitstroom naar reguliere arbeid.

Er is in de afgelopen jaren een kanteling gekomen in het denken over sociale werkplaatsen van productiegerichte bedrijven naar arbeidsontwikkelbedrijven. De sociale werkplaats als tussenstap op de weg naar regulier werk. Sociale werkplaatsen bieden ook steeds vaker emplooi aan personen die deelnemen aan een re-integratietraject en die geen Wsw-indicatie hebben. De Inspectie Werk en Inkomen constateert dat dit zowel kansen als risico's met zich meebrengt (IWI 2010). Een voordeel is dat traditionele Wsw-werknemers meer worden gewezen op de mogelijkheden om uit te stromen naar een reguliere baan. Een potentieel nadeel is echter dat de 'passanten' (zonder een Wsw-indicatie) de oude populatie gaan verdringen. Dit vraagt volgens de Inspectie om een actievere regierol van gemeenten.

Na de invoering van de Wet werk en bijstand (Wwb) in 2004 is de gesubsidieerde arbeid (Wiw- en ID-banen) vervangen door allerlei vormen van loonsubsidies. Bestaande vormen van gesubsidieerde arbeid worden geleidelijk afgebouwd, van 65% van het werkbudget in 2004 naar circa 24% in 2009 (Divosa 2011, gewogen). De loonsubsidies worden onderscheiden in loonkostensubsidie (marksector), verloning (publieke sector), loondispensatie en werken met behoud van uitkering. Bunt et al. (2007) signaleren dat de effectiviteit van loonkostensubsidies nog niet helder is. Steun voor het inzetten van loonkostensubsidies is te vinden in Heylen en Bollens (2009). Zij vinden dat loonkostensubsidies het meest effectieve instrument zijn voor het vinden van een reguliere baan. Directe jobcreatie heeft geen of soms zelfs een negatief effect. Trainingsmaatregelen nemen een tussenpositie in. Gemeenten mogen vanaf 2006 de re-integratie ook in eigen beheer uitvoeren, hetgeen inmiddels bijna de helft van de gemeenten doet (of door gelieerde publieke bedrijven laat doen).

Een belangrijk uitgangspunt van de Wwb is het zogenoemde *Work first* concept. Ontvangers van bijstand worden (actief) begeleid bij het vinden van een (al dan niet betaalde) baan. Er is echter nog maar weinig onderzoek naar de toegevoegde waarde van de begeleiding bij het vinden van werk. Waarschijnlijk had een groot deel van deze mensen ook zonder deelname aan een project een baan gevonden (Ichino et al. 2006). Een becijfering voor de periode 20002-2005 wees uit dat het netto-effect 2,5 procentpunt bedroeg: door begeleiding steeg de kans op werk van 17,3% naar 19,8% (Groot et al. 2007). Dat betrof dan personen die recent in de bijstand zijn gekomen; voor langdurige bijstandontvangers wordt het effect nog lager ingeschat. Uit een wetenschappelijk onderzoek in de gemeente Rotterdam concluderen Van der Klaauw en Van Ours (2010) dat financiële werkhervattingsbonussen zelfs helemaal niet werken en werkhervattingsstrafsancties wel werken. Uit een inventarisatie van enkele andere lokale effectiviteitstudies komt een iets gunstiger beeld naar voren (RWI 2011). Wel blijkt dat begeleiding bij personen met gunstige arbeidsmarktperspectieven weinig effectief is; zij komen ook zonder begeleiding

aan het werk. Begeleiding is in beginsel dus vooral effectief bij personen met slechte arbeidsmarktperspectieven.

De effectiviteit kan worden vergroot door een betere diagnosticering van potentiële kandidaten voor begeleiding. In een derde van de gemeenten wordt dit instrument niet eens ingezet. Diagnosticering bestaat uit een geheel van instrumenten om competenties, capaciteiten, belemmeringen, motivaties en wensen van kandidaten in beeld te krijgen. Op basis hiervan kan begeleiding efficiënter worden ingezet. Hier is nog veel winst te boeken (RWI 2011).

Tabel 2.2

Indicatoren voor de effectiviteit van re-integratie bijstandontvangers 2004-2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
personen						
aantal personen tot 65 jaar in bijstand (× 1000)	338,6	328,0	301,0	274,0	258,8	280,0
gestarte re-integratietrajecten bijstandontvangers (× 1000)	100,0	92,4	93,2	87,8	96,1	104,8
aantal lopende re-integratietrajecten (× 1000), incl. nuggers <sup>a</sup>	210,0	232,1	232,9	223,3	228,8	235,7
uitstroom bijstand naar regulier werk binnen twee jaar (%)	10	15	19	27	28	22
budget						
budget werkdeel (mln. euro)	1.585	1.610	1.630	1.590	1.580	1.530
overschot per jaar (%) <sup>b</sup>	8	14	16	7	-3	-21
overschot cumulatief (%)	23	37	45	52	50	30

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

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

Bron: Divosa (2011); RWI (2011)

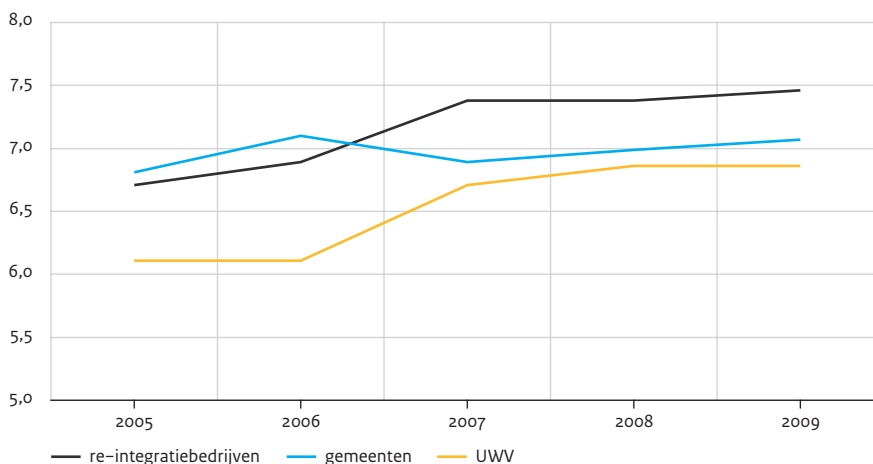
Er is ook informatie over de uitstroom naar werk na een re-integratietraject. Van de bijstandsgerechtigden die in 2002 aan een re-integratietraject begonnen, is 10% in 2004 (24 maanden later) uitgestroomd naar een reguliere werkplek (tabel 2.2). Deze uitstroom naar regulier werk is opgelopen naar 27% in 2007 en 28% in 2008. In 2009 nemen we weer een daling waar, mogelijk als gevolg van de economische crisis en de minder gemakkelijke plaatsbaarheid van begeleide kandidaten. De tabel laat ook zien dat de gemeenten vlak na invoering van de Wwb aanzienlijke overschotten op het re-integratiebudget hebben gerealiseerd.<sup>16</sup> Deze overschotten zijn opgelopen tot 52% van het jaarbudget in 2007. De eerste jaren na invoering van de Wwb hebben gemeenten vooral geïnvesteerd in de poortwachterfunctie en de snelle plaatsing van gunstige werkkandidaten. Vanaf 2008 komen gemeenten tekort op het integratiebudget, in 2008 zelfs 21%. Hierdoor zijn de reserves als gevolg van gecumuleerde overschotten sterk afgenomen en zullen ze naar verwachting in 2010 nagenoeg zijn opgedroogd.

### Subjectief

In het algemeen zijn cliënten positiever geworden over het functioneren van re-integratiebedrijven (RWI 2011). Met name in de periode 2005-2007 is de algemene klanttevredenheid toegenomen (figuur 2.23). Wel blijkt dat de tevredenheid met de gemeentelijke re-integratie nauwelijks positiever wordt beoordeeld en continu een rapportcijfer rond de 7,0 krijgt. De re-integratiebedrijven halen in 2009 de hoogste klanttevredenheid (rapportcijfer 7,5), gevolgd door de gemeenten (7,1) en het u w v (6,9). Ook uit onderzoek van Regioplan blijkt dat zowel cliënten als opdrachtgevers steeds positiever oordelen over de dienstverlening van arbeidsbemiddelaars (Groenewoud 2009). Ook daar zijn cliënten die meedoen in trajecten van private partijen iets meer tevreden dan cliënten die meedoen in gemeentelijke trajecten. Opdrachtgevers daarentegen waarderen gemeentelijke trajecten iets beter (7,3 ten opzichte van 7,4 voor private trajecten en 6,9 voor u w v-trajecten).

Figuur 2.23

Klanttevredenheid re-integratiebedrijven, 2005-2009

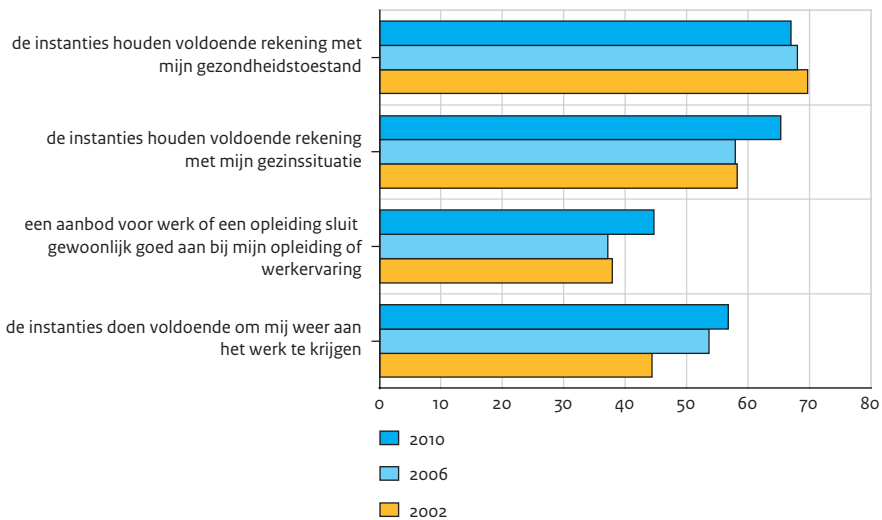


Bron: RWI (2011)

In de SCP-enquête *Kwaliteit Publieke Dienstverlening* is aan uitkeringsontvangers gevraagd hoe tevreden ze zijn over de inspanningen van de uitkeringsinstelling in het kader van re-integratie.<sup>17</sup> Van de ondervraagden vond 57% in 2010 dat de instanties voldoende doen om hen weer aan het werk te krijgen. In voorgaande jaren was het oordeel minder positief: 54% in 2006 en 44% in 2002 (figuur 2.24). Hier is dus duidelijk vooruitgang geboekt. Dat geldt ook voor de aansluiting van werk met de opleiding en het rekening houden met de gezinssituatie. Er wordt in 2006 en 2010 veel vaker overlegd over de manieren waarop de persoon het snelst weer aan het werk kan komen dan in 2002. Ook wordt er veel vaker dan in 2002 een (gesubsidieerde) arbeidsplaats, werkervaringsplaats of gewone baan aangeboden, maar dit gebeurt nog steeds in een minderheid van de gevallen, respectievelijk 15% in 2002, 25% in 2006 en 23% in 2010.

Figuur 2.24

Oordeel van cliënten over inspanningen uitkeringsinstanties



Bron: SCP (KQ52002/KQ52006/KPD2010)

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. Ook bij de sociale werkplaatsen komt er meer aandacht voor mogelijke doorstroom naar regulier 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 en in de loop der tijd ook positiever gaan oordelen, zij het dat de tevredenheid de laatste jaren stabiliseert.

*Samenvattend* kunnen we stellen dat de tevredenheid van de re-integratiecliënten nauwelijks (bij gemeenten) tot duidelijk (bij re-integratiebedrijven) is toegenomen. Ook de uitstroom naar werk is sterk toegenomen, al laat 2009 een duidelijke terugslag zien vanwege de opgekomen economische crisis. Deze verbetering van de effectiviteit en kwaliteit van dienstverlening biedt deels een verklaring voor de sterke kostprijsstijging. Maar ook andere factoren zijn nodig om deze sterke groei te verklaren. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de sterke groei van trajecten gericht op sociale activering van mensen met weinig rooskleurige arbeidsmarktperspectieven. Deze activering wordt in dit rapport niet tot de primaire productie van re-integratie gerekend.



## 2.8 Bijstand en de sociale dienst

### Wat doet de gemeente aan inkomensondersteuning?

De gemeentelijke sociale dienst houdt zich bezig met de verstrekking van reguliere uitkeringen in het kader van de bijstand, de verlening van bijzondere bijstand en met overig inkomensbeleid. Het leeuwendeel van de uitgaven heeft betrekking op reguliere bijstandsuitkeringen. Door de invloed van re-integratieinspanningen op het aantal uitkeringsontvangers is deze sector hiermee nauw verbonden (zie § 2.7)

In 2004 waren er volgens het CBS (StatLine) 380.000 cliënten en in 2009 315.000 (inclusief 65-plussers en de Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werkloze werknemers (IOAW) en de Inkomensvoorziening voor Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte (gewezen) Zelfstandigen (IOAZ)). De gemeentelijke uitgaven voor de bijstand en de sociale dienst (exclusief de uitgaven voor werkgelegenheid) zijn in deze periode ongeveer gelijk gebleven (6,5 mld. euro). De uitgaven voor bijstand en sociale dienst belopen 14,5% van de totale geanalyseerde gemeentelijke uitgaven. Hiervan was 5,2 miljard euro bestemd voor reguliere bijstandsuitkeringen die grotendeels uit de rijkssubsidie voor het inkomensdeel werden bekostigd en 0,2 miljard euro voor IOAW- en IOAZ-uitkeringen. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor het verlenen van bijzondere bijstand en voor andere vormen van gemeentelijk armoedebeleid. In 2009 ging het in totaal om 0,7 miljard euro. Hierbij blijft dan nog een geschatte 0,1 miljard euro aan kwijtgescholden gemeentelijke heffingen (een soort belastinguitgaven) buiten beschouwing (Deloitte/Cebeon 2004).

Volgens een recent rapport van Cebeon bedragen de uitvoeringskosten voor het onderdeel inkomen van de Wwb circa 870 miljoen euro in 2009 (Cebeon 2010). Daarnaast zouden gemeenten nog eens 610 miljoen euro aan uitvoeringskosten voor het onderdeel werk hebben. Tezamen kom dit dan uit op een bedrag van 1.450 miljoen euro aan gemeentelijke uitvoeringskosten voor werk en inkomen. Dit betekent dat de uitvoeringskosten circa 13% bedragen van de totale uitgaven voor dit veld. Ondanks de daling van het aantal uitkeringsontvangers en het volume aan gesubsidieerd werk nemen de uitvoeringskosten de laatste jaren toe, niet in de laatste plaats omdat steeds meer extern personeel wordt ingehuurd.<sup>18</sup>

### Beleidsmatige ontwikkelingen

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

De in paragraaf 2.7 genoemde re-integratieaanpakken hebben volgens de diverse evaluatieonderzoeken resultaten geboekt (zie onder andere: szw 2007c, Regioplan 2007, Bosselaar et al. 2007, Groot et al. 2007). De uitstroom is verhoogd en de instroom is gedaald. Per saldo is het volume van het aantal uitkeringsgerechtigden tot 65 jaar tussen 2004 en 2008 gedaald

met circa 15% (CBS, StatLine). Deze ontwikkeling is uiteraard sterk beïnvloed door het toenmalig gunstige economische tij. Als de invloed van de conjunctuur en andere invloeden worden uitgefilterd, is een extra reductie van cumulatief 4% in deze periode toe te rekenen aan de Wwb. Dit is wat lager dan het kabinet-Balkenende IV had verwacht, maar er wordt nog gerekend op een effect van de vertraagde doorwerking van de in- en uitstroombreuk op het volume (szw 2007d). 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.

Hiernaast neemt handhaving een belangrijke plaats in de dienstverlening in de keten van werk en inkomen in. Het accent is hierbij de afgelopen jaren steeds meer op preventief handhaven (goede voorlichting) komen te liggen (IWI 2008). Achteraf vindt handhaving plaats door middel van bestandskoppelingen en -vergelijkingen, risicoanalyses en themacontroles. Zo zijn in 2008 en 2009 bestandsvergelijkingen tussen Wwb-uitkeringsgerechtigden en de Rijksdienst voor het Wegverkeer (in verband met voertuigbezit), de Kamer van Koophandel of de waterleveranciers (in verband met laag waterverbruik) uitgevoerd. Sinds 2009 kunnen gemeenten de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst inhuren voor het opsporen van uitkeringsfraude (szw 2009). Uit onderzoek blijkt dat gemeenten een actief en effectief invorderingsbeleid bij ten onrechte verstrekte bijstand voeren. In de periode 2004-2008 is het aantal nieuwe vorderingen en debiteuren gedaald en het aantal afgeloste vorderingen en debiteuren gestegen. Dit leidt per saldo tot een daling van het bestand (Regioplan 2009).

De schuldenproblematiek, die een belangrijke belemmering voor participatie vormt, is de afgelopen jaren sterk toegenomen. In 2007 lanceerde het kabinet-Balkenende IV een intensief programma voor armoedebestrijding en schuldhulpverlening. Hiernaast vond het rijk dat gemeenten meer mogelijkheden moesten krijgen om lokale belastingen kwijt te schelden. Een in begin 2010 voorgestelde wetswijziging biedt voor gemeenten een grondslag om eigen regels vast te stellen voor de wijze waarop het vermogen in aanmerking wordt genomen bij het verlenen van kwijtschelding. Verder zetten sociale diensten zich in om niet-gebruik tegen te gaan. Diverse gemeenten passen de NIBUD-module (Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting) Bereken uw recht ([www.berekenuwrecht.nl](http://www.berekenuwrecht.nl)) toe, waarmee niet alleen cliënten maar ook professionals de rechten van cliënten kunnen berekenen. In januari 2010 gebruikten 100 gemeenten de module.

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

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

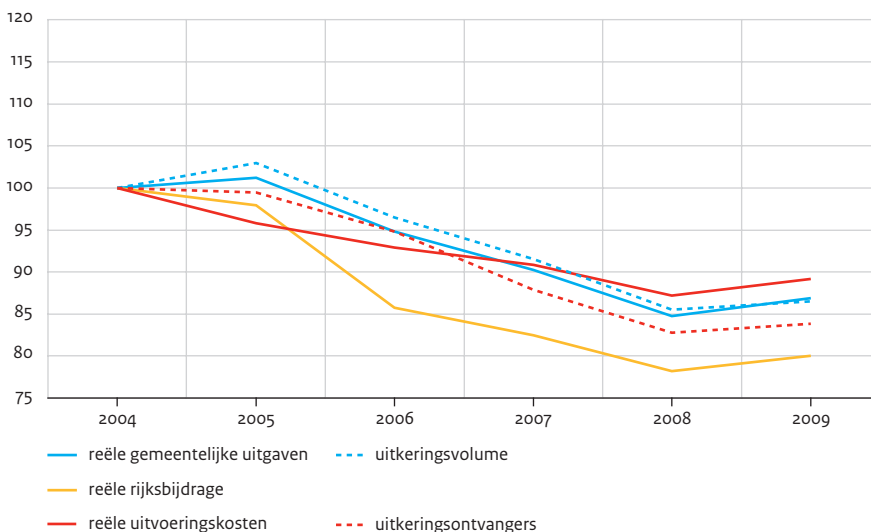
Ten slotte wordt vanaf 2005 door gemeenten en UWV en Sociale Verzekeringsbank (SVB) gewerkt aan de invoering van het Digitaal Klantdossier (DKD). Het DKD draagt bij aan de samenwerking tussen de ketenpartners met betrekking tot het recht op uitkering en het toeleiden naar werk. Het DKD ontsluit alle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

### Indicatoren en kengetallen van productie en uitgaven

Figuur 2.25 laat de kengetallen voor bijstandsverstrekking zien. De productie op dit onderdeel wordt gemeten via het aantal ontvangers van bijstandsuitkeringen en overige door de gemeentelijke overheid verzorgde uitkeringen (IOAW/IOAZ). De uitkeringen zelf (algemene en bijzondere bijstand) worden gewaardeerd naar de koopkracht van de ontvangers. De uitkeringsbedragen worden daarom gedefleerd met het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie.

Figuur 2.25

Kengetallen bijstandsverstrekking, 2004-2009 (indexcijfers, 2004 = 100)



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

De aantallen uitkeringsontvangers dalen gestaag tot 2008 waarna een lichte stijging volgde. Gemiddeld daalde het aantal ontvangers met 3,5% per jaar. De daling was in de beginjaren een gevolg van strengere wetgeving en gemeentelijke successen bij de fraudebestrijding en arbeidstoeleiding. De daling in de periode 2006-2008 kan behalve daaraan vermoedelijk ook in belangrijke mate worden toegeschreven aan de toenmalige verbetering van de economische conjunctuur. Het uitkeringsvolume, berekend als het reële totaalbedrag aan uitkeringen, daalt gemiddeld iets minder snel dan het aantal uitkeringen (2,9% per jaar). De ontwikkeling van de totale reële uitgaven van gemeenten laat een vergelijkbare daling zien (2,8%). De reële rijksbijdrage daalt in 2006 verhoudingsgewijs snel door een verlaging van de rijksbijdrage die was ingegeven door structurele overschotten bij gemeenten. De reële uitvoeringskosten lopen iets minder snel terug dan de uitgaven (met 2,3% gemiddeld per jaar). Hierbij zijn alleen de uitvoeringskosten van het inkomensdeel van de sociale diensten meegenomen (Cebeon 2010).

Gemeenten hebben een aanzienlijke prestatie geleverd in het beperken van het aantal mensen dat een bijstandsuitkering krijgt. Er zaten tot eind 2008 9000 mensen minder in de bijstand dan op basis van conjuncturele ontwikkelingen verwacht mocht worden.<sup>19</sup> Ook in de armoedebestrijding is behoorlijke vooruitgang geboekt: meer mensen maken gebruik van de langdurigheidstoelage (87% in plaats van 80%) en van bijzondere bijstand (41% in plaats van 38%). Gemeenten hebben in 2008 ook veel gedaan voor mensen die niet werkten maar geen uitkering hadden (niet-uitkeringsgerechtigden). In 2009 treedt echter een kentering op in deze dalende trend. Als gevolg van de economische crisis en de verkorting van de uitkeringsduur op grond van de Werkloosheidswet (ww) is het aantal bijstandsgerechtigden in 2009 voor het eerst in jaren toegenomen, van 292.000 in december 2008 tot 345.000 in december 2010, een groei met 53.000 (18%). Het Centraal Planbureau (CPB) verwacht in 2011 een daling van het aantal bijstandsgerechtigden met ongeveer 10%, waarna in 2011 weer een lichte stijging zal plaatsvinden door kortingen op de re-integratiemiddelen van gemeenten en beperking van de instroom in de Wajong (CPB 2011).

## Kwaliteit en effectiviteit van dienstverlening

### Objectief

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

hebben in de periode 2003 tot en met 2008 geleid tot een forse afname van het aantal bijstandsccliënten: van 360.000 op 1 januari 2004 naar ruim 290.000 op 1 januari 2009. Vanaf die datum stijgt het aantal bijstandsontvangers echter weer tot een niveau van circa 350.000 op 1 januari 2011 (CBS StatLine).

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

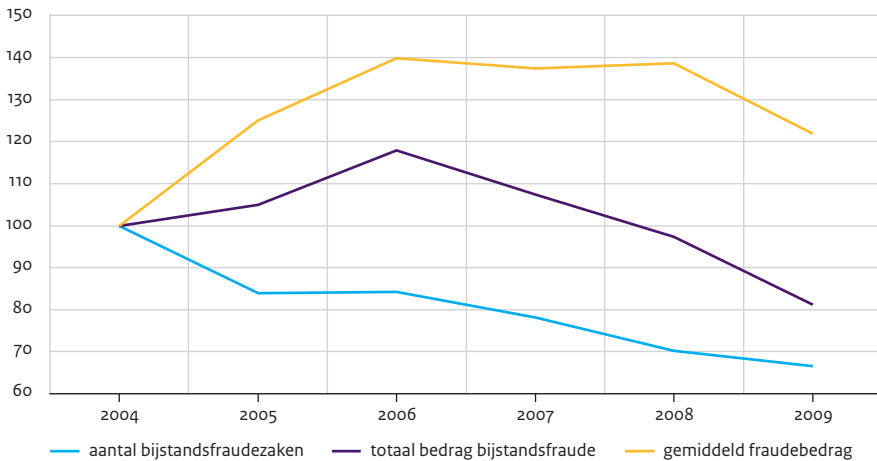
Het budget voor het inkomensdeel van de bijstandvoorziening is tot 2009 toereikend geweest voor de gemeentelijke uitgaven. In de periode 2004-2009 is een gemiddeld overschot van 2% gerealiseerd. Dit overschot was hoger in het begin van deze periode (7%) en is in 2009 omgeslagen in een tekort (-3%). In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

De effectiviteit van de bijstand wordt mede bepaald door de mate waarin deze terecht komt bij huishoudens die op deze voorziening zijn aangewezen. Een belangrijk criterium is dan de mate waarin bijstand ten onrechte is uitgekeerd. In figuur 2.26 is informatie opgenomen over de geconstateerde fraude in de bijstand. Het blijkt dat het aantal bijstandsfraudezaken in de periode 2004-2009 met circa een derde is gedaald. Opmerkelijk is dat het gemiddeld fraudebedrag tussen 2004 en 2006 fors is toegenomen, daarna stabiliseert en in 2009 weer sterk afneemt. Blijkbaar zijn in de beginperiode vooral grotere fraudegevallen opgespoord. Dit heeft tot gevolg dat het totaal bedrag aan bijstandsfraude per saldo met -19% minder sterk is afgenomen dan het aantal fraudegevallen.

Een indicator voor de kwaliteit van de bijstandsverlening is het aantal ingediende bezwaarschriften dat gegrond wordt verklaard. Dit aandeel is gestegen van 1,5% in 2007 naar 2,4% in 2010 (SGB0 2011a). Dit zou het gevolg kunnen zijn van een strenger poortwachterbeleid van de gemeenten, maar het aandeel afgewezen aanvragen is in de betreffende periode nauwelijks gewijzigd en komt uit op circa 8%.

Figuur 2.26

Bijstandsfraudegegevens, 2004-2009 (indexcijfers 2004 = 100)



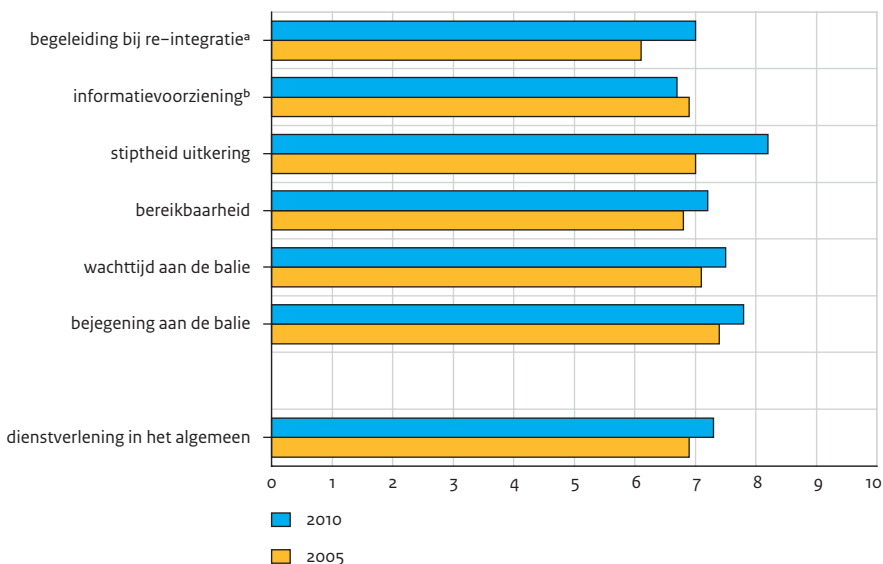
Bron: szw (Jaarverslag); CBS (StatLine)

### Subjectief

In de SCP-enquête *Kwaliteit Publieke Dienstverlening* is aan ontvangers van uitkeringen gevraagd naar hun ervaringen met de uitkeringsverstrekkers. In 2006 was 83% van de personen met een bijstand-, arbeidsongeschiktheid- of werkloosheidsuitkering tevreden over de wijze waarop de uitkering werd verstrekt; in 2010 is dit opgelopen naar 87%. Ook op allerlei onderdelen van de uitkeringsverstrekking is men iets positiever geworden. Terwijl in 2006 gemiddeld 21% van de uitkeringsontvangers wel eens een probleem heeft gehad met de uitkeringsinstantie over een bepaald onderwerp is dit in 2010 gedaald naar 16%. Het gaat hierbij om zaken als het recht op een uitkering, de betaling van de uitkering, de behandeling bij het loket, de bereikbaarheid van de instelling en de gevoerde correspondentie. De meeste problemen betreffen het bepalen van het juiste uitkeringsbedrag en de begrijpelijkheid van toegezonden brieven. Maar ook op deze punten zien cliënten verbeteringen: problemen bij het bepalen van recht op een uitkering: van 32% in 2006 naar 24% in 2010; onbegrijpelijke brieven: van 29% in 2006 naar 23% in 2010. Uit cijfers uit de *Benchmark Wwb* (SGB0 2009b) bleek dat cliënten van de Wwb de dienstverlening van de sociale dienst in 2005 met een 6,9 waardeerden (figuur 2.27). Volgens dezelfde benchmark is dit oordeel in 2010 opgelopen naar een 7,3 (SGB0 2011b). Op de meeste aspecten geven de klanten de gemeentelijke sociale dienst een ruime voldoende, en op de meeste aspecten is de tevredenheid alleen maar toegenomen. Dit betreft met name de twee belangrijkste taken: het stipt uitkeren van de bijstand en het begeleiden bij re-integratie. Dit laatste wordt overigens niet alleen door gemeenten zelf maar ook door re-integratiebedrijven gedaan. Het enige aspect dat nog aandacht verdient is de informatievoorziening.

Figuur 2.27

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



- a Snelheid start re-integratietraject, aansluiting op persoonlijke omstandigheden, aandacht van de begeleider, samenwerking begeleider met de gemeente.
- b Informatie over rechten en plichten, over andere gemeentelijke regelingen en informatie op internet.

Bron: SGBO (2009b; 2011b)

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

Geconcludeerd kan worden dat gebruikers over het algemeen tevreden zijn over de kwaliteit van de sociale dienst. Hun oordeel is over de tijd gezien hetzelfde gebleven. Dit beeld wordt bevestigd door de rapportcijfers die cliënten aan de sociale dienst geven in [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl), waar het rapportcijfer in de periode 2005-2007 constant rond de 7,0 ligt en in de periode 2008-2011 schommelt tussen de 6,7 en 7,0. Uit de *Lokale Monitor Werk, Inkomen en Zorg van de fmv* (Jorissen et al. 2010) blijkt dat er nog wel punten

voor verbetering zijn aan te wijzen. Zo blijkt de gemiddelde wachttijd voor aanvragers van een uitkering met 31 dagen boven de wettelijke termijn van vier weken te liggen. Als over de aanvraag niet binnen 56 dagen is beslist, dienen gemeenten een voorschot te verstrekken. Uit gegevens van de Benchmark Wwb blijkt dat de gemiddelde wachttijd is teruggelopen van 36 dagen in 2007 naar 29 dagen in 2010 (SGBO 2010).

*Samenvattend* kunnen we stellen dat de effectiviteit van de bijstand is toegenomen (minder instroom en minder fraude), maar dat de klanttevredenheid vrijwel gelijk is gebleven. De kostprijs van de uitvoering van de bijstandswet is met een kleine 2% per jaar toegenomen. Deze uitkomst spooft met de gerealiseerde toename van de effectiviteit van de bijstand.

## 2.9 Maatschappelijke dienstverlening

### Welke maatschappelijke diensten verlenen de gemeenten?

De maatschappelijke dienstverlening omvat in de hier gevolgde afbakening de taakvelden maatschappelijke begeleiding en advies, sociaal-cultureel werk, kinderopvang en huishoudelijke hulp. Formeel behoren ook de voorzieningen voor gehandicapten tot dit taakveld, maar deze worden op verzoek van de opdrachtgever in een aparte paragraaf (§ 2.10) behandeld. Met ingang van 2007 werd de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) van kracht. Een van de gevolgen was de uitbreiding van de gemeentelijke taken met de verantwoordelijkheid voor de verstrekking van huishoudelijke hulp, die voorheen onder de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) viel.

Vooraf het taakveld maatschappelijke begeleiding en advies 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.

Met het totaal van de genoemde voorzieningen was in 2009 circa 4,6 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid, bijna 10% van de totale geanalyseerde gemeentelijke uitgaven.<sup>20</sup> Het merendeel hiervan heeft betrekking op maatschappelijke begeleiding en advies (1,7 mld. euro), huishoudelijke hulp (1,6 mld. euro) en sociaal-cultureel werk (1,0 mld. euro). De gemeentelijke uitgaven voor kinderopvang zijn vanaf 2004 als gevolg van een stelselwijziging sterk teruggelopen en bedroegen in 2009 nog slechts 0,2 miljard euro.

### Beleidsmatige ontwikkelingen tot 2010

#### Huishoudelijke hulp

De grootste wijziging op het beleidsterrein van de maatschappelijke en sociale dienstverlening is de invoering van de Wmo in 2007 geweest. Voor zaken die onder de voormalige Welzijnswet en onder de voormalige Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) vielen verloopt financiering nog steeds op basis van de middelen die gemeenten ontvangen uit het gemeentefonds. Voor de overheveling van het macrobudget voor huishoudelijke hulp (en enkele kleinere ex-AWBZ-voorzieningen) is een afzonderlijke



integratie-uitkering in het leven geroepen, die in de toekomst ook integraal in het gemeentefonds zal worden opgenomen.

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 verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wmo ligt echter primair bij de gemeenten. Die keuze is gemaakt omdat het bevorderen van de participatie het meest effectief is als dat door maatwerk dicht bij de burger wordt georganiseerd. De Wmo is een brede participatiewet met als doel zoveel mogelijk mensen – met of zonder beperking – te laten meedoen in de samenleving. Hiervoor is het compensatiebeginsel in de wet opgenomen. Dit beginsel regelt de plicht van gemeenten om personen die beperkingen ondervinden in hun zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie compenserende voorzieningen aan te bieden. Deze voorzieningen moeten hen in staat stellen een huishouden te voeren, zich te verplaatsen in en om de woning, zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel en medemensen te ontmoeten om sociale verbanden aan te gaan. Daarbij dient de gemeente rekening te houden met de persoonskenmerken en behoeften van de aanvragers van de voorzieningen, alsmede met hun capaciteiten om uit een oogpunt van kosten zelf in de benodigde maatregelen te voorzien.

Over de concrete uitwerking van het compensatiebeginsel in de dagelijkse praktijk is inmiddels enige jurisprudentie verschenen (SCP-definitief advies 2012). Bij de toepassing van het compensatiebeginsel spelen met name de bepaling van de doelgroep een rol, de mate waarin maatwerk moet worden geleverd, de keuzevrijheid die aanvragers hebben, de onderzoeksplicht die de gemeente heeft en de besparingsbijdrage van gebruikers. Wat betreft de doelgroep blijken sommige gemeenten volgens de rechter de neiging te hebben deze te zeer in te perken. Wat betreft het maatwerk heeft de rechter eveneens een ruime opvatting. Collectieve arrangementen kunnen alleen worden opgelegd als zij gelijkwaardig zijn aan individuele arrangementen. Als individuele arrangementen echter duidelijk meerwaarde hebben in het licht van de compensatieplicht, moeten deze individuele arrangementen worden meegewogen in de besluitvorming. Ook wat betreft de keuzevrijheid, hier beperkt tot een persoonsgebonden budget (pgb) of in natura-voorziening, volgt de rechter nauwgezet de uitgangspunten van de Wmo en moet een pgb bij positieve indicatie op verzoek van de aanvrager in beginsel altijd worden toegekend. Een veelvoorkomend probleem is het onvoldoende motiveren van een Wmo-beschikking door de gemeente. De gemeente heeft een onderzoeksplicht en dient bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te verzamelen. Wat betreft het besparingsmotief ten slotte mag een gemeente een besparingsbijdrage van de gebruiker vragen bij de verstrekking van een voorziening wanneer daardoor de kosten van een ‘gebruikelijke voorziening’ worden uitgespaard.

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

- het bevorderen en ondersteunen van sociale samenhang (prestatievelden 1 en 4);
- het ondersteunen van mensen met beperkingen (prestatievelden 3, 4, 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 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 heeft tot lagere tarieven geleid. Sommige zorgverleners zijn hierdoor in financiële 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 verhouding tussen goedkope en dure zorg is verschoven van 20/80 in 2006 naar 55/45 in 2009. De minister achtte deze ontwikkelingen ongewenst en heeft voorgesteld om de Wmo op enkele punten te wijzigen om de positie van de burger en de werker in de zorg goed te kunnen borgen. De wetswijziging Wmo bevat drie kernelementen:

- 1 De huidige keuzemogelijkheid tussen de voorziening in natura en het persoonsgebonden budget wordt aangepast tot een keuze tussen het ontvangen van een voorziening in natura, of een vergelijkbaar en toereikend persoonsgebonden budget, waaronder de vergoeding voor een alfahulp.
- 2 Het opnemen van een bepaling over de geïnformeerde toestemming voor de burger.
- 3 Het opnemen van een overlegbepaling gericht op overname van personeel van oud gegunde aanbieders door nieuw gegunde aanbieders.

Deze aanpassingen zijn op 23 juni 2009 zonder beraadslaging en stemming aangenomen door de Eerste Kamer (TK 2008/2009c). De wetswijzigingen zijn per 1 januari 2010 in werking getreden. Om de invoering van de wetswijziging te versoepelen werd het subsidieplafond van de Subsidieregeling werkgelegenheidsbevordering thuiszorgsector 2009/2010 verhoogd van 6 miljoen euro naar 8,5 miljoen euro. Deze subsidieregeling is bedoeld om thuiszorginstellingen te stimuleren om (gedwongen) alfahulpen weer als medewerker in de thuiszorgsector in dienst te nemen (Staatscourant 2010).

### Kinderopvang

Kinderopvang valt uiteen in dagopvang, buitenschoolse opvang, gastouderopvang en ouderparticipatiecrèches.<sup>21</sup> Een van de uitgangspunten van het kabinetsbeleid is dat voor alle ouders optimale mogelijkheden moeten worden gerealiseerd voor het combineren van arbeid en zorg. Kinderopvang is daarvoor een belangrijke voorwaarde. 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 werk 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 625.000 kinderen oftewel 25% van het totaal aantal kinderen (MO-Groep 2008 en CBS 2008). Deze toename was niet verwacht en het kabinet heeft daarom in 2009 bezuinigingen doorgevoerd op het kinderopvangbudget. Ter compensatie stijgt

een inkomensafhankelijke belastingkorting voor gezinnen met kinderen. Doel van die maatregel is ouders te stimuleren meer te gaan werken.<sup>22</sup>

### Inburgering

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 (Staatsblad 2006b). 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/haar inburgeringsplicht voldaan bij het slagen voor het inburgeringsexamen. Uit dit examen moet blijken dat de immigrant de taal voldoende machtig is, op de hoogte is van de Nederlandse samenleving en een aantal belangrijke normen en waarden kent. Bij het niet-nakomen van de inburgeringsplicht volgen sancties. 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 en de inburgeraars informeert over relevante inburgeringsvoorzieningen. 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.<sup>23</sup> De bekostiging van de inburgering wordt voor een groot aantal gemeenten, de zogenoemde 'niet-G31', door het Agentschap szw uitgevoerd. Vanaf 1 januari 2009 is er een aantal aanpassingen gedaan in de Wet inburgering. Deze aanpassingen hebben vooral betrekking op het soort aanbod dat de gemeente een inburgeraar kan doen en de terugwerkende kracht waarmee dat gedaan kan worden. De rijksbedragen van waaruit het inburgeringsaanbod door de gemeente gefinancierd kan worden, vallen per 1 januari 2009 onder de Wet participatiebudget (zie § 2.7). In deze wet zijn de rijksbijdragen Wwb, WI en WEB tot één ontschot budget voor gemeenten gebundeld (Staatsblad 2008).

### Beleidsmatige ontwikkelingen vanaf 2010

#### Huishoudelijke hulp

Op 20 mei 2010 heeft de Tweede Kamer drie voorstellen van wet tot wijziging van de Wmo van het Kamerlid Kant aangenomen, die betrekking hebben op de invoering van basistarieven in de huishoudelijke hulp, de versoepeling van de aanbesteding van huishoudelijke hulp en het veranderen van de bekostiging van de huishoudelijke hulp door de integratie-uitkering te vervangen door een specifieke uitkering. Al deze voorstellen moeten de gemeenten in staat stellen om de basiszorg voor mensen die zijn aangewezen op huishoudelijke hulp te garanderen. Voorts heeft de indiener expliciet in het voorstel een wetsartikel toegevoegd waarin wordt uitgesproken dat de gemeenten voortdurend verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit en continuïteit van de maatschappelijke ondersteuning. In het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte (2010) is het voornemen opgenomen om de

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

Om de werking van de Wmo verder te verbeteren dient volgens het ministerie van vws de (sturings)relatie tussen gemeenten en welzijnsorganisaties en de kwaliteit en professionaliteit van het welzijnswerk te worden verbeterd. Om dit te bereiken heeft het ministerie van vws samen met de vng en werkgeversorganisatie mo groep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening het landelijke programma 'Welzijn Nieuwe Stijl' gelanceerd. Daarin wordt gestreefd naar een meer gemeenschappelijke agendering, een meer professionele en effectieve organisatie en een efficiëntere ondersteuning. Om verder richting te geven aan de kwaliteitsverbetering van de welzijnssector zijn acht bakens van Welzijn Nieuwe Stijl ontwikkeld. Het welzijnswerk dient (1) zich meer te richten op de vraag achter de vraag, (2) zich te baseren op de eigen kracht van de burger, (3) actief en alert te zijn, (4) een optimale verhouding van formeel en informeel te zoeken, (5) een doordachte balans van collectief en individueel te vinden, (6) gericht te zijn op integraal werken, (7) niet vrijblijvend, maar resultaatgericht te zijn, en (8) gebaseerd te zijn op ruimte voor de professional.

### Kinderopvang

Per 1 januari 2010 heeft er een grote verandering voor de gastouderopvang plaatsgevonden. Het kabinet besloot in juni 2009 de gastouderopvang aan te passen, om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan, de kwaliteit te verhogen en de kinderopvang betaalbaar te houden. De Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) houdt voortaan rechtstreeks toezicht op de opvang zelf, in het huis waar de kinderen opgevangen worden. Alle gastouders krijgen een bezoek op de opvanglocatie, waarbij onder meer getoetst wordt of de opvang in een gezonde en veilige omgeving plaatsvindt en of de gastouders verantwoord met kinderen omgaan. Gastouders moeten daarnaast in het bezit zijn van een EHV0-diploma en hun deskundigheid kunnen aantonen (Rijksoverheid 2009d). In de eerste voortgangsrapportage blijkt dat er ongeveer 120.000 kinderen door 55.000 gastouders gesubsidieerd worden opgevangen. De implementatie van de gewijzigde Wet kinderopvang zorgt voor een aanzienlijke uitbreiding van de taken van GGD en van gemeenten. Om deze uitbreiding mogelijk te maken heeft het ministerie van OCW voor de jaren 2010 en 2011 10 miljoen euro extra voor het gemeentefonds beschikbaar gesteld (OCW 2010d).

Daarnaast zal er door invoering van de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKÉ) harmonisatie tussen de peuterspeelzalen en kinderopvang gaan plaatsvinden. Deze wet is op 1 augustus 2010 in werking getreden. Vanaf die datum krijgen gemeenten de verplichting een goed aanbod van voor- en vroegschoolse educatie (vve) te doen aan alle jonge kinderen met een taalachterstand. Peuterspeelzalen en kinderdagverblijven moeten hiervoor meer samenwerken. Ook wordt de regelgeving voor

peuterspeelzalen en kinderdagverblijven geharmoniseerd. De komende periode wordt dit vooral uitgewerkt op het gebied van kwaliteit en toezicht (Staatsblad 2010c).

### Inburgering

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

### Indicatoren voor de productie

De informatievoorziening op het terrein van indicatoren voor de productie laat te wensen over. Er zijn geen breed samengestelde brancherapporten beschikbaar. Daarom wordt gebruikgemaakt van uiteenlopende bronnen zoals de Statistiek Kindercentra (CBS), door het SCP gereconstrueerde gegevens over de huishoudelijke hulp en een aantal monitors opgesteld door uiteenlopende instanties zoals de *Monitor Maatschappelijke opvang* (Trimbos) en de *Monitor Oudkomers* en de *Monitor Nieuwkomers* (Significant). Ook gegevens over sociaal en cultureel werk zijn maar sporadisch beschikbaar. De gebruikte bronnen zijn vaak maar voor enkele jaren beschikbaar en in andere gevallen is er sprake van aanzienlijke definitiebreuken en andere inconsistenties.

Het voert te ver om hier alle voor de betreffende taakvelden gebruikte productindicatoren aan de orde te stellen. Zie internetbijlage C voor een meer uitgewerkt overzicht. De productindicatoren zijn veelsoortig en omvatten naast echte prestatie-indicatoren ook gebruiksindicatoren. Bij gebrek aan betere gegevens zijn voor de onderdelen sociaal-cultureel werk (jeugdwerk en club- en buurthuizen) en bestrijding maatschappelijke achterstanden normeringsindicatoren (de omvang van relevante leeftijds- en bevolkingsgroepen) gebruikt.

### Productie en uitgaven

Figuur 2.28 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven en bijbehorende productie voor de drie belangrijkste deelterreinen. De reële uitgaven voor maatschappelijke begeleiding nemen eerst af, maar nemen in 2007 weer fors toe. Per saldo stijgen ze met gemiddeld 2,5% per jaar. Ook de productie neemt met gemiddeld 2,5% per jaar toe, hetgeen wijst op een constante productiviteit.

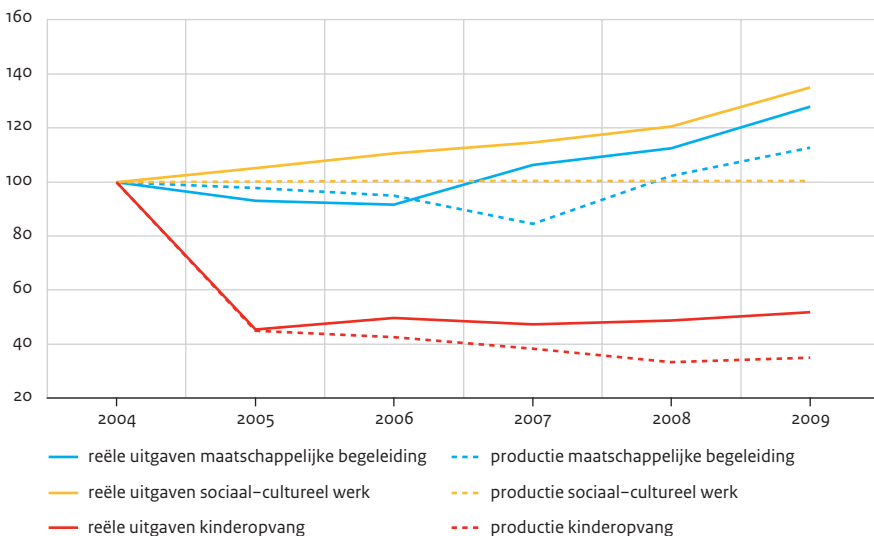
De uitgaven voor sociaal-cultureel werk stijgen aanzienlijk (met gemiddeld 6% per jaar). Dit komt niet tot uitdrukking in het verloop van de productie, die nagenoeg op peil blijft. De productie is overigens bij gebrek aan empirische gegevens met onbevredigende normeringsindicatoren gemeten.

De reële uitgaven voor de kinderopvang vertonen in 2005 een sterke terugval (-50%), 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. Het verloop is sinds die tijd vrij constant.

Met ingang van 2007 werden gemeenten verantwoordelijk voor het verlenen van huishoudelijke hulp. Hierdoor stegen de totale uitgaven voor het taakveld maatschappelijke dienstverlening met ruim 50%. Doordat de uitgaven en productie in eerdere jaren nul bedroegen, kan dit terrein niet in figuur 2.28 worden afgebeeld. De groei van de reële uitgaven tussen 2007 en 2009 bedroeg 6% en de groei van de productie 3%. Uit de evaluatie *Twee jaar Wmo* (Tuynman 2010) blijkt dat de vraag naar voorzieningen aanzienlijk gestegen is na de invoering van de Wmo. Wellicht komt dit door de extra aandacht die is besteed aan de invoering van de Wmo-loketten, waardoor mensen met een hulpvraag extra zijn geattendeerd op de ondersteuning vanuit de gemeente. Ook blijkt er tussen gemeenten verschil in de manier waarop het indicatieonderzoek wordt afgenomen. In de ene gemeente wordt er altijd op huisbezoek gegaan, terwijl andere gemeenten een besluit nemen op basis van een telefoongesprek of het aanvraagformulier. De manier van aanvragen blijkt niet uit te maken voor de mate waarin aanvragen worden toegekend. Hierin verschillen gemeenten nauwelijks van elkaar. In de eindrapportage *Op weg met de Wmo* (De Klerk et al. 2010) geeft het SCP aan dat de actoren de werking van de wet overwegend positief beoordelen. Daarnaast wordt aangegeven dat de wet volgens een groot deel van de gemeentelijke actoren leidt tot te veel marktwerking op het gebied van zorg en welzijn.

Figuur 2.28

Gemeentelijke uitgaven en productie voor maatschappelijke en sociale dienstverlening, 2004-2009 (indexcijfers, 2004 = 100)

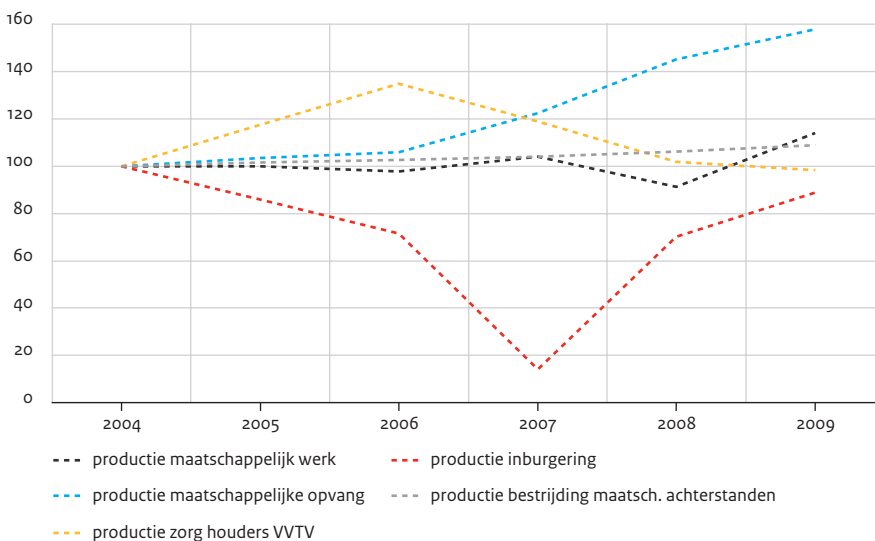


Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen), diverse statistieken, monitoren en brancheverslagen (zie internetbijlage C) SCP-bewerking

Figuur 2.29 geeft enige aanvullende informatie over de afzonderlijke voorzieningen achter het aggregaat maatschappelijke begeleiding. De productie op het terrein van de inburgering daalt in eerste instantie. In 2007 is de productie op dit terrein tijdelijk sterk afgenomen als gevolg van de stelselwijziging. De productie van zorg voor houders van voorlopige verblijfsvergunningen (vvtv) fluctueert, maar komt in 2009 uiteindelijk op hetzelfde niveau uit als in 2004. Een bescheiden groei kenmerkt het maatschappelijk werk (2,5% per jaar). De maatschappelijke opvang is tussen 2004 en 2009 sterk gestegen (vooral in 2007) en de bestrijding van maatschappelijke achterstanden stijgt met 1,75% per jaar eveneens, zij het minder sterk. Van de eerste twee voorzieningen is voor de laatste jaren geen actuele informatie beschikbaar over de omvang van het gebruik en is het verloop van de productie met behulp van extrapolatie geschat. Voor de laatste categorie is er nauwelijks een empirische basis voor deze constatering. De productie is hier namelijk geschat via een normeringsindicator: het aantal niet-westerse allochtonen.

Figuur 2.29

Productie van enkele voorzieningen in het taakveld maatschappelijke en sociale dienstverlening, 2004-2009 (indexcijfers, 2004 = 100)



Bron: Diverse statistieken, monitors en brancheverslagen (zie internetbijlage C) scP-bewerking

## Kwaliteit en effectiviteit van dienstverlening

### Objectief

De twee grootste onderdelen van maatschappelijke en sociale dienstverlening zijn maatschappelijke begeleiding en advies, en de individuele voorzieningen in de Wmo. Onder de eerstgenoemde categorie valt een brede waaier aan voorzieningen, waaronder

maatschappelijke opvang, kinderopvang, inburgering en algemeen maatschappelijk werk. Onder de individuele voorzieningen in de Wmo vallen de huishoudelijke hulp en de voorzieningen voor gehandicapten (zie de volgende paragraaf). Over maatschappelijke opvang weten we alleen iets over de vier grote steden (Maas en Planije 2010). Hieruit blijkt dat er in de vier grote steden nauwelijks nog mensen zijn die dag en nacht op straat verblijven en geen vaste slaappleats hebben. Hierdoor is de overlast ook merkbaar afgenomen.

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

In 2010 heeft Significant een evaluatie uitgevoerd van het inburgeringsproces in de periode 2007 tot en met 2009 (Significant 2010). In 2007 is de systematiek van inburgering gewijzigd; in verband daarmee liep het aantal cursisten in 2007 sterk terug. Voor inburgering komen in beginsel 215.000 oudkomers en 70.000 nieuwkomers verplicht in aanmerking. Daarnaast komen 320.000 migranten (veelal van (Oost-)Europese herkomst) in aanmerking voor een inburgeringscursus op vrijwillige basis. Deze laatste groep blijft hier buiten beeld. De genoemde cijfers zijn standcijfers. De jaarlijkse instroom van oudkomers is per definitie nihil en de instroom van nieuwkomers betrof tot op heden circa 20.000.

Van de oudkomers is circa 60% examenplichtig en van de nieuwkomers betreft dit 80%; de overigen zijn vrijgesteld of ontheven van de examenplicht. Van de examenplichtige oudkomers heeft in de periode 2007 circa 19% met succes het examen afgelegd en van de nieuwkomers 18%.

Doordat het inburgeringsproces nieuwe stijl door de trage start van de uitvoeringspraktijk en de trage beschikbaarstelling van inburgeringsvoorzieningen pas laat op gang is gekomen, geven alleen de examenresultaten voor 2009 enig inzicht in de effectiviteit van de cursussen. In 2009 zijn 23.000 eerste examens afgenomen, waarvan 74% met succes. De verwachting is dat dit slaagpercentage voor de rest van de groep, oud- en nieuwkomers, niet zal worden gehaald, omdat zij vermoedelijk minder gemotiveerd zijn en minder ingeburgerd zijn. Dit zou ook de verklaring kunnen zijn voor het feit dat het in 2009 gerealiseerde slaagpercentage van 74 aanzienlijk hoger ligt dan het streefgetal van 55%.

### Subjectief

Meer dan negen van de tien aanvragers van een Wmo-voorziening zijn zeer tevreden over de toegankelijkheid van het Wmo-loket (De Klerk et al. 2010). Het gaat hierbij om aspecten als toegankelijkheid voor rolstoelgebruikers, bereikbaarheid met het openbaar vervoer, en wachttijden. Drie van de tien aanvragers vinden echter dat het loket te weinig privacy biedt. Het aanvraagformulier wordt door negen van de tien aanvragers beoordeeld als duidelijk en goed te begrijpen. Hierbij zijn er wel verschillen tussen gemeenten. Ook vinden zes van de tien aanvragers dat de gemeente al beschikt over de informatie die wordt gevraagd. Aanvragers zijn tevreden over de afhandeling van de aanvraag.

Uit onderzoek van SGBO (2010) blijkt dat cliënten de huishoudelijke hulp in 2009 gemiddeld beoordelen met het rapportcijfer 7,8 en dat 65% van de cliënten een 8 of hoger geeft. In 2008 was dit nauwelijks anders.



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

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

De oordelen van gebruikers van kinderopvang over de totale kwaliteit van de kinderopvang zijn onder andere gemeten in de SCP-enquête *Kwaliteit Publieke Dienstverlening 2010*. De tevredenheid over de totale kwaliteit van de kinderopvang is nauwelijks gestegen. Van de ouders is 84% hier tevreden over.

Uit figuur 2.30 blijkt dat de gebruikers van kinderopvangvoorzieningen over het algemeen een positiever oordeel hebben over de kwaliteit van kinderopvang, met uitzondering van de beschikbaarheid van plaatsen.

De capaciteit van kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang is gegroeid, maar de wachtlijsten zijn alleen bij de buitenschoolse opvang gedaald (Van Rens en Smit 2011). Desalniettemin is de wachtlijstomvang in relatie tot de capaciteit voor beide vormen van kinderopvang gedaald. Mogelijk is het oordeel van gebruikers negatiever geworden door berichtgeving in de media.

Over de betaalbaarheid oordelen de gebruikers in 2010 duidelijk gunstiger.

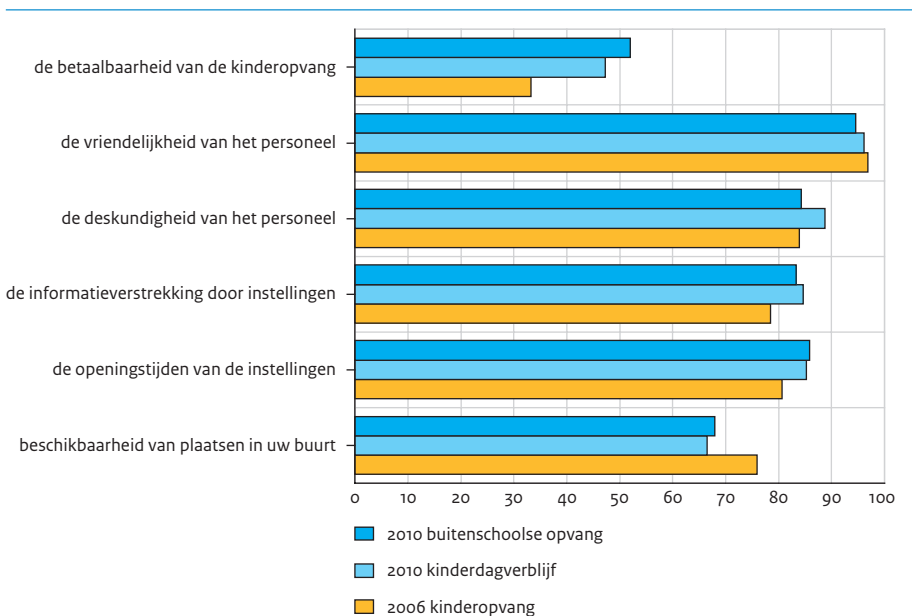
Ook het oordeel over de bereikbaarheid met eigen of openbaar vervoer is in 2010 gestegen vergeleken met de afzonderlijke metingen per vervoerssoort in 2006.

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

te bestaan tussen de groepsgrootte en de kwaliteit van de interacties tussen pedagogisch medewerkers en kinderen. Dit speelt met name bij verticale groepen (groepen met verschillende leeftijden).

Figuur 2.30

Tevredenheid over kwaliteitsaspecten van de kinderopvang, 2006 en 2010



Bron: SCP (KPD2010)

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

*Samenvattend* kunnen we stellen dat cliënten iets minder positief zijn geworden over de huishoudelijke hulp, meer problemen hebben met de inburgeringcursussen, maar even tevreden zijn gebleven over de kinderopvang. Wel zijn burgers niet zo tevreden over sociaal-culturele voorzieningen als buurthuis en jongeren centrum, maar deze onvrede is duidelijk afgenomen. In het algemeen is de ontwikkeling van de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening niet gunstig te noemen, met uitzondering van de kinderopvang. Dit, terwijl de kostprijzen van inburgering, kinderopvang en sociaal-cultureel werk betrekkelijk sterk zijn gestegen. Alleen bij kinderopvang en vooral bij

sociaal-cultureel werk kan de gelijkblijvende respectievelijk stijgende kwaliteit bijdragen aan de verklaring van de kostprijsstijgingen in dit taakveld.

## 2.10 Voorzieningen voor gehandicapten in de Wmo

### Welke voorzieningen bieden gemeenten voor gehandicapten?

In 1994 is de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) 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. Door de gerichtheid op personen met beperkingen omvat de doelgroep vooral ouderen: circa 70% is 65-plusser. Van de 65-plussers maakt circa een kwart gebruik van de Wvg.

Van de gebruikers van deze voorzieningen wordt een (beperkte) inkomensafhankelijke eigen bijdrage gevraagd. Uit de Statistiek gemeenterekeningen valt af te leiden dat het aandeel van de eigen bijdragen in de bruto-uitgaven in de waargenomen periode op ruim 7% lag.

In 2007 is de Wvg opgegaan in de Wmo en maakt deel uit van prestatieveld 6 (individuele voorzieningen voor mensen met beperkingen). Binnen het veld van de Wmo blijven de voorzieningen voor gehandicapten echter vooralsnog afzonderlijk zichtbaar in de gemeenterekeningen van het CBS, de Benchmark van SGBO en de Wmo-evaluatie door het SCP. Het onderscheid met andere voorzieningen (zoals de huishoudelijke hulp) zal echter steeds moeilijker worden, omdat deze voorzieningen deels uitwisselbaar zijn. Met de uitvoering van de voorzieningen voor gehandicapten was in 2009 1,0 miljard euro aan bruto-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 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 voor de productie

Tot de invoering van de Wmo in 2007 werden de gegevens over voorzieningen voor gehandicapten gepubliceerd in de reeks *Kerncijfers Wet voorzieningen gehandicapten* (zie bv.

SGBO 2007b). Deze cijfers waren gebaseerd op een jaarlijkse enquête onder alle gemeenten, waarbij de respons ongeveer 80% bedroeg. De uitkomsten werden opgehoogd naar het totaal van de gemeenten. In 2007 werd de Wmo geïntroduceerd, waarmee de genoemde publicatie kwam te vervallen. De gegevens over de voorzieningen voor gehandicapten zijn nu beschikbaar via de Benchmark Wmo van SGBO en de evaluatie van de Wmo door het SCP.

De informatie in de genoemde rapportbronnen 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;<sup>24</sup>
- rolstoelen.

Als indicator voor de productie van woonvoorzieningen is uitgegaan van het aantal nieuw toegekende voorzieningen, voor de overige voorzieningen van het jaargemiddelde van de in totaal uitstaande voorzieningen. Door deze keuze sluiten de productiegegevens zo goed mogelijk aan bij de structuur van de uitgaven: woningaanpassingen zijn eenmalig, maar de overige voorzieningen impliceren jaarlijkse uitgaven zolang de toekenning van kracht blijft.

### Productie en uitgaven

In totaal is het aantal uitstaande voorzieningen in de periode 2004-2009 gestegen van 1,1 miljoen naar 1,2 miljoen. De samengestelde productie, die is berekend door de afzonderlijke producten te wegen met de bijbehorende kosten per eenheid product, is in die periode toegenomen met gemiddeld 0,2% per jaar. De totale kosten zijn in dezelfde periode onveranderd gebleven op een niveau van 1.040 miljoen euro. Wel is het uitgavenniveau in de tussentijdse jaren iets lager geweest. De nagenoeg gelijk oplopende ontwikkeling van productie en uitgaven impliceert nagenoeg gelijkblijvende kosten per product.<sup>25</sup> De uitvoeringskosten lagen door de jaren heen op circa 25% van de totale kosten.

Figuur 2.31 geeft een beeld van de ontwikkeling van de reële uitgaven en het voorzieningengebruik voor de drie onderscheiden hoofdcategoryën.

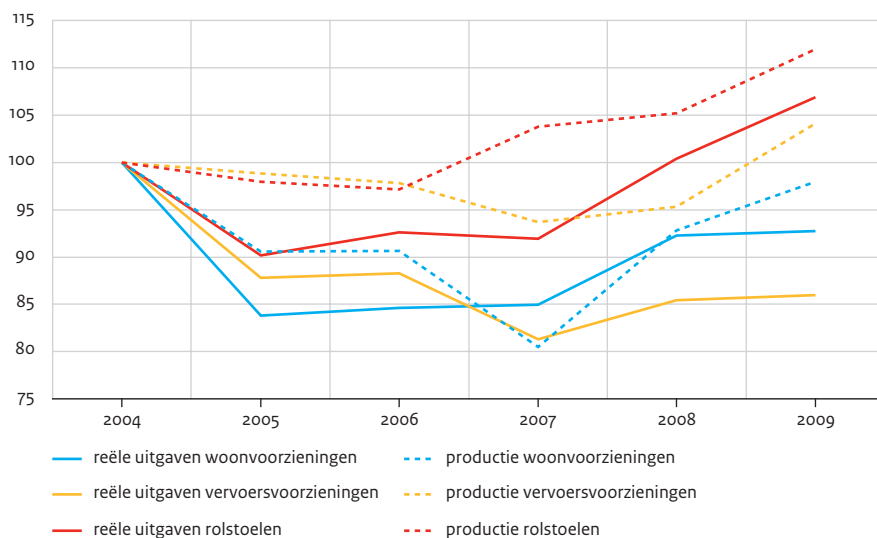
Bij twee van de drie gehandicaptenvoorzieningen dalen de reële uitgaven in de waargenomen periode: -1,5% per jaar bij de woonvoorzieningen en -3% per jaar bij de vervoersvoorzieningen. Alleen bij rolstoelen nemen we een stijging waar van gemiddeld 1,3% per jaar. De productie neemt bij alle voorzieningen sneller toe dan de uitgaven, hetgeen een daling van de relatieve kostprijs impliceert. Bij de woonvoorzieningen en de rolstoelen daalt de relatieve kostprijs met circa 1% per jaar en bij de vervoersvoorzieningen met circa 2% per jaar. Het achterblijven van de kosten bij vervoersvoorzieningen en rolstoelen houdt onder meer verband met een prijsbewust inkoopbeleid voor rollend materieel, het werken met een standaardassortiment, het hergebruiken van voorzieningen en het terugbrengen van geldsomverstrekkingen en aanvullende vergoedingen ten

gunste van collectieve (vervoers)arrangementen.<sup>26</sup> Het gaat dus deels om een toename van de efficiëntie en deels om besparingen die gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van de verstrekte voorzieningen.

De gegevens uit de SGB O-rapporten sporen voor het totaal van de uitgaven aan Wvg-voorzieningen redelijk met de gegevens uit de gemeentebegrotingen, zoals die tot 2003 door het ministerie van BZK beschikbaar zijn gesteld, en met de CBS-cijfers in de Statistiek gemeenterekeningen 2004 tot en met 2007.<sup>27</sup>

Figuur 2.31

Kengetallen voor de Wet voorziening gehandicapten, 2004-2009 (indexcijfers, 2004 = 100)



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

### Kwaliteit en effectiviteit van dienstverlening

Uit de resultaten tevredenheidsonderzoeken Wmo over 2009 (SGB O 2010) blijkt dat de meeste cliënten in 2009 tevreden zijn over de verschillende Wvg-voorzieningen. Cliënten geven gemiddeld een 7,3. In 2008 was dit een 7,4. Minder tevreden is men over de keuzemogelijkheid uit het assortiment van scootmobielen (72%). De tevredenheid over de verhuiskostenvergoeding, die in 2008 laag was (79%), is in 2009 aanzienlijk gestegen (89%). Meer tevreden (95% of hoger) is men over de dienstverlening van de leverancier van de woonvoorziening (96%), de kwaliteit van de woonvoorziening (95%) en de kwaliteit van de woningaanpassing (95%). Ten opzichte van eerdere jaren is de tevredenheid over alle voorzieningen gestegen met uitzondering van de tevredenheid over de kwaliteit van de scootmobiel (87% in 2004, 91% in 2007 en 88% in 2009) en de kwaliteit van de rolstoel (92% in 2004, 91% in 2007 en 89% in 2009).<sup>28</sup> Met name de tegemoetkoming in vervoerskosten stijgt gestaag in de loop van de tijd (68,7% in 2004, 82% in

2007 en 2008 en 88% in 2009). Gebruikers van collectief vervoer geven deze voorziening in 2009 gemiddeld een 6,9. Dit is een lichte stijging ten opzichte van 2008 waarin men deze voorziening een gemiddelde score van 6,7 geeft. Minder tevreden is men over de omrijtijden (65%) en de wachttijden (68%). De tevredenheid hierover is wel consequent toegenomen vergeleken met 2008 en 2007. Cliënten zijn het meest te spreken over de prijs per rit (93%). Daarnaast zijn zij vaak tevreden over het gemak waarmee ze collectief vervoer kunnen regelen, het contact met de vervoerscentrale en de behulpzaamheid van de chauffeur (alle 92%).

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

*Samenvattend* kunnen we stellen dat cliënten op een aantal belangrijke punten meer tevredenheid tonen over de geleverde woon- en vervoersvoorzieningen voor mensen met beperkingen. Dit betreft met name de verhuiskostenvergoeding, de woonvoorzieningen, de woonaanpassingen en de tegemoetkoming in de vervoerskosten. Dit is opmerkelijk gezien de kostprijzdaling die zich in deze periode heeft voltrokken, onder meer als gevolg van de versterking van collectieve (vervoers)arrangementen.

## 2.11 Gezondheidszorg

### Welke gezondheidszorg bieden gemeenten?

Gemeenten verrichten van oudsher taken op het terrein van de bevordering van gezondheid en ziektepreventie. Een centrale rol hierin spelen de gemeentelijke geneeskundige en gezondheidsdiensten (GGD). Met de GGD was in 2009 circa 0,6 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. Overigens was dit slechts ongeveer de helft van de totale kosten van de GGD. Dat komt doordat veel activiteiten (deels) uit andere bronnen worden gefinancierd. Sinds enkele jaren strekt de verantwoordelijkheid van gemeenten zich ook uit tot de consultatiebureaus voor jonge kinderen. Vanaf 2003 zijn deze op de Statistiek gemeenterekeningen terug te vinden als de functie jeugdgezondheidszorg.<sup>29</sup> De uitgaven hiervoor beliepen in 2009 circa 0,45 miljard euro. Ten slotte is er een taakveld ambulancezorg, dat – voor zover het niet is geprivatiseerd – veelal tot de verantwoordelijkheid van de GGD wordt gerekend. Hiermee was in 2009 40 miljoen euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. In totaal ging in 2009 1,1 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven naar het taakveld gezondheidszorg.

### Beleidsmatige ontwikkelingen

Tot 1 december 2008 waren de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente voor collectieve preventie op het gebied van volksgezondheid vastgelegd in de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv). Vanaf die datum is de Wcpv overgegaan in de Wet publieke gezondheid (Wpg). Ook de Infectieziektewet en de Quarantainewet zijn hierin

opgenomen. De gemeenten zijn op basis van de Wpg verantwoordelijk voor de uitvoering van taken op het gebied van de publieke gezondheidszorg. De Wpg onderscheidt drie deelterreinen: 1) collectieve preventie, 2) infectieziektebestrijding, en 3) jeugdgezondheidszorg.

De uitvoeringstaken op het gebied van infectieziektebestrijding en jeugdgezondheidszorg zijn strak gereguleerd, maar op het gebied van collectieve preventie is de ruimte voor gemeenten veel groter om zelf invulling en uitvoering te geven aan het gezondheidsbeleid. Daarbij kan gedacht worden aan beleid gericht op het beperken van het gebruik van alcohol en rookwaren en het bevorderen van sport en bewegen. Gemeenten kunnen niet alle Wpg-taken zelf uitvoeren. 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. Er is daarmee een trend ingezet naar meer aandacht voor integraal gezondheidsbeleid, wat bijvoorbeeld blijkt uit het Kennisnetwerk Integraal Gezondheidsbeleid dat in 2007 werd opgericht.<sup>30</sup> In zijn preventienota beloofde een vorig 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.

Zoals bekend kunnen gemeenten niet alle Wpg-taken zelf uitvoeren. In de oorspronkelijke Wpg worden daarom veel samenwerkingsverbanden beschreven. Ook was het vorige kabinet van mening dat gemeenten en GGD zichtbaarder moeten worden als partner op het terrein van gezondheid en preventie (vws 2007a). Om deze reden is besloten de Wpg te wijzigen, waardoor de samenwerking kan worden verbeterd en een betere aansluiting kan worden gevonden bij de veiligheidsregio's. De wijziging betekent concreet dat aan gemeenten een veel grotere taak wordt toebedeeld op het gebied van het gezondheidsbeleid.

Volgens de rijksoverheid is de gemeente, vanwege de samenhang van de publieke gezondheidszorg met allerlei andere beleidsterreinen, de aangewezen organisatie voor de integrale gezondheidszorg (vws 2009a). Door de wet worden gemeenten verplicht de zogeheten preventiecyclus te verbeteren. Daarnaast worden zij verplicht de uitvoering van de gemeentelijke nota gezondheidsbeleid te bevorderen en wordt het bieden van prenatale voorlichting aan aanstaande ouders een gemeentelijke taak. De overige taken op het gebied van volksgezondheid, zoals het bestrijden van epidemieën, worden door de wetswijziging bij de veiligheidsregio's ondergebracht.

Door de wetswijziging worden de volgende concrete taken aan gemeenten toebedeeld. Het eerste belangrijke punt betreft de uitbreiding van aandachtspunten. De gemeenteraad diende tot voor kort in de nota gemeentelijk gezondheidsbeleid al aan te geven hoe hij uitvoering gaat geven aan de verschillende aspecten binnen het gezondheidsbeleid.

De nieuwe Wpg schrijft voor dat deze nota in ieder geval ook de volgende drie zaken bevat:

- 1 de gemeentelijke doelstellingen op het terrein van de publieke gezondheidszorg;
- 2 de acties die in de bestreken periode worden ondernomen om deze doelen te halen;
- 3 de resultaten die de gemeente in die periode wenst te realiseren.

De gemeenteraad dient binnen twee jaar na openbaarmaking van de landelijke nota gezondheidsbeleid (in de wandelgangen: de Preventienota), die elke vier jaar verschijnt (de laatste verscheen in 2011 onder de naam *Gezondheid dichtbij* (vws 2011c), een nota gemeentelijk gezondheidsbeleid vast te stellen. Vanaf 17 mei 2011 zijn gemeenten bij wijziging van wet ook verplicht om in hun eigen nota's de landelijke prioriteiten in acht te nemen. Het kabinet-Rutte zet hierbij vooral in op meer bewegen en sporten, meer aandacht voor de jeugd en meer aandacht voor de buurt als aangrijpingspunt voor gezondheidsbevorderende activiteiten. De verwachting is dat gemeenten daardoor meer aandacht zullen besteden aan de concrete uitvoeringsmogelijkheden van de beleidsvoornemens. Daarnaast biedt deze procesmatige structurering van de gemeentelijke nota's handvatten voor het evalueren van het gevoerde gezondheidsbeleid. De wet schrijft ook voor dat de nota gemeentelijk gezondheidsbeleid gekoppeld is aan het Wmo-beleid van een gemeente. Door een wisselwerking tussen de Wpg en de Wmo kan er volgens het kabinet integraal beleid worden gemaakt (vws 2007b: 48; vws 2005a: 18; vws 2006: 18).<sup>31</sup>

Het tweede belangrijke punt van de Wpg betreft de prenatale voorlichting. Dit houdt in het geven van voorlichting aan aanstaande ouders in het belang van gezondheid en welzijn van moeder en kind. Tot 1 januari 2009 werd deze voorlichting vanuit de AWBZ gefinancierd. Als in 2011 echter in elke gemeente een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) is gerealiseerd, zal deze overgaan naar de gemeente. Voor de periode tussen 1 januari 2009 en 1 januari 2012 is een tussenoplossing geformuleerd: vanaf 1 januari 2009 is de aanspraak op prenatale zorg in de AWBZ komen te vervallen en zijn de gemeenten opdrachtgever geworden voor prenatale voorlichting. De middelen die hiervoor landelijk beschikbaar waren in het Budgettair Kader Zorg zijn overgeheveld naar en toegevoegd aan de Brede Doeluitkering Centra Jeugd en Gezin (BDU CJG). Deze uitkering loopt in ieder geval tot en met 2011 en zal daarna mogelijk overgaan naar het gemeentefonds, als sprake is van landelijke dekking van de CJG's. In de wetswijziging zal structureel vastgelegd worden dat gemeenten tot taak hebben ervoor te zorgen dat prenatale voorlichting wordt aangeboden (vws 2009a: 10-13).

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



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

Een van de belangrijkste doelstellingen van het inmiddels opgeheven programmaministerie voor Jeugd en Gezin (Kabinet-Balkenende IV 2007) was het ontwikkelen van een landelijk dekkend netwerk van Centra voor Jeugd en Gezin (CJG's). In 2011 is dit landelijk dekkend netwerk gerealiseerd. Deze centra dienen herkenbare en laagdrempelige inlooppunten te zijn voor opgroei- en opvoedvragen, adequate en passende hulp te bieden en moeilijker problemen naar de tweede lijnzorg door te verwijzen. De jeugdgezondheidszorg is hierbij een belangrijke pijler. 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 (JenG 2007). Voor de invoering van Centra voor jeugd en gezin is een brede doeluitkering Centra Jeugd en Gezin ontwikkeld, waarin relevante geldstromen zijn gebundeld die tot 2008 nog afzonderlijk aan gemeenten beschikbaar werden gesteld. Daaraan zijn extra middelen toegevoegd die oplopen van 21 miljoen euro in 2008 naar 100 miljoen euro in 2011. Het totale budget van de doeluitkering bedroeg 236 miljoen euro in 2008 en 280 miljoen euro in 2009.

In het beleidsprogramma *Samen werken, samen leven* (Kabinet-Balkende IV 2007) heeft het vorige kabinet besloten dat de CJG's gaan werken met een elektronisch kinddossier (EKD) en een verwijzindex risicojongeren (VIR). Voor het EKD digitaliseren jeugdzorginstellingen en gemeenten – conform landelijke standaarden – zelf hun dossier. Er vindt geen centrale opslag van gegevens plaats. Gemeenten zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor de digitalisering bij de JGZ-instellingen en regisseren het samenwerkingsproces. Het rijk zal de kosten op zich nemen voor de ontwikkeling van een medium om uitwisseling tussen instellingen mogelijk te maken. Hiervoor is in 2007 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 toenmalige kabinet voorts toegezegd oplopend tot 2011 in totaal 20 miljoen euro structureel voor het digitaal JGZ-dossier en de verwijzindex beschikbaar te stellen via het gemeentefonds (JenG 2008).

### Indicatoren voor de productie

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 Wcpv. 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. Omdat de invalshoek in dit rapport niet de GGD'en zelf zijn, maar de taken die worden gefinancierd uit gemeentelijke middelen, is de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven hier als maatgevend beschouwd. De ontwikkelingen van deze uitgaven zijn vervolgens gerelateerd aan de Wpg-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 palfum.
- Producten bij de jeugdgezondheidszorg zijn de aantallen consulten voor zuigelingen en kleuters en de aantallen schoolkinderen, die immers periodiek worden onderzocht door de schoolarts.
- 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 normerings-indicatoren: 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 kostenaandelen voor deze producttypen, die als wegingsfactoren kunnen worden gebruikt, zijn afgeleid uit genoemde Benchmark en bedroegen in 2003 respectievelijk: 47%, 26%, 7% en 20%.

Over de consultatiebureaus voor jonge kinderen, waarvoor gemeenten sinds 2003 verantwoordelijk zijn en waarvoor de uitgaven sindsdien worden geboekt op de functie jeugdgezondheidszorg, zijn van oudsher goede productiegegevens verzameld door het CBS: de aantallen kinderen onder zorg (naar leeftijd) en het daarmee gemoeide aantal contacten. 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.

### Productie en uitgaven

Enkele kengetallen voor het taakveld gezondheidszorg zijn opgenomen in figuur 2.32. Bij de openbare gezondheidszorg (overeenkomend met de Wpg-taken van GGD'en) zijn de

reële gemeentelijke uitgaven ondanks een licht golvend patroon in 2009 met 7% iets hoger dan in 2004. De (met normeringsindicatoren gemeten) productie vertoont met 2% per jaar een gematigde groei. De reële kosten per product nemen in deze periode met 0,7% per jaar dus iets af.

Bij de jeugdgezondheidszorg stijgen de uitgaven sterk (met 13% per jaar), terwijl de productie nagenoeg gelijk is gebleven. Dit impliceert sterk stijgende kosten per product. Mogelijk speelt hier een rol dat de schoolarts bij veel gemeenten aanvankelijk, net als voorheen, tot de openbare gezondheidszorg is gerekend en later in toenemende mate is toegerekend aan de jeugdgezondheidszorg. Maar dan zou ook de productie van de schoolarts in toenemende mate aan de jeugdgezondheidszorg moeten worden toegerekend. Een nadere duiding van deze uiteenlopende ontwikkelingen ontbreekt. De sterke stijging van de uitgaven in 2009 (met ruim 100 miljoen euro) hangt onder meer samen met de overheveling van de prenatale voorlichting van de AWBZ naar de gemeenten, de extra taken in het kader van het opvoeden in de buurt, de extra kosten voor de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin en de extra kosten voor de invoering van het elektronisch kinddossier. De extra verhoging van het budget voor de Centra voor Jeugd en Gezin in het kader van de brede doeluitkering is blijkbaar ontoereikend om deze extra uitgaven te dekken. Ook de vergoeding van het rijk voor de invoering van het elektronisch kinddossier is niet kostendekkend.

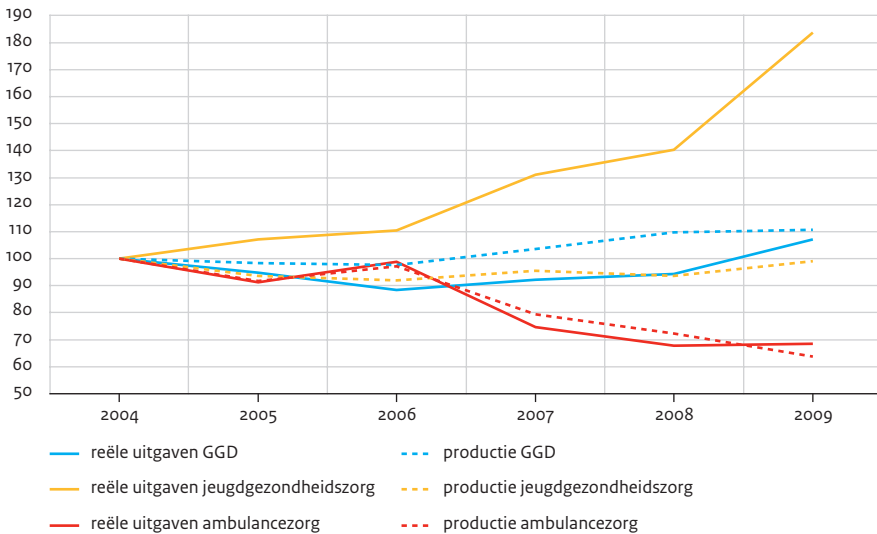
De genoemde extra activiteiten in het kader van de Centra voor Jeugd en Gezin (inclusief prenatale voorlichting en buurtzorg) en het elektronisch kinddossier komen echter niet tot uitdrukking in de gekozen indicator voor de productie: het aantal bezoeken dat wordt gebracht aan consultatiebureaus. Deze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

Ambulancezorg wordt in Nederland verleend door ambulancediensten en meldkamers ambulancezorg (MKA). Vooruitlopend op de nieuwe wetgeving is vanaf 2007 in steeds meer regio's de ambulancezorg georganiseerd in RAV-en, Regionale Ambulancevoorzieningen.

De reële uitgaven aan ambulancediensten namen in de waargenomen periode fors af, met name vanaf 2006. Ook de productie in het ambulance vervoer – gemeten met het aantal ritten – is echter vanaf dat jaar fors gedaald. Over de gehele periode gerekend is de productie met 8,6% per jaar gedaald en zijn de kosten met 7,3% per jaar gedaald, hetgeen resulteert in een gemiddelde stijging van de kostprijs met 1,25% per jaar. De daling van het niveau van productie en kosten in 2007 heeft niet te maken met het ambulancevervoer zelf, de productie en reële uitgaven zijn in dat jaar nauwelijks veranderd, maar met een overheveling van een deel van het ambulancevervoer van gemeentelijk naar bovengemeentelijk niveau (Regionale Ambulancevoorziening). In 2004 droegen de gemeenten nog 18% van de totale kosten van ambulance vervoer; in 2009 was dit teruggelopen naar 10%.

Figuur 2.32

Kengetallen gezondheidszorg, 2004-2009 (indexcijfers, 2004 = 100)



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

## Kwaliteit van dienstverlening

### Objectief

Over de kwaliteit van GGD'en is weinig informatie beschikbaar. In Lodder et al. (2006) wordt een eerste aanzet gegeven tot een benchmark van de GGD'en. De analyses hebben een sterk kwalitatief karakter en er wordt vooral gekeken naar de inrichting en procedures van de best presterende GGD'en. Uit het rapport komt dan ook geen informatie naar voren hoe efficiënt de GGD'en opereren. Inmiddels is er door GGD Nederland een benchmark GGD ontwikkeld, die in 2008 een keurmerk van de VNG heeft ontvangen. De resultaten zijn echter niet openbaar.

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 2004-2009. Gemiddeld bezocht bijna 91% van de 0-4-jarigen in 2004 een consultatiebureau; in 2008 en 2009 was dit opgelopen naar bijna 93%. Ook het gemiddeld aantal contacten per bezoeker in deze leeftijdscategorie is opmerkelijk stabiel: van 2,8 bezoeken per jaar in 2004 naar 3,0 in 2009. Alleen in 2006 is het aantal contacten een stuk lager dan gemiddeld (2,0).

In 2009 heeft de Inspectie voor de Gezondheidszorg een rapport opgesteld over het functioneren van de jeugdgezondheidszorg (IGZ 2009). De inspectie constateerde dat de jeugdgezondheidszorg (IGZ) bijna overal systematisch aandacht besteedt aan opvoedingsproblematiek en psychosociale problemen bij kinderen, maar dat verdere verbe-

teringen nodig zijn. Deze verbeteringen hebben betrekking op het bereik van de groep (meer aandacht voor 14-17-jarigen) en meer aandacht voor kindermishandeling, meisjesbesnijdenis en bestrijding van overgewicht. Voorts is betere samenwerking nodig met de jeugdzorg en het maatschappelijk werk.

Een ambulance dient bij spoedeisende hulp (in geval van een levensbedreigende situatie) binnen vijftien minuten na melding ter plaatse te zijn. De politiek heeft bepaald dat gemiddeld 95% van de Nederlandse bevolking op papier binnen vijftien minuten bereikt zou moeten kunnen worden. Aan deze norm voldoet het leeuwendeel van de ambulancediensten (Kostalova 2005, 2008). In 2005 bleek ruim 89% van de inwoners binnen de vijftien-minutennorm te vallen en in 2008 en 2009 circa 92% (RIVM, www.gezondheidszorgbalans.nl). Aan het 95%-criterium wordt dus nog steeds niet voldaan. Mede door de onvolledige dekking van de ambulancevoorziening op basis van de vijftien-minutennorm, maar ook door congestie op de wegen en beperkingen van het aanbod, vinden er overschrijdingen van deze norm plaats. Hiervoor worden de laatste jaren steeds meer ambulancemotoren ingezet, met bijna dezelfde functionaliteit als gewone ambulances. Problemen met het halen van de vijftien-minutennorm deden zich in 2008 in het bijzonder voor in Zeeland (82%). Ook Noord- en Midden-Limburg (85%), Noordoost-Gelderland (86%) en Gelderland-Zuid (87%) scoren lager dan gemiddeld op de spoedeisende norm. Een ambulance deed er in 2009 gemiddeld 9 minuten en 45 seconden over om spoedeisende hulp te verlenen (Ambulancezorg Nederland, 2010).

Naast het ambulancevervoer fungeert vanaf 1995 een nagenoeg landelijk dekkend systeem van traumahelikopters. De vier traumahelikopters (met standplaatsen in Amsterdam, Rotterdam, Groningen en Nijmegen) kunnen in beginsel in een straal van vijftig kilometer binnen vijftien minuten ter plaatse zijn. De randgebieden (Zeeuws-Vlaanderen, Zuid-Limburg en Twente) worden door het buitenland bediend (Brugge, Aken en Rheine).

### Subjectief

Burgers zelf oordelen de laatste jaren steeds positiever over de gezondheidsvoorzieningen in de gemeente. Het rapportcijfer is gestegen van een 6,7 in 2005 via 7,1 in 2008 naar een 7,5 in 2011.

*Samenvattend* kunnen we stellen dat de jeugdgezondheidszorg steeds meer jeugdigen bereikt, meer aandacht besteedt aan jeugdproblemen en in de ogen van de burgers steeds beter presteert. Deze verbeteringen kunnen mede maar niet alleen de sterke kostprijstijging van de jeugdgezondheidszorg verklaren. Daarvoor zijn ook de op- en inrichting van centra voor jeugd en gezin en de ontwikkeling van het elektronisch kinddossier verantwoordelijk.

## 2.12 Milieubeheer, reiniging en riolering

### Welke milieutaken voeren gemeenten uit?

Met de milieugerelateerde taakvelden was in 2009 4,1 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid (9% van de totale geanalyseerde gemeentelijke uitgaven). Hiervan had

2,1 miljard euro betrekking op de gemeentelijke reinigingsdiensten, 1,3 miljard op de riolering en 0,7 miljard op milieubeheer. Reiniging en riolering brachten vanaf 2007 voor het eerst meer op dan de ermee gemoede kosten: de baten van de reinigings-, en rioolrechten bedroegen in 2009 106% respectievelijk 107% van de uitgaven. Daarentegen was milieubeheer slechts voor 27% kostendekkend. In 1995 was de kostendekkendheid beduidend lager: 92% voor reinigingsdiensten, 83% voor de riolering en 21% voor milieubeheer.

In 2010 beheerden de gemeenten bijna 90.000 kilometer vrijvervalriolering, waarvan 39.000 kilometer volgens een gescheiden systeem van afval- en hemelwater (Rioned 2010). In totaal is 95% van de 7,2 miljoen huishoudens op het riool aangesloten. Op de 4,1 miljard euro aan milieugerelateerde uitgaven kwamen de gemeenten in 2009 0,3 miljard euro tekort om uit de kosten te zijn. In 2010 gaven gemeenten gemiddeld 4.600 euro per kilometer buis uit om de milieutaken uit te voeren, waarvan 1.000 euro aan reparatiekosten. Deze kosten zijn de laatste jaren fors gestegen.

## Beleidsmatige ontwikkelingen

### Milieubeheer

Het voormalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM, in 2010 opgegaan in het ministerie van Infrastructuur en Milieu) heeft de afgelopen jaren een groot aantal ontwikkelingen in gang gezet die zich richten op vermindering van de regeldruk voor burgers en bedrijven. Hiertoe heeft het ministerie het programma 'Slimmere regels, betere uitvoering en minder lasten' (SBM) opgezet, dat de opvolger is van het programma 'Modernisering VROM-regelgeving' (VROM/WWI 2008). Hierin wordt vooral ingezet op vermindering van meet-, registratie-, rapportage- en keuringsverplichtingen. In het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte (2010) is de beleidslijn voor vermindering van de regeldruk bevestigd en worden nieuwe voorstellen aangekondigd om de milieuregelgeving te vereenvoudigen.

Regeldrukvermindering op het gebied van milieubeheer is in het programma SBM een belangrijk thema. Zo is op 1 januari 2008 de eerste fase van het Activiteitenbesluit in werking getreden. Het Activiteitenbesluit stelt algemene regels aan bedrijven, waardoor deze bedrijven geen milieuvergunning (meer) nodig hebben. Het jaar 2010 staat in het teken van de tweede fase van het Activiteitenbesluit, waarin een groot aantal extra bedrijven en bedrijfstakken onder de werking van het Activiteitenbesluit worden gebracht (VWS 2007b).

Een tweede belangrijke maatregel die de regeldruk moet verminderen is de omgevingsvergunning, waarin de verschillende vergunningen (alsook ontheffingen en andere toestemmingsvereisten) voor wonen, ruimte en milieu worden samengevoegd. Deze vergunning is wettelijk geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), die op 1 oktober 2010 in werking is getreden. Gemeenten hebben in de meeste gevallen het bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning. Bij de meer complexe vergunningaanvragen is een ander bestuursorgaan, meestal de provincie, het bevoegd gezag. Dat neemt niet weg dat de gemeente voor burgers en bedrijven te

allen tijde het eerste aanspreekpunt is voor de omgevingsvergunning.<sup>32</sup> Dit vraagt van gemeenten een nieuwe en digitale manier van vergunningverlening en handhaving (het creëren van een Omgevingsloket online), waardoor werkprocessen en procedures op het gebied van wonen, ruimte en milieu geheel opnieuw ingericht moeten worden. Ook dienen gemeenten namens alle betrokken overheidsorganisaties één Omgevingsloket op te richten, daar het benodigde front- en back-office voor te ontwikkelen, de organisatie-inrichting aan te passen aan de nieuwe wijze van vergunningverlening en -handhaving, hun ICT-huishouding aan te passen en de legesverordening te wijzigen. Dat vraagt veel van gemeenten, zowel financieel als organisatorisch. Daar komt bij dat gemeenten binnen acht weken over een vergunningsaanvraag dienen te beslissen, anders volgt een vergunning van rechtswege. Veel gemeenten slaagden er tot begin 2011 om verschillende redenen niet in om binnen deze termijn een beslissing te nemen (BB 29 april 2011).

De oprichting van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) en het opstellen van kwaliteitseisen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van wonen, ruimte en milieu is een ontwikkeling die heel nauw samenhangt met de komst van de omgevingsvergunning en is ook van grote invloed op gemeenten. De hoofdtaken van de RUD's betreffen het adviseren over vergunningverlening, het uitvoeren van toezicht en het uitvoeren van de handhaving op het gebied van bouwen, ruimte en milieu. Verwacht wordt dat vanwege het ruime takenpakket van de RUD's een aantal gemeenten ook de Wabo-taken hier zal onderbrengen. Vóór 1 oktober 2011 moeten de concrete stappenplannen van de provincies klaar zijn en deze plannen moeten gericht zijn op invoering van RUD's uiterlijk op 1 januari 2013. De oprichting van de uitvoeringsdiensten (30 stuks) en het opstellen van kwaliteitseisen dwingt gemeenten nu al na te denken over de vraag: willen we als gemeente de 'eenvoudige' milieutaken zelf blijven uitvoeren (waarbij dus wel moet worden voldaan aan alle kwaliteitseisen) of besteden we deze uit aan de omgevingsdienst? Als een gemeente voor het eerste kiest, zal dat tot gevolg hebben dat er meer mensen aangetrokken moeten worden om het milieuwerk te kunnen blijven uitvoeren (SenterNovem 2009).

### Reiniging

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

In het proces van afvalbeheer speelt de rijksoverheid de centrale rol. De taken van provincies en gemeenten zijn met name gericht op preventie, afvalscheiding, vergun-



ningverlening en handhaving. Gemeenten hebben daarnaast een wettelijke zorgplicht voor het (gescheiden) inzamelen van huishoudelijk afval. Gemeenten mogen zelf beslissen of zij die inzameling zelf uitvoeren of dat ze een private partij inschakelen (VROM 2009: 16 en 90).

De afgelopen jaren is er bijzondere aandacht gekomen voor het gescheiden inzamelen en recyclen van plastic verpakkingen. Op 27 juli 2007 sloten de VNG, het ministerie van VROM en het bedrijfsleven een Raamovereenkomst over de aanpak van verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2008 tot en met 2012. In deze overeenkomst is de recyclingdoelstelling voor plastic verpakkingen vastgesteld op 32% in 2009. Eind 2012 moet 42% van al het Nederlandse plastic verpakingsafval efficiënt worden gerecycled (VROM 2007). Om dit doel te kunnen halen, is via gemeenten een landelijk inzamelsysteem voor plastic verpakingsafval uit huishoudens opgezet. Op 8 maart 2010 waren 414 gemeenten (ruim 90% van de gemeenten) aan de slag met de inzameling van plastic verpakingsafval. Het afval wordt door burgers verzameld in speciale zakken of bakken (bronscheiding, 363 gemeenten hebben ervoor gekozen speciale bakken te plaatsen of zakken ter beschikking te stellen), of komt terug via nascheiding (51 gemeenten zamelen plastic verpakingsafval in met behulp van nascheiding) (VROM 2010).

Om het scheiden van afval te financieren en het verpakken van producten door producenten te ontmoedigen is op 1 januari 2008 de verpakkingenbelasting ingevoerd. De opbrengsten van de verpakkingenbelasting gaan naar het Afvalfonds, waaruit de gemeenten de kosten vergoed krijgen voor het gescheiden inzamelen en recyclen van verpakingsafval. Deze belasting moet uiteindelijk 365 miljoen euro in kas brengen, maar in 2009 bleef de teller op 260 miljoen euro staan. Het huidige kabinet overweegt, mede met het oog op de vermindering van de regeldruk, deze belasting af te schaffen. Voorts is in het Regeerakkoord van het huidige kabinet het voornemen opgenomen om de rijksbijdrage van 115 miljoen euro aan het Afvalfonds te schrappen. Het rijk wil deze aderlating compenseren door producenten, desnoods door wettelijk sluitende maatregelen, meer verantwoordelijkheid te laten nemen voor de afvalverwijdering en de afvalscheiding.

Naast aandacht voor het gescheiden inzamelen en recyclen van plastic verpakkingen, investeren gemeenten veel in de aanpak van zwerfafval. Gemeenten worden hierin gestimuleerd door het Focusprogramma Zwerfafval 2010-2012, een voortzetting van het Impulsprogramma Zwerfafval 2007-2009. Uit een onderzoek van TNS NIPO onder 160 gemeenten blijkt dat gemeenten door dit programma zijn gestimuleerd om ten opzichte van 2007 meer budget te reserveren voor het opstellen en uitvoeren van zwerfafvalbeleid, meer te handhaven op het gebied van zwerfafval, beter en meer samen te werken (met bijvoorbeeld scholen, de politie en winkeliers) en hun voorzieningen, zoals prullenbakken, te verbeteren (Ettema 2009).



### Riolering<sup>33</sup>

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 ongezuisd in het oppervlaktewater. Deze hoeveelheden moesten worden vermindert. Daarom zijn extra bassins geplaatst waarin het vervuilende slib uit het riool kan bezinken alvorens het water uit het riool in het oppervlaktewater terecht komt (Rioned, Benchmark Rioleringszorg 2010). Het regenwater kan door afkoppeling apart worden afgevoerd. Inmiddels is de basisinspanning vrijwel geheel gerealiseerd. Alleen voor het afkoppelen hebben gemeenten soms meer tijd gekregen, om dit samen met bijvoorbeeld rioolvervangings- of wijkvernieuwing te kunnen uitvoeren. Inmiddels is 99,2% van alle woningen op het riool aangesloten, heeft 0,6% van de woningen een individuele zuiveringsvoorziening en moet 0,2% nog worden aangesloten of gesaneerd. Daarmee is Nederland volgens Rioned koploper in Europa. Ongeveer 95% van de riolering is van het zogeheten vrijvervaltype, waarvan 71% afval- en hemelwater gemengd afvoert en 29% dat gescheiden doet (Rioned 2010).

Het afkoppelen van regenwater gaat door, ook na het realiseren van de basisinspanning. Op dit moment investeren gemeenten daar ongeveer 200 miljoen euro per jaar in. Zij koppelen daarmee ongeveer 1% van het gemengde stelsel per jaar af. Daarnaast is en blijft rioolvervangings een grote kostenpost. Gemeenten vervangen of renoveren gemiddeld circa 0,9% per jaar (kosten circa 600 miljoen euro per jaar). Dit relatief lage percentage heeft te maken met de leeftijdsopbouw van riolering: slechts 30% is aangelegd voor 1970. De komende jaren zullen de investeringen vanwege de leeftijdsopbouw van het rioolnet sterk toenemen. Omdat de eerste aanleg veelal uit de grondexploitatie betaald is, zal de rioolheffing door deze vervanging blijven stijgen.

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

Nieuwe ontwikkelingen op het gebied van waterbeheer zijn het invullen van de Kaderrichtlijn Water, om de gewenste waterkwaliteit te realiseren, het voorkomen van wateroverlast (Nationaal Bestuursakkoord Water) en het invullen van de nieuwe grondwaterzorgplicht. De nieuwe grondwaterzorgplicht voorkomt dat burgers van het kastje naar de muur gestuurd worden: de gemeente is het aanspreekpunt. Deze nieuwe opgaven kunnen gemeenten alleen in samenwerking met het waterschap en andere betrokkenen realiseren. Dat betekent ook dat de manier van werken aan het veranderen is, waarbij samenwerking het uitgangspunt is. De wetgever speelt hierop in doordat met de invoering van de nieuwe Waterwet en het Besluit lozingen afvalwater buiten inrichtingen de overstort- en aansluitingsvergunning zullen verdwijnen. Bestuurlijke

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

### Indicatoren voor de productie

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 uit 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 sinds enkele jaren overgestapt op een andere indicator: de kosten gedeftleerd met de prijsindex voor riool-aanleg.

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' ruim anderhalfmaal zo zwaar gewogen als de functie 'werken'.<sup>34</sup>

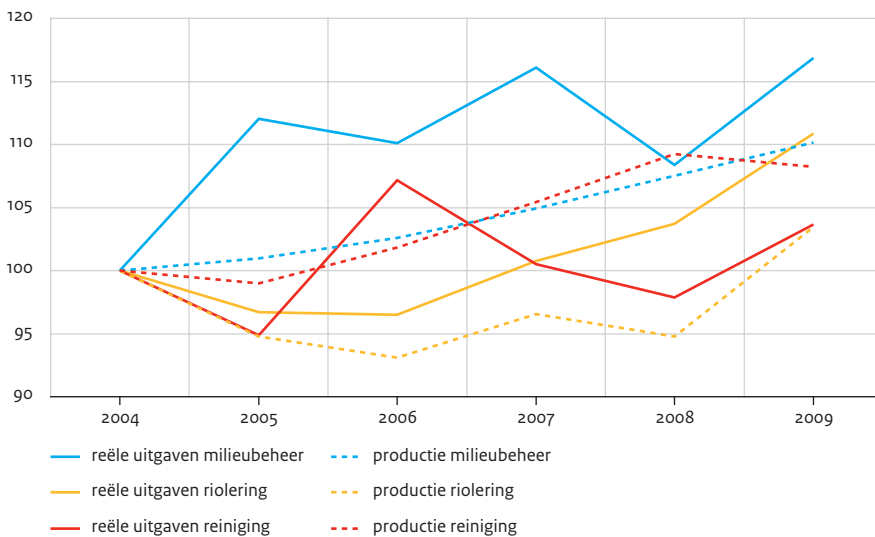
### Productie en uitgaven

Figuur 2.33 geeft enkele kengetallen voor de betrokken taakvelden.

De meeste kengetallen in figuur 2.33 vertonen grote fluctuaties. Bij de reële uitgaven voor milieubeheer leidt dit per saldo tot een gemiddelde jaarlijkse groei van 1,2%. De productindicator vertoont een iets sterkere groei (gemiddeld 2,0% per jaar); dit zegt echter niet zoveel, omdat hier een zeer globale normeringsindicator wordt gehanteerd. Bij het taakveld reiniging nemen de reële uitgaven licht af (gemiddeld 0,9% per jaar), terwijl de productie licht toeneemt (met 1,6% per jaar). Hier dalen dus de kosten per product. Bij de riolering stijgen de reële uitgaven met 1,4% per jaar, maar ook de productie neemt met gemiddeld 0,7% per jaar iets toe. Voor het taakveld milieubeheer, reiniging en riolering als geheel is sprake van een stabiele ontwikkeling van de reële uitgaven en een lichte toename (met gemiddeld 0,5% per jaar) van de productie. Bij het taakveld reiniging lijkt dus sprake te zijn van afnemende kosten per product en bij de riolering – in mindere mate – van stijgende kosten per product. In het totaal beeld overheerst de eerstgenoemde ontwikkeling.

Figuur 2.33

Kengetallen milieubeheer, reiniging en riolering, 2004-2009 (indexcijfers, 2004 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine); Stichting Rioned (SCP-bewerking)

## Kwaliteit van dienstverlening

### Objectief

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%. Het percentage van de riolen dat in 2004 in goede staat is, ten opzichte van wat verwacht mag worden op basis van stelselkenmerken en ouderdom van de riolen, lag gemiddeld rond de 40 (Rioned 2005b). Dit is hetzelfde als in 2001. In 2009 werd geconstateerd dat de rioolvervangings op het niveau ligt dat hoort bij de leeftijdsopbouw van het riool: er is geen vervangingsachterstand (Rioned 2010). Wel zijn er kostenstijgingen die samenhangen met het treffen van milieumaatregelen en de aanpak van wateroverlast. Gemiddeld waren er in 2004 72 klachten per 10.000 inwoners, terwijl dat er in 2001 81 per 10.000 inwoners waren. In 2009 is het aantal klachten verder gedaald naar 66 per 10.000 inwoners (Rioned 2010). Wel heeft circa 30% van de burgers de afgelopen jaren wel eens problemen gehad met de waterafvoer, waarvan de helft vanwege een hoosbui (Rioned 2010).

### Subjectief

Uit de SCP-enquête *Kwaliteit Publieke Dienstverlening 2010* blijkt dat 89% van de Nederlanders in 2010 tevreden was over de dienstverlening door de gemeentereiniging. In 2006 was 84% van de Nederlanders hierover tevreden en in 2002 was dat 90%. In 2010 vond bijna

50% van de burgers de prijs van gemeentereiniging te hoog, in 2006 betrof dit nog 60% van de burgers. Op de website [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) zijn oordelen van burgers te vinden over de afvalinzameling in hun gemeente. Voor de jaren 2005-2007 is gevraagd naar het oordeel over de wijze van afvalverzameling en voor de jaren 2007-2011 naar het oordeel over de afvalverzameling zelf. Koppelen we deze oordeelvragen aan elkaar, dan is het rapportcijfer aanvankelijk gedaald van gemiddeld 7,6 in 2005 naar 7,3 in 2007 en 2008, waarop de jaren daarna weer het cijfer 7,6 werd toegekend.

*Samenvattend* kunnen we stellen dat de kwaliteit van reiniging en riolering in de afgelopen jaren relatief constant is gebleven. Verreweg de meeste burgers zijn tevreden over de kwaliteit van de gemeentereiniging en de riolering. De kostprijzen ontwikkelen zich evenwichtig.

### 2.13 Cultuur, sport en groen

#### Wat doet de gemeente in de recreatieve en culturele sfeer?

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. Met het totale taakveld was in 2009 5,5 miljard euro gemoeid, 12% van de totale geanalyseerde gemeentelijke uitgaven. Aan culturele voorzieningen werd 1,5 miljard euro uitgegeven, aan sportvoorzieningen 1,2 miljard, aan oudheid (musea en monumenten) 0,4 miljard en aan groenvoorzieningen 2,3 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 ruim 7000 sportaccommodaties (ruim 700 zwembaden, ruim 2000 overdekte en bijna 4000 openluchtaccommodaties), 28.000 sportverenigingen, anderhalf miljoen vrijwilligers bij sportverenigingen en ruim zeven miljoen sporters, van wie vijf miljoen in sportverenigingen actief zijn (Breedveld et al. 2008; Tiessen-Raaphorst, 2010). In 2009 kende Nederland 155 theaters en schouwburgen met in totaal 126.000 zitplaatsen. Daarin werden 35.000 voorstellingen gegeven die door 12,3 miljoen bezoekers werden aanschouwd (VSCD 2010). Verder werden in 2009 285 musea opengesteld voor het publiek waarin circa 2000 tentoonstellingen plaatsvonden. Deze zijn bezocht door circa 20 miljoen bezoekers. Bij de circa 160 bibliotheken waren in 2009 circa 4 miljoen leden ingeschreven. Deze waren goed voor circa 105 miljoen uitleeningen (CBS, StatLine).

## Beleidsmatige ontwikkelingen tot 2010

### 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. Het gemeentelijke kunst- en cultuurbeleid is zeer divers. De grotere gemeenten ontleen aan de aanwezigheid van culturele voorzieningen binnen hun grenzen hun identiteit en trachten de stad ook in economische zin te promoten met behulp van die culturele identiteit.

In 2009 is de verdeling over de culturele instellingen voor het eerst via een nieuwe systematiek verlopen. Een groot deel van de subsidiebesluiten is genomen door cultuurfondsen in plaats van door het ministerie van OCW. De cultuurfondsen moeten aan de vraagzijde bijdragen aan een grotere cultuurparticipatie (meer mensen laten meedoen, georganiseerd en ongeorganiseerd) en aan de aanbodzijde aan een betere facilitering van de kunstenaars (begeleiding, scholing, presentatie, samenwerking met professionals). De cultuurfondsen bestrijken de podiumkunsten, de letteren, de beeldende kunst, de architectuur, de film en de cultuurparticipatie. Ook de Mondriaanstichting (stimuleringsfonds voor de (inter)nationale belangstelling voor beeldende kunst, vormgeving en cultureel erfgoed) is als cultuurfonds aangemerkt. In het nieuwe systeem kunnen de meeste instellingen voor hun financiering bij de door het rijk gefinancierde cultuurfondsen terecht om subsidie aan te vragen. Fondsen verstrekken zowel vierjarige subsidies als subsidies voor projecten. Naast de cultuurnota's werden actieplannen opgesteld om uitvoering te geven aan de cultuurnota's. Dit takenpakket is opgegaan in het Fonds Cultuurparticipatie. Het laatste actieplan betrof de periode 2005-2008, en had als inzet om meer mensen, van alle leeftijden en verschillende afkomst, in contact te brengen met cultuur in al haar uitingsvormen. Niet alleen als toeschouwer, maar ook actief, als deelnemer.

Voor een beperkt aantal instellingen is er de basisinfrastructuur. Deze instellingen krijgen subsidie rechtstreeks van het ministerie van OCW. Onder de basisinfrastructuur vallen instellingen die een vitale rol in het regionale culturele aanbod vervullen, of instellingen met een landelijke functie. In het subsidieplan *Kunst van Leven 2009-2012* (OCW 2008d) geeft de minister aan extra te investeren in de basisinfrastructuur. Daarvoor wordt een bedrag van ruim 10 miljoen euro extra ter beschikking gesteld. Bij de inzet van deze extra middelen wordt er een focus gericht op de regio,<sup>35</sup> om zo te komen tot een sterke basisinfrastructuur die goed gespreid is over het land. Hiermee komt de minister tegemoet aan het advies van de Raad voor Cultuur en aan de Kamer die voor betere regionale spreading wil zorgen.

In de periode 2005-2008 ontvingen de provincies en veertien steden een Geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving. De 16,7 miljoen euro die hiermee gemoeid was,

gebruikten provincies en gemeenten vooral voor opdrachten, aankopen en kunstuitleen. Aangezien deze geldstroom weinig effectief was, is deze eind 2008 stopgezet. Het geld dat voorheen in de BKV verdeeld werd, is nu verdeeld over 35 steden (alle provinciesteden en gemeenten met meer dan 90.000 inwoners), een deel is extra ter beschikking gesteld aan de basisinfrastructuur en een deel aan kunstmusea om spraakmakende internationale tentoonstellingen naar Nederland te halen.

### Sport

Het gemeentelijk sport- en recreatiebeleid kent drie uitgavenposten: het accommodatiebeleid, ondersteuning van de sport en de financiële ondersteuning van het organiseren van evenementen en activiteiten. Een vierde uitgavenpost, die echter niet vaak op het sportbudget terechtkomt, is het organiseren van topsportevenementen, wat veel vaker onder citymarketing wordt geschaard. Het gemeentelijke budget voor sport gaat voor 80 à 90% op aan het eerste onderdeel: het realiseren, beheer en onderhoud van sportaccommodaties. In het landelijke sportbeleid komt het thema accommodaties echter nauwelijks voor. In de nota *Tijd voor sport* (vws 2005b) werd het sportbeleid beschreven van het ministerie van vws onder het motto 'bewegen, meedoen en presteren'. Het nieuwe sportbeleid vanaf 2011 is geformuleerd in de beleidsbrief 'Sport en Bewegen in Olympisch perspectief' (vws 2011b), waarbij 'sport en bewegen in de buurt' en 'een veiliger sportklimaat' belangrijke thema's zijn voor gemeenten. Vooral het eerste aspect zal de komende jaren meer aandacht krijgen, omdat het zich richt op een vraaggericht sport- en beweegaanbod in de buurt, waarbij zowel publieke als private partners een nadrukkelijke rol toebedeeld krijgen. Het beleid richt zich daarbij niet alleen op de traditionele beleidspartners (de georganiseerde sport en haar sportverenigingen), maar ook op scholen, sportveldjes in de buurt, werkgevers en zorg- en welzijnsinstellingen. De uitrol van dit nieuwe beleid moet voor 2012 verder vorm krijgen.

Wat betreft 'bewegen' is de grootste inzet verricht in het Nationaal Actieplan Sport en Bewegen (NASB). In de periode 2006-2010 is hier door vws 58,7 miljoen euro voor vrijgemaakt, waarvan 38 miljoen voor gemeenten, met een cofinanciering van 50% (Impuls NASB). Het project loopt door tot 2014. Door middel van het NASB wordt lichaamsbeweging van vooral te weinig actieve burgers (die niet voldoen aan de Nederlandse Norm Gezond Bewegen) gestimuleerd om zodoende de gezondheid te bevorderen. Dit gebeurt zowel door sport, spel en fitness als door beweging in het 'gewone' dagelijkse leven en op het werk. Via het NASB is een reeks beweeginterventies ontwikkeld, waarmee te weinig actieve burgers over de streep getrokken kunnen worden om meer te gaan bewegen. Deze interventies kunnen worden ingezet op lokaal niveau in onder andere de wijk, zorg en schoolomgeving. De ambitie is om in 2012 minimaal 70% van de mensen van 18 jaar en ouder aan de beweegnorm te laten voldoen en minimaal 50% van de 4-17-jarigen (De Jong et al. 2011). Uit de eerste meting van de monitor *Impuls Nationaal Actieplan Sport en Bewegen* (VNG 2010) blijkt dat bijna driekwart van de kinderen in de basisschoolleeftijd, rond 60% van de jongeren in het voortgezet onderwijs, 60% van de totale bevolking en circa 50% van de 50-plussers wordt bediend vanuit het NASB-beleid. Uit de vergelijking

van daadwerkelijk bereik in 2009 en gewenst bereik in 2010 blijkt dat het verschil het grootst is voor de doelgroepen 50-plussers en chronisch zieken.

Een aanpalend terrein voor meer bewegen vormen de beweegvriendelijke omgeving en de wijkaanpak via het actieplan *Krachtwijken* (w w 1, 2007). Streven hiervan is de wijk beweegvriendelijker te maken door aandacht voor de verkeersinfrastructuur en de sport weer in de wijk te brengen (De Jong et al. 2011). Dit sluit goed aan bij het nieuwe beleid van minister Schippers (v w s 2011c).

Op het gebied van 'meedoen' zijn diverse programma's ingezet. Veel daarvan steken in op vergroting van het sport- en beweggedrag van de jeugd. Van 2004 tot 2010 trok v w s 80 miljoen euro uit voor de impuls *Buurt, Onderwijs en Sport* (BOS-impuls), waarbij de subsidie voor 50% uit rijksmiddelen bestond en voor 50% uit gemeentemiddelen. Met deze zogenoemde BOS-impuls konden gemeenten de achterstanden van jeugdigen aanpakken op het gebied van bewegen, gezondheid, welzijn en onderwijs. Het was de bedoeling dat de buurt, het onderwijs en de sport de activiteiten opzetten. Diverse succesvolle pilotprojecten inspireerden het ministerie van v w s de geïntegreerde aanpak in de BOS-driehoek te stimuleren door de BOS-impuls. Meestal spelen ook gezondheidsonderwijs en buurtactiviteiten een rol. Zo wordt tevens de onderlinge betrokkenheid in de buurt vergroot. Dit sluit aan bij het gedachtegoed van de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning. Tot 1 april 2006 konden gemeenten aanvragen doen om gebruik te maken van het geld voor de BOS-impuls. In totaal hebben 230 gemeenten hiervan gebruikgemaakt, wat door de mogelijkheid van het aanmelden van meerdere projecten voor 443 projecten heeft gezorgd (De Jong et al. 2011).<sup>36</sup>

Met het beleidskader *Sport, Bewegen en Onderwijs* (2008) – een vervolg op de *Alliantie School & Sport* – wordt de verbinding tussen sport en onderwijs versterkt en wordt een verdere impuls gegeven aan meer sport en meer beweging voor en door de jeugd. Voor dit beleidskader is in de periode 2009-2011 in totaal 28 miljoen euro beschikbaar gesteld door v w s en o c w (De Jong et al. 2011). Het doel is dat in 2012 de helft van de schoolgaande jeugd aan de combinorm voldoet: dagelijks een uur matig intensief bewegen of drie keer per week 20 minuten intensief bewegen. De 6-11-jarigen haalden deze norm al in 2009, maar de 12-24-jarigen niet. Om dit te bereiken is een nauwere en betere samenwerking tussen alle betrokkenen nodig. In de sport zijn volgens het s c p de eerste tekenen van zo'n ketenaanpak zichtbaar, zowel in de praktijk (sport-zorgtrajecten, combinatiefuncties) als in de methodiekontwikkeling, maar er is nog wel werk te verzetten (Tiessen-Raaphorst et al. 2010: hoofdstuk 14).

Het Programma Meedoen allochtone jeugd door sport 2006-2010 (v w s) is ontwikkeld om de sport specifiek te benutten voor de integratie van de allochtone jeugd in de Nederlandse samenleving. De doelgroep bestond in eerste instantie uit de niet-westerse allochtone jeugd van 4-23 jaar en hun ouders. Het programma was bedoeld om de sportdeelname van allochtone jongeren te bevorderen (integratie in de sport), de participatie van deze jongeren in de samenleving te bevorderen (integratie door de sport) en over-

last en probleemgedrag te voorkomen of aan te pakken (opvoeden door sport). In 2009 verschoof het doel van het programma naar toeleiding van alle jeugd naar de georganiseerde sport en is de naam gewijzigd in Meedoen alle jeugd door sport. Het programma bleef gericht op jongeren in achterstandswijken. In de genoemde periode is hiervoor 70 miljoen euro uitgegeven (De Jong et al. 2011).

Het programma van eisen waaraan (sport)accommodaties 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 stringenter (wettelijke) eisen aan accommodaties elkaar in hoog tempo opvolgen, waardoor de noodzaak tot moderniseren een continu proces is geworden. Ook vanuit het oogpunt van efficiënt ruimtegebruik wordt nadrukkelijk gekeken naar de omvang en de functie van de sportaccommodatie. Zo wordt intensief gebruik van ruimte nagestreefd door accommodaties zo in te richten dat deze voor meerdere doeleinden kunnen worden gebruikt. 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 (Hoekman et al. 2011; Tiessen-Raaphorst et al. 2010).

In 2006 is de regeling ‘Stimulering aanpassing huisvesting brede scholen en aanpassing sportaccommodaties in verband met multifunctioneel gebruik’ in werking getreden (zie bv. o.c.w. 2007b).

De regeling was bedoeld als een eenmalige kwaliteitsimpuls om gemeenten in staat te stellen gebouwen geschikt(er) te maken voor multifunctioneel gebruik. Deze regeling is op 1 januari 2008 komen te vervallen. Doel van de regeling was onder meer de samenwerking tussen scholen, organisaties voor buitenschoolse opvang, wijk- of buurtorganisaties en sportorganisaties een impuls te geven om gebouwen of de sportaccommodaties waarvan men gebruik wil maken beter voor dat doel geschikt te maken. In totaal is hiervoor 46 miljoen euro beschikbaar gesteld, waarvan 36 miljoen voor brede scholen en 10 miljoen voor sportaccommodaties, terwijl er aanvragen ingediend waren voor 80 miljoen euro. Vanuit sportonderzoek wordt gesignaleerd dat toekomstverkenningen over de ruimte voor sport vooral uitgaan van bevolkingsontwikkelingen en dat het nog onduidelijk is in hoeverre dergelijke voorspellingsmodellen aansluiten bij actuele ontwikkelingen in de sport. Geadviseerd wordt een betere verzameling van informatie over ruimte voor sport op te zetten, met voor het beleid bruikbare kengetallen (Hoekman et al. 2011)

Onlangs heeft het Mulier Instituut een doorlichting gegeven van het rijkssportbeleid voor de periode 2006-2010 (Breedveld et al. 2011). Hoewel het leeuwendeel van de totale sportuitgaven, circa 90%, door de gemeenten wordt voorzien – de rijksoverheid is dus maar een kleine speler in de gesubsidieerde sportwereld – worden in dit rapport conclusies getrokken die ook op gemeentelijk niveau relevant kunnen zijn. Zo concludeert het



Mulier Instituut dat het gevoerde sportbeleid niet alleen merkbaar heeft bijgedragen aan een gezondere bevolking, maar ook aan andere maatschappelijke doelen als verbetering van de leefbaarheid van buurten, een grotere deelname van kansarme kinderen en mensen met een beperking, de integratie van migranten, het voorkomen van lesuitval en de vermindering van ziekteverzuim. Wel blijkt dat de landelijke programma's betrekkelijk versnipperd zijn, de leereffecten van het beleid gering zijn en veelal het karakter hebben van elkaar opvolgende tijdelijke stimuleringsmaatregelen. Daar staat tegenover dat Nederland in Europees verband zeer goed presteert, met de grootste tevredenheid over de aanwezige sportvoorzieningen en het hoogste aandeel verenigingsporters.

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. Het streven was in de periode tot 2012 ongeveer 2500 fte combinatiefunctionarissen aan te stellen, die de verbindingen tot stand moeten brengen tussen onderwijs en sport of cultuur. In 2009 waren in totaal 655 mensen voltijds aangesteld als combinatiefunctionaris, waar er in totaal 825 mensen voltijds werkzaam werden verwacht (vws 2011d). De financiering van combinatiefunctionarissen komt van de ministeries van OCW, VWS en de deelnemende gemeenten. In 2009 hebben de al deelnemende en nog startende gemeenten aandacht gevraagd voor hun moeilijke financiële positie als gevolg van de economische crisis. Het realiseren van de oorspronkelijke doelstellingen komt hiermee onder druk te staan. Om de gemeenten tegemoet te komen is afgesproken dat het normbedrag per functionaris wordt verhoogd van 45.000 euro naar 50.000 euro. Het totaal beschikbare budget bij rijk en gemeenten blijft gelijk. Dit betekent dat in 2012 in totaal 250 fte minder worden gerealiseerd dan oorspronkelijk afgesproken. Ook krijgen gemeenten de ruimte om maximaal 20% van de totale cofinanciering door lokale partijen te laten meefinancieren, op voorwaarde dat dit in overleg en overeenstemming met deze lokale partijen gebeurt (vws 2009b).

### 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 Brim 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 teruglopen. In 2008 heeft de eerste evaluatie van de instandhoudingregeling plaatsgevonden. Er zijn veel goede resultaten behaald, de uitvoering van de Brim levert geen grote problemen op. Wel bleek een behoefte aan vereenvoudiging van de regeling (minder administratieve lasten) en hogere maximaal te subsidiëren kosten. Het gebruik van de Brim is ten opzichte van de Brom met 82%, respectievelijk 46% toegenomen. De voornaamste kritiek op de regeling heeft betrekking op twee aspecten: de administratieve lasten van de aanvragers en de hoogte van de maximaal subsidiabele kosten. In 2011 gaat de minister de regeling weer

evalueren (ocw 2009c). Op 1 januari 2011 is de Brim vernieuwd op basis van de uitkomsten van de in 2008 uitgevoerde evaluatie.

### Beleidsmatige ontwikkelingen vanaf 2010

In het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte (2010) zijn ingrijpende bezuinigingen aangekondigd voor de kunstsector. Er moet meer aandacht komen voor de verdien capaciteit van de cultuursector, met name door het aantrekken van private middelen. De overheid treedt volgens het kabinet te veel op als financier en bij de verlening van subsidies is nu te weinig aandacht voor publiek en ondernemerschap. Het kabinet wil dat culturele instellingen en kunstenaars ondernemender worden en een groter deel van hun inkomsten zelf verwerven (ocw 2011e). Er wordt daarom fors bezuinigd op de middelen voor kunst en cultuur. De cultuurkaart en de innovatie- en matchingregeling worden geschrapt. Voorts worden de bestaande cultuurfondsen geherstructureerd en moeten ze het met minder middelen doen. Het kabinet-Rutte gaat uit van de volgende indeling van fondsen:

- het Fonds Podiumkunsten en Cultuurparticipatie;
- het Mondriaan Fonds voor beeldende kunst en erfgoed;
- het Nederlands Fonds voor de Film;
- het Nederlands Letterenfonds;
- het Fonds voor de Creatieve Industrie.

Bij de bezuinigingen moet de actieve cultuurparticipatie worden ontzien (met name de beoefening van amateurkunst, volkscultuur en bibliotheekbezoek) alsmede de uitgaven aan behoud en beheer van cultureel erfgoed, bibliotheken en het Nationaal Archief. In totaal wordt in 2012 een bedrag van 50 miljoen euro op de kunst bezuinigd; dit loopt op tot 200 miljoen euro in 2015, waarvan 125 miljoen euro betrekking heeft op de culturele basisinfrastructuur. Voorts wordt het btw-tarief voor podiumkunsten en kunst- en verzamelvoorwerpen verhoogd van het verlaagde tarief van 6% naar het algemene tarief van 19%. De verhoging van het btw-tarief voor kunst- en verzamelvoorwerpen geldt sinds 1 januari 2011. De verhoging van het btw-tarief voor podiumkunsten (theaters, schouwburgen en kunstenaars) geldt vanaf 1 juli 2011. Deze moeten structureel 90 miljoen euro opbrengen, waarvan circa 50 miljoen vanwege uitvoeringen en circa 40 miljoen vanwege de verkoop van voorwerpen (Belasting plan 2011, Financiën 2010). Globaal leiden deze bezuinigingen tot een reductie van circa 20% op de overheidsuitgaven voor kunst en cultuur.

Ook de provincies en gemeenten zullen gaan bezuinigen op de kunstvoorzieningen. Over de omvang daarvan valt evenwel niet veel te zeggen. Volgens bureau Berenschot (website, 2011) gaan de gemeenten de komende jaren naar verwachting circa 4 miljard euro bezuinigen, waarbij vooral wordt gekeken naar het ambtelijk apparaat, maar ook de uitgaven voor welzijn, openbare ruimte en cultuur niet buiten schot zullen blijven. Volgens een onderzoek van RTL Nieuws in samenwerking met het COELO (Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden) kunnen de bezuinigingen van gemeenten op cultuur oplopen tot een bedrag van ruim 170 miljoen euro (website COELO).

### Indicatoren voor de productie

In de systematiek van het gemeentefonds wordt naast het cluster cultuur en sport een apart cluster oudheid onderscheiden dat monumentenzorg en musea omvat. Het CBS heeft de rapportages over de productindicatoren voor de taakvelden cultuur en sport, oudheid en groen het afgelopen jaar sterk verbeterd. Over de meeste van deze voorzieningen worden slechts eens in de twee à drie jaar gegevens verzameld. Op zichzelf is dat niet problematisch, ware het niet dat deze gegevens ook nog eens met gemiddeld twee jaar vertraging beschikbaar komen. Dan kunnen de meest recente cijfers dus vijf jaar oud zijn. Verder is de statistiek over podiumkunsten inmiddels beëindigd. Nu wordt gebruik gemaakt van gegevens die worden verzameld door de Vereniging van schouwburg- en concertgebouwdirecties.

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

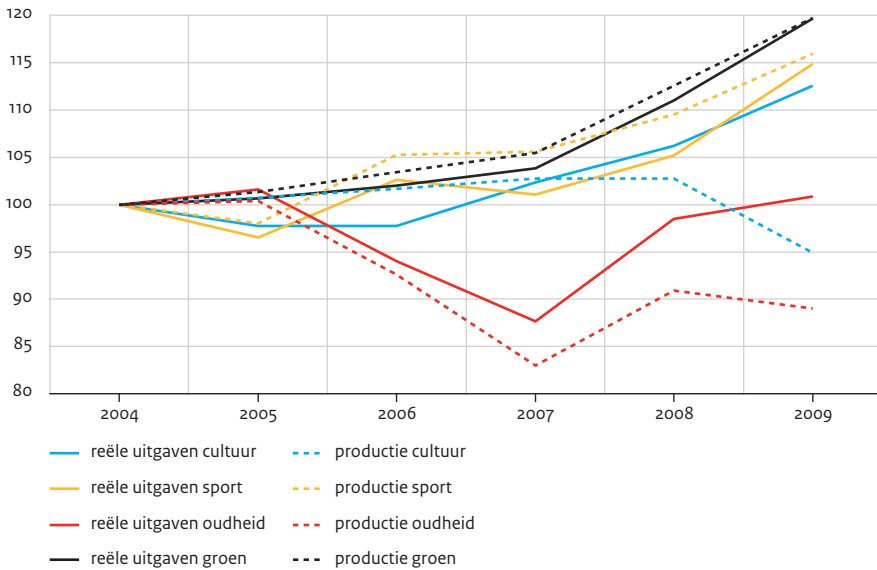
Voor het taakveld groen komt eens in de circa vijf jaar informatie beschikbaar over de oppervlakte van de betrokken gebieden (CBS bodemstatistiek). Een andere optie is de productie via het gebruik te meten: aantal leden van sportverenigingen dat gebruik maakt van groene sportvelden (beschikbaar) of aantallen 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 een specifieke prijsindex voor werkzaamheden op het gebied van plantsoenaanleg of -onderhoud willen gebruiken. Die is echter niet beschikbaar, zodat in plaats daarvan gebruik is gemaakt van het prijsindexcijfer voor wegenonderhoud.

### Productie en uitgaven

Kengetallen voor de betrokken taakvelden zijn opgenomen in figuur 2.34. De reële gemeentelijke uitgaven en de corresponderende productie voor het taakveld cultuur, sport en groen vertonen een gemiddelde jaarlijkse groei van respectievelijk 1,2% en 1,6% (niet in de figuur). De relatieve kostprijs daalt dus licht. Het beeld voor de vier in de figuur afgebeelde deel terreinen verschilt echter nogal. De reële uitgaven voor cultuur stijgen met gemiddeld 2,4%, terwijl de productie door de daling in het laatste jaar gemiddeld met 1% per jaar daalt. Bij sport en groen stijgt de productie fors (3% bij sport en 3,7% bij groen per jaar) en volgen de uitgaven deze gemiddelde stijging. Bij oudheid zijn de uitgaven in 2009 ongeveer terug op het niveau van 2004 (na een forse daling tot 2007). De productie volgt enigszins de lijn van de uitgaven, maar blijft gemiddeld achter met een daling van 2,3% per jaar.

Figuur 2.34

Kengetallen cultuur, sport en groen, 2004-2009 (indexcijfers, 2004 = 100)

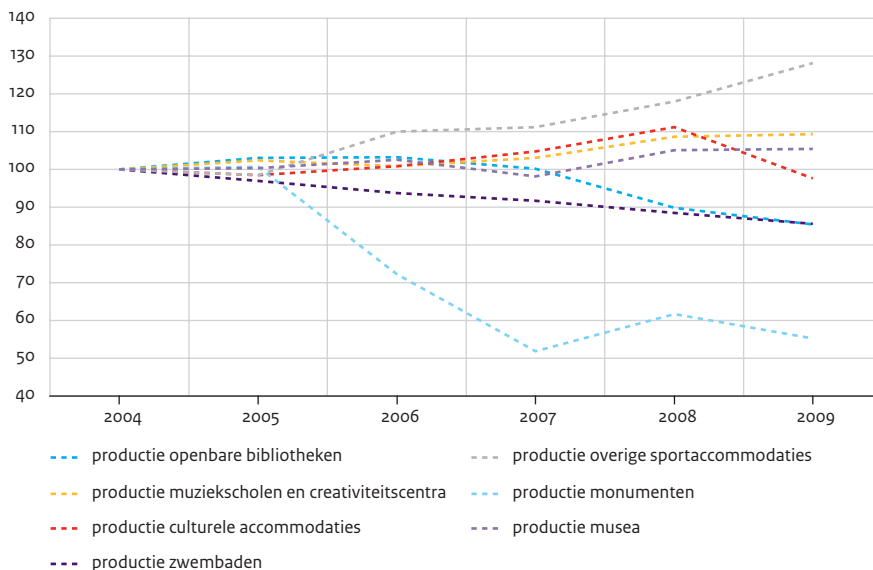


Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen; StatLine); ledenlijst NOC\*NSF (SCP-bewerking)

Figuur 2.35 geeft een beeld van de productie voor afzonderlijke voorzieningen. De productie op het terrein van monumenten neemt snel af (gemiddeld met 11% per jaar). Het bezoek aan zwembaden en het aantal uitleningen van openbare bibliotheken neemt af met gemiddeld 3% per jaar. Het bezoek aan musea neemt aanvankelijk af, maar stijgt de laatste jaren weer, waardoor een gemiddelde groei van 1% per jaar resulteert. De overige voorzieningen worden gekenmerkt door een productiegroei in de orde van enkele procenten per jaar.

Figuur 2.35

Productie van voorzieningen op het terrein van cultuur, sport en oudheid, 2004-2009  
(indexcijfers, 2004 = 100)



Bron: CBS (StatLine); ledenlijst NOC\*NSF (SCP-bewerking)

## Kwaliteit van dienstverlening

### Objectief

Uit onderzoek van de Erfgoedinspectie blijkt dat de erfgoedambtenaren zeer betrokken zijn bij hun werk en dat zij zich inzetten om het draagvlak voor cultureel erfgoed binnen hun gemeente te vergroten. Gemeenten zijn echter niet effectief in het voeren van hun toezicht- en handhavingstaak op het gebied van de instandhouding van rijksmonumenten (Erfgoedinspectie 2007). De Erfgoedinspectie concludeert enkele jaren later dat gemeenten naar vermogen de taken voor monumentenzorg behartigen en een historisch bewustzijn bij de meeste gemeenten zeker aanwezig is. Toch is de inspectie van mening dat de ambtelijke toerusting (capaciteit, deskundigheid) tekort schiet (Erfgoedinspectie 2011). Bovendien kan volgens de inspectie het verrichten van bouw- en cultuurhistorisch onderzoek beter, evenals het gemeentelijk toezicht op restauraties en de begeleiding van wijzigingsplannen en ingrepen in beschermde gezichten.

### Subjectief

Het oordeel van museumbezoekers wordt sinds 2003 jaarlijks gemeten in de *Museummonitor* (zie Ranshuysen 2003, 2004, 2006, 2008, 2009a, 2009b, 2010). Op de meeste punten is het oordeel van de bezoekers zeer constant: zo krijgen de musea vrijwel elk jaar het

rapportcijfer 7,9. Ook de sterke en zwakke punten veranderen niet. Tevreden is men over de klantvriendelijkheid en de informatieverstrekking aan de kassa, terwijl bewegwijzering in het gebouw, parkeergelegenheid en het aanbod van souvenirs kritischer worden beoordeeld. Ook op deze onderdelen scoren de musea echter gemiddeld nog steeds een ruime voldoende. Op het gebied van bereikbaarheid met de auto of het openbaar vervoer zijn er grote verschillen tussen de musea. In 6% van de gevallen scoren musea op beide onderdelen een onvoldoende. Over de bewegwijzering naar de musea en de parkeergelegenheid wordt ook zeer wisselend geoordeeld (12% onvoldoende). De veranderingen tussen 2004 en 2009 zijn miniem en bedragen niet meer dan 0,2 procentpunt, zij het wel altijd in positieve richting. Alleen de horecavoorziening is iets meer verbeterd: van een 7,4 in 2004 naar een 7,7 in 2009.

Uit onderzoek van TNS/NIPO blijkt dat de bezoekers van podiumkunsten de kwaliteit van voorstellingen hoog waarderen (in 2007 was 77% zeer tevreden), de locaties zeer aantrekkelijk vinden (in 2007 was 73% zeer tevreden), maar minder tevreden zijn over de prijs (TNS/NIPO 2008). Tussen 2004 en 2007 (het laatste meetjaar) is de tevredenheid over de kwaliteit van de voorstellingen en de locaties iets afgenomen (TNS/NIPO 2005).

In de SCP-enquête *Kwaliteit Publieke Dienstverlening* komt het algemene beeld over de kwaliteit van musea overeen met de uitkomsten van de *Museummonitor*. De verandering in de oordelen tussen 2006 en 2010 zijn gering. Maar net als in de *Museummonitor* blijkt uit de SCP-enquête dat men positiever is geworden over de horecavoorziening in de musea. Verder blijkt dat men in 2010 minder moeite heeft met de toegangsprijzen en dat men positiever is gaan oordelen over de deskundigheid van het personeel. Van de mensen die geen musea hebben bezocht in 2010 zegt één op de vijf dat ze geen interesse hebben in kunst en cultuur. Dit aandeel is iets toegenomen tussen 2006 en 2010.

Gebruikers zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de openbare bibliotheken. Uit de SCP-enquête blijkt echter dat gebruikers minder positief oordelen over de contributie (20% ontevreden) en de beschikbaarheid van titels uit de collectie (17% ontevreden). Deze ontevredenheid is bij beide aspecten echter wel sterk afgenomen tussen 2006 en 2010. Een andere opvallende uitkomst is het gunstige oordeel over de inrichting van de leestafel, waarvan het aantal tevreden gebruikers is gestegen van 91% naar 94%. Daarnaast is men best tevreden over de bereikbaarheid van de bibliotheek (93%), hoewel deze tevredenheid iets is afgenomen. In het algemeen is men positiever gaan oordelen over de kwaliteit van de openbare bibliotheek.

Burgers geven in 2010 de sportvoorzieningen gemiddeld het cijfer 8,3. Tussen 2005 en 2007 werd elk jaar gemiddeld nog een 7 gegeven: in de afgelopen drie jaar is men een stuk positiever geworden. Ook over het aanbod aan verenigingen en clubs is men steeds meer tevreden: het rapportcijfer is gestegen van een 7,0 in 2005 naar een 7,7 in 2011 ([www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)). De borging van de kwaliteit van sportaccommodaties is volgens NOC\*NSF door het ontstaan van meerdere test- en keuringsinstituten steeds meer versnipperd geraakt. Daarom heeft NOC\*NSF een procedurehandboek *Kwaliteit Sportaccommodaties* (NOC\*NSF 2011) ontwikkeld.

In de SCP-enquête *Kwaliteit Publieke Dienstverlening* is aan een steekproef van de gehele Nederlandse bevolking gevraagd naar de tevredenheid over het onderhoud van openbare groenvoorzieningen. Hieruit blijkt dat 63% hierover tevreden was in 2010. In 2006 kwam deze waardering uit op 58% en in 2002 op 56%. Volgens deze enquête is er dus duidelijk sprake van een toenemende tevredenheid van de bevolking over de publieke groenvoorziening. Dit blijkt niet uit de woonenquêtes die op initiatief van de rijksoverheid worden gehouden (RIGO 2010). Daaruit blijkt dat de tevredenheid van de burgers over het groen in de buurt tussen 2002 en 2009 weinig is veranderd, zowel voor heel Nederland als de grote steden en de aandachtswijken. Uit [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) blijkt dat burgers de groenvoorziening tussen 2005 en 2011 gemiddeld waarden met het rapportcijfer 6,6. In 2008 lag het oordeel wat lager dan de jaren daarvoor en de jaren daarna.

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

## 2.14 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing

### Wat doet de gemeente voor de leefomgeving?

Met de gemeentelijke taken op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing was in 2009 3,1 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gemoeid. Deze uitgaven waren over vier deelterreinen verdeeld: woningexploitatie (0,5 miljard euro), overige volkshuisvesting (1,2 miljard euro), ruimtelijke ordening (0,9 miljard euro) en stedelijke vernieuwing (0,5 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 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

Sinds 1995 zijn de financiële banden tussen de overheid en de sociale verhuurders vrijwel doorgesneden. De corporaties kregen hiermee de verantwoordelijkheid voor een sluitende exploitatie van hun bezit. Op lokaal niveau worden sindsdien prestatieafspraken op negen

prestatievelden gemaakt tussen gemeenten en woningcorporaties. Deze hebben tot doel het handelen van gemeenten en corporaties op elkaar af te stemmen en gezamenlijk prestaties te leveren aangaande bijvoorbeeld nieuwbouw en de verkoop van woningen. In 2008 waren voor ruim 60% van de huurwoningvoorraad prestatieovereenkomsten van toepassing (Severijn 2009). De afspraken hebben vooral betrekking op fysieke en financiële inspanningen en veel minder op leefbaarheid, duurzaamheid en bewonersbetrokkenheid.

Het jaarlijks bouwen van zo'n 100.000 nieuwe woningen is vanaf het begin van de 21e eeuw een doelstelling van de opeenvolgende kabinetten. Daarmee zou het tekort aan woningen worden teruggebracht. Deze doelstelling wordt echter jaar na jaar niet gehaald. Weliswaar heeft het kabinet-Balkende 1v deze doelstelling in 2007 naar beneden bijgesteld, de woningproductie zou worden verhoogd naar een niveau van tussen de 80.000 en 100.000 woningen per jaar, maar ook deze doelstelling is niet gehaald. In het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte (2010) zijn geen woningbouwdoelstellingen meer opgenomen. Het accent is verlegd naar maatregelen die de werking van de woningmarkt moeten verbeteren. In de sociale huursector moet dit worden bereikt door de toegang meer toe te spitsen op degenen die geen alternatieven hebben: de lage inkomensgroepen.

Gemiddeld genomen is de woningvoorraad in de periode 2000-2009 toegenomen met 72.000 woningen, waarvan 54.000 in de koopsector en 18.000 in de huursector (CBS Stat-Line). Het aandeel nieuwbouwwoningen in de huursector is daarbij geleidelijk toegenomen van circa 20% naar 30%. Vanwege de kredietcrisis is het aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen in 2010 echter fors gedaald naar een niveau van 56.000 woningen. Dit lage aantal zal vermoedelijk ook in 2011 worden gerealiseerd.

Om de woningbouw te stimuleren heeft het kabinet-Balkende 1v in maart 2009 in het aanvullend beleidsakkoord 'Werken aan de toekomst' de stimuleringsregeling woningbouw ingevoerd (AZ 2009). Inmiddels zijn drie tranches verlopen. Deze tranches maken vanaf 31 maart 2010 deel uit van de Crisis- en herstelwet. Deze wet heeft een flinke impuls gegeven aan de woningbouw (Staatsblad 2010d). In het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte (2010) is aangekondigd dat de Crisis- en herstelwet permanent wordt gemaakt.

De wet bevat maatregelen ter versnelling van besluitvorming over woningbouwprojecten en over de herstructurering van woon- en werkgebieden. Ondanks deze investeringen zagen lokale overheden in 2009 hun inkomsten dalen als gevolg van tegenvallende grondverkopen en inkomsten uit bouwleges (CBS 2010). Het CBS heeft becijferd dat de Nederlandse gemeenten in 2009 een verlies van 414 miljoen euro op bouwgrond hebben geleden. In 2007 en 2008 werd nog een winst van circa 600 miljoen euro gerealiseerd. Ook uit onderzoek van Deloitte blijkt dat inkomsten van gemeenten op lopende grondexploitaties teruglopen en nieuwe projecten niet of slechts met vertraging van de grond komen (Deloitte 2010b).

### Vergunningen

Op het vlak van de *overige volkshuisvesting* is er veel nieuwe wet- en regelgeving. Per 1 juli 2010 is de omgevingsvergunning, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), ingevoerd. Door de invoering van de Wabo worden 26 vergunningen (bijvoorbeeld de bouw- en milieuvergunning) en 1600 formulieren ondergebracht in één vergunning. Burgers en ondernemers hebben te maken met nog maar één vergunning, één loket, één besluit en één procedure. Een ander belangrijk onderdeel van de Wabo is dat aanvragen digitaal kunnen



worden ingediend en bijgehouden via het Omgevingsloket online. De snelle invoering van de omgevingsvergunning stelt hoge eisen aan het organisatie- en verandervermogen van gemeenten. Ook brengt de inrichting van de Wabo de nodige invoeringskosten met zich mee. Gemeenten hebben hiervoor in 2009 een compensatie via het gemeentefonds ontvangen.

Tevens worden er uiterlijk 1 januari 2012 regionale uitvoeringsdiensten opgericht die de Wabo moeten ondersteunen. Complexe taken die veel deskundigheid vragen en een bovenlokale aanpak vereisen, bijvoorbeeld het verwijderen van asbest, worden door gemeenten en provincies ondergebracht in regionale uitvoeringsdiensten. Ook een overdracht van bevoegdheden van provincies naar gemeenten vormt onderdeel van dit principeakkoord tussen rijk, IPO en de VNG. Overigens heeft de Eerste Kamer hiertegen bezwaar aangetekend.

De invoering van het stelsel van basisregistraties vraagt ook heel wat van gemeenten. Gemeenten moeten een Basisadministratie Adressen en Gebouwen (BAG) opzetten. Op 1 juli 2009 trad deze wet- en regelgeving in werking; inmiddels zijn alle gemeenten aangesloten (IenM 2011a). Vanaf 1 juli 2011 zijn alle organisaties met een publieke taak verplicht tot afname van de gegevens uit de BAG en hebben een terugmeldplicht als zij op eventuele fouten in de gegevens stuiten.

### Ruimtelijke ordening

Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) ter vervanging op de oude WRO in werking getreden (Staatsblad 2006c). Uitgangspunt van de wet is: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Provincies en gemeenten hebben met de huidige wet meer verantwoordelijkheden dan onder de oude wet. Rijk en provincies kunnen kaders stellen waarbinnen de gemeenten kunnen opereren, met zogenoemde proactieve aanwijzingen. Een belangrijk onderdeel van de Wro is de digitalisering van ruimtelijke plannen. Vanaf 1 januari 2010 zijn alle gemeenten, provincies en departementen verplicht om nieuwe ruimtelijke plannen via internet beschikbaar te stellen. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties krijgen zo veel gemakkelijker toegang tot informatie over de ruimtelijke ordening in Nederland. Volgens de ministeriële Regeling standaarden ruimtelijke ordening dienen alle nieuwe Wro-plannen door het bevoegd gezag beschikbaar te worden gesteld via de website van dat bevoegd gezag en via RO-Online ([www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl)). RO-Online is de landelijke vindplaats voor alle nieuwe Wro-plannen. Op 14 juni 2011 is de nieuwe Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) aangeboden aan de Tweede Kamer. Deze nieuwe structuurvisie vervangt verschillende bestaande nota's, waaronder de Nota Ruimte, de Nota Mobiliteit, de agenda Landschap en de agenda Vitaal Platteland.

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. Deze krimp doet zich al geruime tijd voor in Limburg, maar slaat momenteel ook toe in Zuidoost-Drenthe, de Achterhoek en Zuidwest-Gelderland. Het traditionele groeidenken staat ter discussie, aangezien gemeenten in toenemende mate rekening moeten houden met een afname van de beroepsbevolking en lokale afzetmogelijkheden. In het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling

*Krimpen met kwaliteit* stippelen rijk, provincies en gemeenten uit hoe zij de gevolgen van krimp willen opvangen. Zo zullen gemeenten meer regionaal moeten samenwerken om te voorkomen dat individuele gemeentelijke belangen voor het gezamenlijke regionale belang gaan (BZK/VNG/IPO 2009). Ook het kabinet-Rutte vraagt aandacht voor de krimpregio's en zoekt naar maatregelen om deze regio's nieuwe impulsen en ontwikkelingsmogelijkheden te geven (kabinet-Rutte 2010). Het belang van de krimpproblematiek en de omschakeling die dit van het regionale beleid en alle betrokken partijen vraagt, blijkt ook uit het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER-advies) dat hierover in maart 2011 is verschenen.

### Stedelijke vernieuwing

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. Uit een begin 2006 in opdracht van het ministerie van VROM uitgevoerd evaluatieonderzoek (Ecorys 2006) naar de besteding van het investeringsbudget in de periode 2000-2005 (ISV-1) blijkt het grotestedenbeleid (GSB) in de betreffende jaren succesvol te zijn geweest. Van alle doelstellingen van het ISV-1 is tussen 2000 en 2005 58% volledig gerealiseerd en 23% gedeeltelijk. 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, is de inkomenspositie verbeterd en is het aandeel koopwoningen sneller toegenomen. Ook de beleving van de bewoners lijkt zich gunstig te ontwikkelen: de waardering voor de (fysieke) leefbaarheid in de steden is de afgelopen jaren gestegen. Inmiddels is ook de tweede investeringsperiode afgerond (ISV-2: 2005-2009). Ook de effectiviteit van het GS-beleid in de periode 2005-2009 is inmiddels geëvalueerd (Marlet en Van Woerkens 2010). Uit deze evaluatie blijkt dat het GS-beleid in deze periode een aantoonbare bijdrage heeft geleverd aan de opleving van de Nederlandse steden, maar niet op alle fronten. Met name de kwaliteit van de woonomgeving is verbeterd en de aantrekkingskracht op hoogopgeleide en economisch kansrijke huishoudens. Daar staat tegenover dat de veiligheidssituatie in de grote steden nog steeds minder rooskleurig is dan in de andere steden, dat de werkgelegenheid niet meer is toegenomen dan elders en dat arbeidsparticipatie in verhouding minder is toegenomen.

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

en differentiatie van de woningvoorraad, de bevordering van de fysieke kwaliteit van de leefomgeving en de bevordering van een gezonde en duurzame leefomgeving.

Het ISV is in 2011 omgevormd van een specifieke uitkering naar een decentralisatie-uitkering, als onderdeel van het gemeente- en provinciefonds. Concreet betekent dit dat de rijksbijdragen voor het stedenbeleid nog wel als bijzondere uitkeringen in het gemeente- en provinciefonds zichtbaar zijn, maar dat het rijk alleen nog op hoofdlijnen doelstellingen vastlegt en het niet-bestede geld niet kan terugvorderen. Daarmee krijgen gemeenten meer beleids- en bestedingsvrijheid en hoeven alleen nog aan de eigen gemeenteraad verantwoording af te leggen. Wel moeten gemeenten net als voorheen ontwikkelprogramma's voor het ISV opstellen, maar er is meer vrijheid om eigen middelen en doelen te kiezen. Daarnaast blijft het rijk steden op outcome-niveau monitoren.

Hiernaast krijgen veertig wijken waar de problemen het grootst zijn extra aandacht. Vooral op het gebied van wonen, werken, leren, integreren en veiligheid. Bij de voorjaarsnota van juni 2008 zijn door het kabinet-Balkenende IV extra middelen ter beschikking gesteld voor specifiek de wijkenaanpak in de periode 2008 tot en met 2010. In 2008 investeerde het toenmalige kabinet naast de reguliere geldstromen – via het gemeentefonds – gericht 40 miljoen euro in de 40 aandachtswijken. Dit bedrag werd in 2009 en 2010 verhoogd naar 58,5 miljoen euro. In het 40-plus wijkenbudget (wijken die behalve de 40 aandachtswijken ook extra aandacht verdienen) is in 2009 en 2010 nog eens 30 miljoen euro geïnvesteerd. Deze geldstromen zijn in 2011 niet meer gecontinueerd.<sup>37</sup>

### Indicatoren voor de productie

Voor de taakvelden woningexploitatie en stedelijke vernieuwing worden waarde-indicatoren gehanteerd. In het eerste geval worden de opbrengsten gedefleerd met het prijsindexcijfer van woninghuur, in het tweede geval worden de uitgaven gedefleerd met het prijsindexcijfer voor woningonderhoud. Overigens is woningonderhoud in strikte zin meer een taak van corporaties en particuliere verhuurders. Gemeenten hebben vooral een taak ten aanzien van de verbetering van de openbare ruimte en sociale en culturele voorzieningen.

Bij overige volkshuisvesting is het denkbaar fysieke productindicatoren te hanteren, zoals het aantal verordeningen van bouw- en woningtoezicht, het aantal bouw- en woonvergunningen en het aantal verleende gemeentegaranties. Gemeenten zelf stellen zich vaak doelen in termen van het aantal op te leveren huur- en koopwoningen. Overigens zijn het de woningcorporaties en particuliere bouwbedrijven die de woningen neerzetten. Gemeenten hebben vooral een regietaak en een taak op het gebied van het aanleveren van bouwgrond, het aanleggen van bestrating en het aankleden van de openbare ruimte. Het aantal opgeleverde woningen is dan ook eerder een effectindicator dan een productindicator. Slechts enkele van deze indicatoren zijn landelijk beschikbaar. Daarom is gekozen voor een gemengde indicator: het aantal verstrekte bouwvergunningen, het aantal opgeleverde woningen 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.

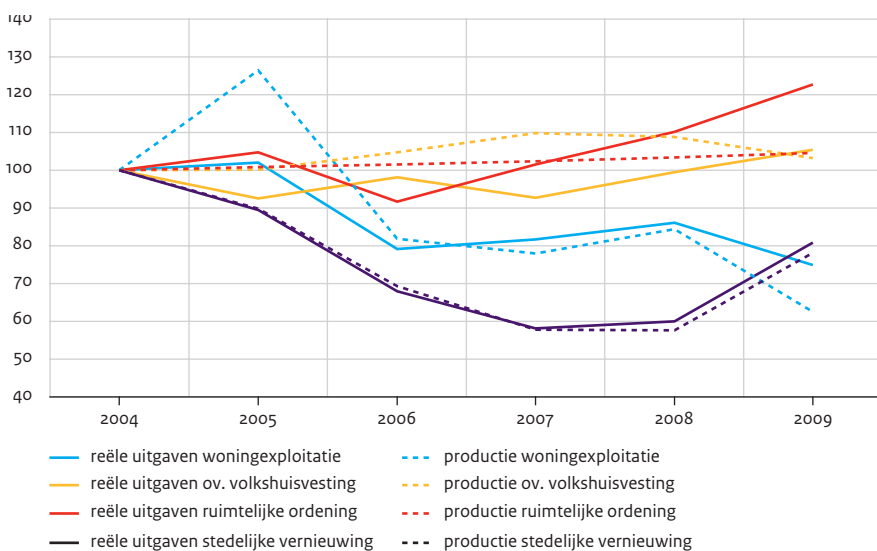
Ruimtelijke ordening, waarvan de activiteiten uitmonden in structuur- en bestemmingsplannen, is bij uitstek een voorbeeld van voorwaardenscheppend beleid. Ook op dit onderdeel is gebruikgemaakt van een normeringsindicator: het aantal woonruimten (zie ook Cebeon/vB Groep 1993).

### Productie en uitgaven

Figuur 2.36 geeft enkele kengetallen voor de vier genoemde taakvelden. De reële uitgaven voor 'overige volkshuisvesting' fluctueren in de beschouwde periode nogal en stijgen gemiddeld met 1% per jaar. De productie, die op dit terrein met enkele uiteenlopende indicatoren wordt gemeten, vertoont met 0,6% per jaar een zeer gematigde groei. Bij ruimtelijke ordening stijgen de uitgaven met ruim 4% en de productie met bijna 1% per jaar. Bij de beide andere taakvelden vertonen de uitgaven en de productie ondanks tussentijdse fluctuaties per saldo een overeenkomstig verloop. Bij de woningexploitatie (-9% per jaar) en de stedelijke vernieuwing (-5% per jaar) is sprake van een forse teruggang van de productie. De reële uitgaven voor woningexploitatie dalen minder snel (5,5% per jaar), terwijl de uitgaven voor de stadsvernieuwing wel in de pas lopen met de productie (daling van gemiddeld ruim 4%). De teruggang bij de woningexploitatie is het gevolg van de zelfstandiging van de gemeentelijke woonbedrijven. Daardoor is de directe financiële betrokkenheid van gemeenten bij het taakveld woningexploitatie sterk teruggelopen. Aan stedelijke vernieuwing werden in de beschouwde periode aanmerkelijk minder middelen besteed dan in de jaren daarvoor. In het laatste jaar stijgen de uitgaven echter weer.

Figuur 2.36

Kengetallen volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing, 2004-2009 (indexcijfers, 2004 = 100)



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

## Kwaliteit van dienstverlening

### Objectief

Op verzoek van de rijksoverheid heeft het RIGO de zogeheten leefbaarometer ontwikkeld, die in 2008 is gepubliceerd en toegankelijk is gemaakt op een aparte website ([www.leefbaarometer.nl](http://www.leefbaarometer.nl)). Met deze barometer kan de leefbaarheid in Nederlandse wijken en buurten worden gemeten en vergeleken, niet alleen onderling maar ook in de tijd. Deze objectieve barometer is samengesteld uit 49 omgevingsindicatoren op de gebieden van veiligheid, sociale samenhang, bevolkingssamenstelling, voorzieningenniveau, publieke ruimte en woningvoorraad. Meetjaren zijn 1998, 2002, 2006 en 2008. Vergelijken we de uitkomsten in 2002 en 2008 dan blijkt de leefbaarheid in wijken en buurten in Nederland nauwelijks te zijn veranderd. In 2002 werd voor Nederland een gemiddelde leefbaarheidscore van 6,8 gerealiseerd en in 2008 van 6,9. Ook bij de grote steden (van 6,4 naar 6,6) en de achterstandswijken (van 3,5 naar 3,6) zien we een marginale toename, al zijn de niveaus nog duidelijk verschillend. Opmerkelijk is wel dat de leefbaarheidscore tussen 2002 en 2006 iets is gedaald en tussen 2006 en 2008 iets is gestegen. Deze dip is toe te schrijven aan ontwikkelingen in de veiligheidsdimensie van de leefbaarometer. De verslechtering in de periode 2002-2006 had te maken met een toename van het aantal geweldsmisdrijven, de verbetering in de periode 2006-2008 met een afname van de overlast in de woonomgeving. Kijken we naar een iets langere periode dan resulteert een duidelijk positieve ontwikkeling. Zo is aantal inwoners dat te maken heeft met leefbaarheidsproblemen gedaald van 1,4 miljoen in 1998 tot 0,9 miljoen in 2008, een afname van circa 35%. Deze gunstige ontwikkeling heeft zich voor driekwart in de periode 1998-2002 voltrokken en voor een kwart in de periode 2002-2008.

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

### Subjectief

Wat het oordeel van de bevolking zelf betreft zijn ook positieve ontwikkelingen te melden. Bewoners oordelen in de periode 2002-2009 iets positiever over de aantrekkelijkheid van de bebouwing in hun buurt en het voorzieningenniveau in hun buurt (RIGO 2010). Wel zijn bewoners in 2009 nog even bang om lastig gevallen of beroofd te worden in hun buurt als in 2002 en zien ze geen verbetering in de leefbaarheid in hun buurt.

Deze ervaren leefbaarheid is afgeleid van antwoorden op vragen over de tevredenheid met de woonomgeving en het zich thuis voelen in de buurt waarin ze wonen. De ervaren leefbaarheid is in de periode 2002-2009 wel significant toegenomen in de 40 aandachtswijken. Ook zijn de angstgevoelens in de 40 aandachtswijken significant afgenomen. Op de website [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) staan rapportcijfers van de burgers voor de woonomgeving. Tussen 2005 en 2011 geven burgers jaarlijks een ruime voldoende: 7,4. Deze waardering is vrij constant door de jaren heen.

*Samenvattend* kunnen we stellen dat de leefbaarheid in de wijken weinig is veranderd, maar dat de verloedering in de achterstandswijken duidelijk is afgenomen. Bewoners zien de leefbaarheid in hun wijk ook niet toenemen, maar zien wel verbeteringen in de bebouwde omgeving. Deze beperkte kwaliteitsverbetering is een mooi resultaat, gezien de vrijwel constante kostprijzontwikkeling.

## 2.15 Openbaar vervoer

### Wat doet de gemeente aan openbaar vervoer?

Informatie over reizigerskilometers, overheidssubsidies, opbrengsten en kwaliteits-indicatoren van het stads-/streekvervoer kan uit verschillende bronnen worden geput. Daarbij kan men denken aan bronnen als de ov-monitor van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer, de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW), de zogenoemde wroov-plus jaarboeken van het ministerie van VenW en het CBS. Vanaf de tweede helft van de jaren negentig is de informatie van het CBS hieromtrent steeds beperkter geworden en het ziet er niet naar uit dat 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, 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 VenW door het onderzoeksinstituut NEA wordt gehouden; zie [www.wroov.nl](http://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 voor het openbaar vervoer 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 2.37) 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.<sup>38</sup>

Conform de aanpak elders in dit rapport (zie ook kader B.2 in internetbijlage B) is ervoor gekozen de kosten en reizigerskilometers van het stads-/streekvervoer in zijn geheel in kaart te brengen. Vervolgens laten de gemeentelijke uitgavencijfers zien welk (fluctue-

rend) 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.<sup>39</sup> Deze reizigerskilometers vertonen dus een vergelijkbare – door financieringsverschuivingen veroorzaakte – fluctuatie.

In 2005 en voorgaande jaren bedroegen de totale kosten van het stads-/streekvervoer rond de 1,8 miljard euro. Vermoedelijk was het bedrag in 2009 een fractie hoger (1,9 mld. euro), maar door de introductie van de brede doeluitkering (BDU) aan provincies, die op hun beurt geen nader inzicht geven in de exacte besteding van deze gelden, is de omvang van de exploitatiekosten van het stads-/streekvervoer niet goed meer te achterhalen. Daarom is hier een schatting gemaakt op basis van de veronderstelling dat de overheids-subsidies zich evenredig met de opbrengsten ontwikkelen. Door de verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoersbedrijven en de grotere rol van provincies wordt een sterk dalend deel van deze kosten verantwoord op de gemeenterekening (0,3 mld. euro in 2009).

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

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

Met de inwerkingtreding van de Wet personenvervoer op 1 januari 2001 is marktwerking in het openbaar vervoer geïntroduceerd. Dit betekent dat openbare aanbesteding van het openbaar vervoer verplicht is geworden. De vervoersmaatschappij die de aanbesteding wint krijgt voor maximaal acht jaar (bij lightrail: vijftien jaar) een exclusieve vervoersconcessie. In 2017 moet de aanbesteding voor het railvervoer zijn afgerond, terwijl de aanbestedingen voor het busvervoer inmiddels grotendeels zijn afgerond. In de grote steden ziet het landschap er anders uit. De aanbestedingsplicht gold bij invoering van de wet niet voor het stadsvervoer in de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. In de gemeente Utrecht is de aanbesteding inmiddels ondershands geregeld. Het ondershands gunnen van het regionaal openbaar vervoer aan de zittende vervoerder is de steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag nog toegestaan. In de Tweede Kamer ontstond een meerderheid voor deze opstelling, maar na de val van het kabinet is de noodzakelijke wetswijziging controversieel verklaard. In het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte (2010) is een verplichte aanbesteding voor het openbaar vervoer in de



drie grootste steden afgekondigd, waarbij kwaliteit en goede en actuele reisinformatie wezenlijke onderdelen van de aanbestedingseisen dienen te vormen. Hierdoor zullen de grote drie steden toch tot openbare aanbesteding moeten overgaan. Tegelijk met deze verplichting tot openbare aanbesteding wordt een structurele bezuiniging van 120 miljoen euro ingeboekt op het openbaar vervoer in de drie grote steden via een korting op de rijksbijdrage aan de brede doeluitkering. Daarnaast wordt nog eens 5% bezuinigd op het totale bedrag van de rijksbijdrage en vindt een afroming plaats van de reële groei met 1,1% per jaar. In totaal zou dit voor de drie grote steden leiden tot een bezuiniging van 165 miljoen euro op de uitgaven voor lokaal openbaar vervoer. In een brief aan de Kamer (IenM 2011b) heeft de minister van Infrastructuur en Milieu echter toegezegd om de aanbestedingsplicht voor bus- en multimodale concessies een jaar op te schuiven (naar 1 januari 2013) en om vanaf 2015 een bedrag van 23 miljoen euro per jaar beschikbaar te stellen voor investeringen in het openbaar vervoer in de drie grote steden.

De rol van gemeenten bij de organisatie en financiering van het openbaar vervoer is beperkt. Recent is er sprake van een initiatief waarbij gemeenten meer nadrukkelijk worden betrokken. In de *Nota Mobiliteit* (VenW 2004), bijgesteld in *Dynamische Beleidsagenda 2008* (VenW 2008b), is het streven opgenomen om de verschillende vormen van openbaar vervoer beter op elkaar af te stemmen, zowel wat betreft de trajecten als de aankomst- en vertrektijden van bussen, trams en treinen. Sinds augustus 2007 is de inhoud van de nota terug te vinden in provinciale, regionale en gemeentelijke plannen. De rijksoverheid, provincies, stadsregio's en gemeenten maken gezamenlijk netwerkanalyses voor een gebiedsgerichte aanpak. In die analyses komt de bereikbaarheid binnen een hele regio, zowel met eigen vervoer als met het openbaar vervoer, aan de orde. Het uiteindelijke streven is de bereikbaarheid van deur tot deur te verbeteren, waarbij rekening wordt gehouden met de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. Verder zijn in 2007 tussen rijk en ov-autoriteiten overeenkomsten gesloten die ertoe moeten leiden dat er in 2010 (met voor enkele gebieden uitloop tot 2015) een landelijk dekkend netwerk van toegankelijke bushaltes is. Verder wordt de ketenmobiliteit verbeterd door het bieden van goede Park and Ride-voorzieningen, goede aansluiting binnen en tussen de vervoersmodaliteiten en voldoende stallingruimte voor fietsen bij stations en haltes. Ook de reisinformatie dient, door middel van een 'aanvalsplan', te worden verbeterd.

Schaalvoordelen maken het mogelijk om regiobreed in te kopen, wat in korte tijd een opwaardering van een groot deel van de haltes mogelijk maakt. Zo worden haltes toegankelijk voor mensen die minder mobiel zijn. Daarnaast worden de kansen om het doelgroepenvervoer te bundelen onderzocht in diverse pilots. Daardoor kan de toegankelijkheid van het openbaar vervoer op de organisatie van het doelgroepenvervoer worden afgestemd.<sup>40</sup> Sinds de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) op 1 januari 2007 zijn gemeenten immers ook verantwoordelijk voor het doelgroepenvervoer.



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

### Indicatoren en kengetallen van productie en uitgaven

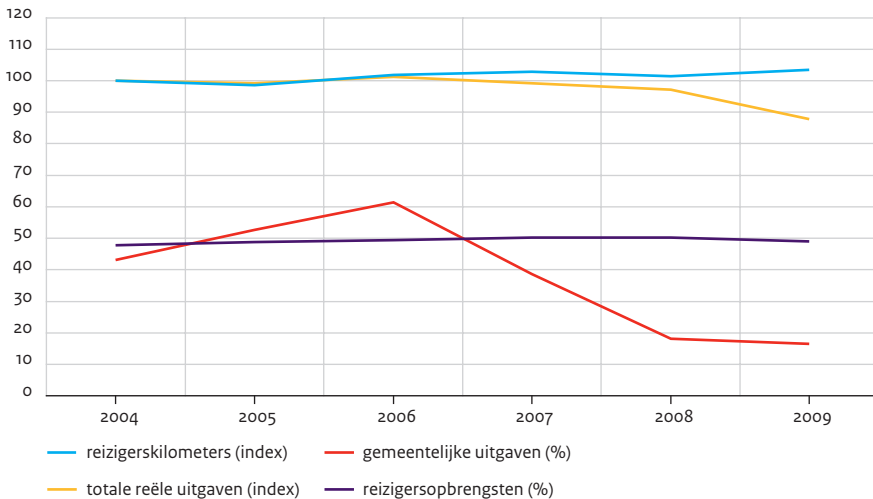
Als productindicator voor het stads-/streekvervoer geldt, zoals eerder aangegeven, het aantal reizigerskilometers conform de website [www.wroov.nl](http://www.wroov.nl). De informatie over productie en uitgaven is samengevat in figuur 2.37.

Het aantal reizigerskilometers blijft in de periode 2004-2009 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.<sup>41</sup> Uit de figuur blijkt dat de reële kosten tot 2006 gelijk oplopen met de productie, maar dat ze vervolgens dalen. Dit resulteert in een daling van gemiddeld 2,6% per jaar. Dit betekent dat de kostprijs van het openbaar vervoer daalt ten opzichte van 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. Verder geeft de figuur het aandeel van de reizigersopbrengsten in de kosten van het stads-/streekvervoer. Dit blijft gedurende de gehele periode liggen rond de 50%. Daarmee lijkt de oude beleidsdoelstelling van het ministerie van VenW (2004) om dit aandeel op te trekken naar 40% ruimschoots gehaald.

Het aandeel van de gemeentelijke uitgaven in de totale exploitatiekosten vertoont aanzienlijke fluctuaties. In 2004 waren deze gedaald naar minder dan 50%, waarna ze eerst stegen en vervolgens weer daalden tot minder dan 20% in 2008 en 2009. Deze fluctuaties zijn niet zozeer gerelateerd aan veranderingen in productie en kosten van de vervoersbedrijven, als wel aan de mate waarin de kosten van bepaalde kaderwetgebieden al dan niet worden verantwoord op de gemeenterekening. Deze ontwikkelingen hangen samen met de tendens naar verzelfstandiging en privatisering van de openbaarvervoersbedrijven. Opvallend genoeg nemen de netto-uitgaven van gemeenten, die in 2002-2005 verhoudingsgewijs laag waren (minder dan 5% van de bruto-uitgaven), de laatste jaren juist toe: van nihil min 2005 tot ruim 240 miljoen euro in 2007. In 2009 komen de netto-uitgaven met 130 miljoen euro weer iets lager uit. Deze ontwikkeling impliceert dat gemeenten naar verhouding steeds meer eigen middelen voor openbaar vervoer inzetten.

Figuur 2.37

Kengetallen stads-/streekvervoer, 2004-2009 (indexcijfers en procenten)

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

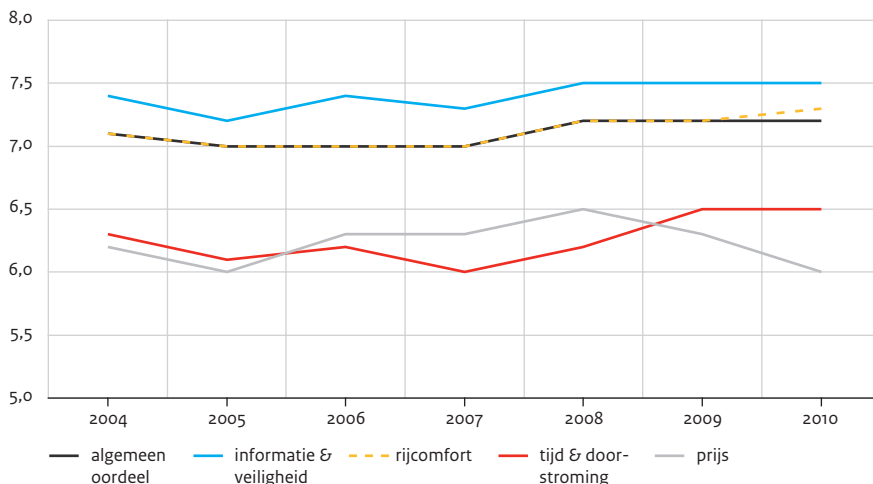
### Kwaliteit van dienstverlening

Gegevens over de kwaliteit van het stads- en streekvervoer kunnen worden ontleend aan de Klantenbarometer van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer. Op basis van een clustering van items zijn er in het onderzoek landelijke klantenoordelen berekend voor verschillende onderdelen (figuur 2.38). Over het geheel zijn de gebruikers tevreden met het stads- en streekvervoer: alle gegeven cijfers vallen tussen de 6 en de 7,5.

Het meest tevreden zijn gebruikers over informatie en veiligheid. Hier scoren de vervoerders een 7,5. Informatie en veiligheid, het algemene oordeel en het oordeel over het rijcomfort worden alle gekenmerkt door weinig verandering in de laatste jaren. Minder tevreden zijn gebruikers over de prijs, tijd en doorstroming. Toch scoren de vervoerders ook op dit onderdeel nog wel voldoende. Met name de waardering voor tijd en doorstroming is de laatste vier jaar aanzienlijk toegenomen, terwijl de waardering voor de prijs in de laatste drie jaar opvallend gedaald is.

Figuur 2.38

Landelijk klantenoordeel openbaar stads- en streekvervoer, 2004-2010 (in rapportcijfers)



Bron: Kpvv (2006, 2007a, 2008, 2010b, 2011)

In de SCP-enquête *Kwaliteit Publieke Dienstverlening* wordt ook naar het oordeel van burgers over het openbaar vervoer gevraagd. In 2010 oordeelt 60% van de burgers positief over het openbaar vervoer tegenover 44% in 2006. Bij stads- en streekvervoer zijn gebruikers vooral goed te spreken over de snelheid en de beschikbaarheid van het vervoer en de vriendelijkheid van het personeel. Deze oordelen zijn tussen 2006 en 2010 aanzienlijk positiever geworden. Het percentage reizigers dat het als goed tot zeer goed beoordeelt (rapportcijfer 8 of hoger) is gestegen van 26 naar 32 bij de snelheid van het vervoer, van 32 naar 31 bij de beschikbaarheid van het vervoer en van 24 naar 30 bij de vriendelijkheid van het personeel. Bij de meeste overige aspecten is het oordeel van gebruikers ook duidelijk positiever geworden. Over de invoering van de ov-chipkaart zijn gebruikers duidelijk minder te spreken: 59% geeft een onvoldoende.

Bij de trein is het beeld weinig anders dan bij het lokale openbaar vervoer. Ook hier scoeren snelheid van het vervoer, de beschikbaarheid van het vervoer en de vriendelijkheid van het personeel hoog en is de tevredenheid tussen 2006 en 2010 eveneens duidelijk toegenomen. Het percentage treinreizigers dat het goed tot zeer goed beoordeelt is gestegen van 30 naar 37 bij de snelheid van het vervoer, van 25 naar 31 bij de beschikbaarheid van het vervoer en van 27 naar 32 bij de vriendelijkheid van het personeel. Ook hier zijn voornamelijk positieve ontwikkelingen in de overige aspecten te melden. Een uitzondering moet worden gemaakt voor de informatie over het vervoer met de trein. Daar is men wat negatiever over geworden: in 2006 gaf 17% van de reizigers een onvoldoende en in 2010 gaf 23% een onvoldoende.

Ook uit gegevens van [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) blijkt dat burgers redelijk tevreden zijn over het openbaar vervoer, zowel in de eigen wijk als in de hele (eigen) gemeente: gemiddeld wordt een kleine 7 gegeven, en dit is redelijk constant voor de periode waarvoor gegevens beschikbaar zijn (2007-2010).

*Samenvattend* kunnen we stellen dat gebruikers van het openbaar vervoer in sommige opzichten even tevreden zijn gebleven en in andere opzichten iets positiever zijn gaan oordelen. Dit is opmerkelijk, gezien het feit dat de uitgaven van gemeenten voor openbaar vervoer sterker dalen dan de geleverde productie.

## 2.16 Economische zaken

### Wat doet de gemeente aan economische ondersteuning?

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 1,0 miljard euro in 2009, exclusief de nutsbedrijven die in dit rapport buiten beschouwing blijven).<sup>42</sup> Hiertegenover stond circa 0,7 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 (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen. Het rijk, IPO en de VNG hebben eind 2009 in een convenant afgesproken dat gemeenten voortaan meer samenwerken bij de uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen. De provincies zullen hierop toezien. Uitgangspunt is dat gemeenten eerst op bestaande terreinen naar ruimte voor bedrijvigheid zoeken, alvorens tot de aanleg van nieuwe over te gaan. Duurzaamheid speelt een steeds grotere rol (BWU 2009).

De administratieve lastendruk en de kwaliteit van dienstverlening blijven zowel landelijk als lokaal een belangrijk thema. Gemeenten kunnen gebruikmaken van een voucherregeling van de Regiegroep Regeldruk (een samenwerking van verschillende ministeries) om de kwaliteit van hun dienstverlening aan bedrijven te verbeteren.<sup>43</sup> Ook het kabinet-Rutte zet zwaar in op een vermindering van de regeldruk.

Veel gemeenten proberen de gevolgen van de crisis voor de lokale economie te verlichten door bijvoorbeeld investeringen naar voren te halen en rekeningen sneller te betalen. Gemeenten maken ook massaal gebruik van de stimuleringsregeling woningbouw. De regeling is bedoeld voor projecten op het gebied van herstructurering en uitbreidingsnieuwbouw die zijn stilgevallen door de economische crisis (IenM 2010). Gemeen-

ten maken ook gebruik van de op 31 maart 2010 ingevoerde Crisis- en herstelwet. Deze maakt het door kortere procedures voor gemeenten mogelijk om bouwprojecten sneller uit te voeren. Het gaat onder meer om de aanleg van wegen, de aanleg van bedrijventerreinen en de bouw van woningen en windmolenparken.

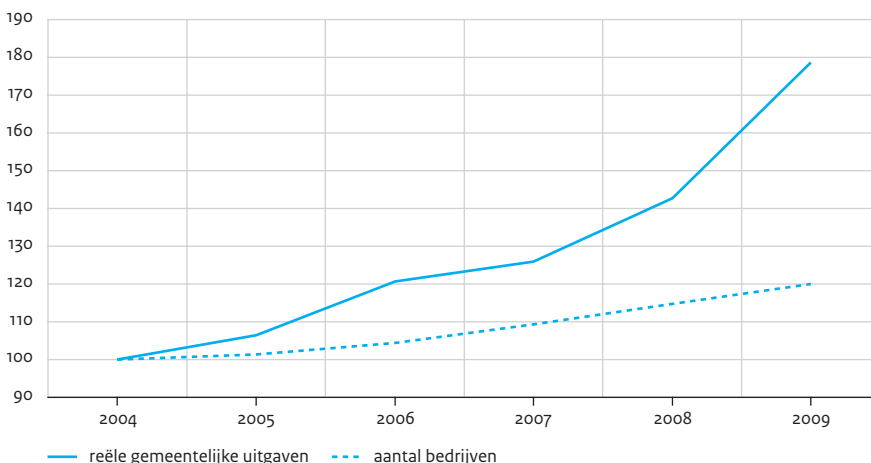
### Indicatoren en kengetallen van productie en uitgaven

Het taakveld van indicatoren en kengetallen van productie en uitgaven 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.

De summier beschikbare cijfers zijn weergegeven in figuur 2.39. De reële gemeentelijke uitgaven nemen gestadig toe, met een forse tempoversnelling in 2008 en 2009. De gemiddelde jaarlijkse groei hiervan bedraagt 12,3%. Gemeenten hebben in het zicht van de economische crisis in 2009 investeringen voor latere jaren naar voren gehaald. De genormeerde productie (het aantal bedrijven) vertoont een stabiele toename met 3,75% per jaar. Blijkbaar richten gemeenten zich in toenemende mate op de stimulering van bedrijvigheid en werkgelegenheid. Dat zal na het uitbreken van de recessie in 2008/2009 wel een nog hogere prioriteit hebben gekregen, gezien de sterke stijging van de uitgaven in deze periode.

Figuur 2.39

Kengetallen economische zaken, 2004-2009 (indexcijfers, 2004 = 100)



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

### Kwaliteit van dienstverlening

Aangezien de rol van gemeenten op het vlak van 'economische zaken' voornamelijk faciliterend is, is het lastig om de kwaliteit van de inspanningen te beoordelen. Een van de zaken waarmee gemeenten zich bezighouden, is het stimuleren van een kwalitatief

hoge en veelzijdige middenstand. Het oordeel van burgers over het totale winkelaanbod geeft aan in welke mate de gemeenten hieraan voldoen – waarbij natuurlijk aangetekend moet worden dat het voor kleinere gemeenten veel lastiger is om hier goed te presteren. Over het algemeen zijn burgers iets meer tevreden over de winkels in de buurt (7,9 in 2011) dan over winkels in de hele gemeente (7,5 in 2011), zie [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl). In de periode 2007-2011 zien we geen grote verandering in dit oordeel. In 2007 kwam het gemiddelde oordeel over de tevredenheid over winkels in de buurt uit op 7,6 en in de gemeente op 7,4.

Uit de Benchmark Gemeentelijk Ondernemingsklimaat 2010 (Ecorys 2010) blijkt dat ondernemers in de grootste 31 gemeenten (G31) gematigd tevreden zijn. Gemiddeld gaven zij de gemeenten in 2009 een 6,8. Dit rapportcijfer is iets hoger dan in 2007 (6,7) en duidelijk hoger dan in 2005 (6,5). In bijna alle grote gemeenten waarden de ondernemers het ondernemingsklimaat in 2009 significant hoger dan in 2005. Ondernemers zijn dus duidelijk positiever geworden over het ondernemingsklimaat in de grote gemeenten. De belangrijkste onderdelen van gemeentelijk beleid bij het beoordelen van het ondernemingsklimaat vinden ondernemers het verkeers- en parkeerbeleid, de communicatie met de ondernemers, dienst- en vergunningverlening, veiligheid, ruimtelijk beleid en economisch beleid. In de periode 2005-2007 scoorden de steden vooral beter op fysiek-ruimtelijke aspecten van het ondernemingsklimaat en in de periode 2007-2009 op de gemeentelijke organisatie en de kwaliteit van dienstverlening. Ook ervaren ondernemers een vermindering van de administratieve lasten en de voortgaande digitalisering van het bedrijvenloket. Dit wordt als positief ervaren. Het is voor ondernemers eenvoudiger geworden om vergunningen aan te vragen. Ook de invoering van een apart (digitaal) bedrijvenloket en accountmanagement wordt door de ondernemers gewaardeerd. Zo wordt het voor hen veel duidelijker wie hun eerste aanspreekpunt is of waar ze moeten zijn om goed geholpen te worden.

*Samenvattend* kunnen we stellen dat gemeenten fors meer hebben geïnvesteerd in het bevorderen van de economische bedrijvigheid in hun gemeente, terwijl de bedrijvigheid zelf minder sterk is toegenomen. Dat is met name het geval in 2009. Gemeenten hebben hiertoe investeringen voor latere jaren naar voren gehaald. Ondernemers zijn goed te spreken over het investeringsgedrag van de gemeenten, en dit oordeel is in de loop der jaren positiever geworden.

## Noten

- 1 Het gaat om een structureel bedrag van 4.764.000 euro, en daarnaast een bedrag van 2 miljoen euro, eveneens rechtstreeks afkomstig uit het gemeentefonds dat betrekking heeft op de voormalige activiteiten van de projectorganisatie Egem, die overgenomen zijn door KING. Vanaf 2011 gaat het om 7,5 miljoen euro per jaar (TK 2009/2010a)
- 2 De geschatte parameterwaarden hebben betrekking op het jaar 1995 en bedragen 170.000 euro per gemeente en 16 euro per inwoner. Voor elk jaar wordt dan de normatieve kostprijs volgens de in 1995 geldende prijzen berekend.

- 3 bij de netto-analyse is de totale productie van de overige taakvelden als uitgangspunt genomen voor de berekening van de indirecte productie geassocieerd met algemene ondersteuning. Deze middelen zijn namelijk besteed aan de ondersteuning van alle diensten en niet alleen van die diensten die met eigen middelen van gemeenten worden gefinancierd.
- 4 Opvolger van de enquête *Kwaliteit publieke voorzieningen 2006*.
- 5 Omdat aangenomen mag worden dat betrokkenen gedurende enige jaren, maar niet voor onbepaalde tijd, afhankelijk zijn van gemeentelijke ondersteuning, zijn hierbij de in de afgelopen jaren verstrekte aantallen verblijfsvergunningen opgeteld. Tamelijk willekeurig is hierbij een periode van vijf jaar aangehouden.
- 6 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.
- 7 Een deel van deze restpost is verdeeld via de verdeling van de Rijksbijdragen, de rest is pro rata verdeeld over de andere onderwijscategorieën.
- 8 Zie [www.rmcnet.nl](http://www.rmcnet.nl).
- 9 In het in 2008 gesloten akkoord tussen het ministerie van szw en de vng is een financiële prikkel afgesproken om de arbeidsparticipatie van nuggers te bevorderen. Voor iedere niet-uitkeringsgerechtigde die door gemeenten wordt geactiveerd en een halfjaar aan het werk is, mogen gemeenten een bedrag van 12.000 euro uit het Werkdeel regelluw besteden aan participatiebevorderende activiteiten. Ook krijgen gemeenten de mogelijkheid om de niet-uitkeringsgerechtigden een uitstroompremie toe te kennen.
- 10 Zie <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/sociale-werkvoorziening>. 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.
- 11 Bij het CBS zijn geen cijfers bekend
- 12 Zie ook: [www.eigenbaas.nl](http://www.eigenbaas.nl), [www.qredits.nl](http://www.qredits.nl)
- 13 Zie [www.eigenbaas.nl](http://www.eigenbaas.nl)
- 14 Zie [www.ikkan.nl](http://www.ikkan.nl)
- 15 Zie: [http://www.cedris.nl/SiteCollectionDocuments/Persbericht Cedris.rtf](http://www.cedris.nl/SiteCollectionDocuments/Persbericht%20Cedris.rtf) (persbericht 9 maart 2010) en <http://www.cedris.nl/contenttypes/Artikelen/Artikel1687.aspx>
- 16 Tot 1 januari 2009 konden gemeenten tot 75% van het budget meenemen naar het volgende jaar; in 2009 60% en vanaf 2010 is dit nog maar 25%.
- 17 Het gaat hier om mensen die geen pensioen of vut-uitkering ontvangen.
- 18 In 2010 heeft Cebeon een rapport gepubliceerd waarin een overzicht wordt gegeven van de uitvoeringskosten op het terrein van werk en inkomen van gemeenten (Cebeon 2010). Omdat het hier een beperkte steekproef van gemeenten betreft en er geen cijfers voor de jaren voor 2007 bekend zijn, worden deze gegevens nog niet gebruikt. Cebeon schat voor de uitvoeringskosten van het inkomensdeel een bedrag van 871 miljoen euro en voor het werkdeel nog eens 609 miljoen euro.
- 19 Het nieuwsbericht op de website van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is via [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) niet meer te achterhalen.
- 20 Onder de Wmo vallen overigens ook de Voorzieningen voor gehandicapten die in § 2.10 aan de orde komen. Met de Wmo was in 2007 in totaal bijna 5 miljard euro aan middelen gemoeid.
- 21 Gastouderopvang is opvang van kinderen in de woning van de gastouder of de vraagouder. Bij ouderparticipatiecrèches vangen ouders beurtelings elkaars kinderen op.

- 22 Zie [www.gemeente.nu/jeugd](http://www.gemeente.nu/jeugd)
- 23 Zie <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inburgering/handreiking-inburgering-gemeenten/gemeentelijke-taken>
- 24 Hieronder vallen: aanpassingen eigen auto, taxikosten, collectieve busvoorzieningen voor gehandicapten enzovoort.
- 25 De gegevens over de uitgaven in 2007, 2008 en 2009 en een deel van de productiecijfers voor 2008 en 2009 zijn gebaseerd op niet-gepubliceerde gegevens uit *de Benchmark Wmo* van SGBO. De productiecijfers uit 2007 en een deel van de productiecijfers voor 2008 zijn verzameld door het SCP.
- 26 Toelichting in e-mail van Barbara Wapstra van SGBO (27 mei 2009).
- 27 Voor de periode tot en met 2003 is gebruikgemaakt van de SGBO-rapporten. Vanaf 2004 wordt de verdeling in de SGBO-rapporten gebruikt om de totale uitgaven en inkomsten volgens de gemeenterekening uit te splitsen naar woningaanpassingen en overige voorzieningen.
- 28 Cijfers voor de periode 2004-2006 betreffen niet-gepubliceerde cijfers uit SGBO (2007a).
- 29 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.
- 30 Website NIGZ (2008). *Dossier Integraal Gezondheids Beleid (igb)*.  
<http://oud.nigz.nl/index.cfm?act=dossiers.inzien&vardossier=64>
- 31 Het onderzoeksbureau SGBO constateert in een evaluatie van de gemaakte beleidsplannen dat de beleidsconsistentie, of anders gezegd 'de aansluiting tussen de voorgenomen maatregelen, de gezondheidsdoelen en de voornaamste gezondheidsproblemen' vooral aan het eind van de beleidscyclus lijkt te haperen. Wanneer de doelen vertaald moeten worden in concrete acties en maatregelen dan gaat de aansluiting soms verloren. Dat betekent dat de voorgestelde acties niet meer gericht zijn op de groepen met de voornaamste gezondheidsproblemen of dat de maatregelen niet meer aansluiten op de gesignaleerde gezondheidsproblemen (SGBO 2009a).
- 32 Zie <http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/omgevingsvergunning/>
- 33 De volgende alinea's zijn gebaseerd op een bijdrage van ir. Rob Hermans van de Stichting Rioned.
- 34 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).
- 35 Nederland is in vier regio's opgedeeld: Randstad, Noord, Oost en Zuid.
- 36 Algemene informatie over BOS-impuls. Geraadpleegd via <http://www.bosimpuls.nl/eCache/DEF/1/06/344.html>
- 37 Voor de G31 is in 2008 een budget van 10 miljoen euro voor bewoners beschikbaar gesteld; dit budget is naar 25 miljoen euro verhoogd voor de periode 2009-2011 (Kamerbrief 'Geldstromen wijkenaanpak'; 12 april 2011).
- 38 In principe kan dit worden nagetrokken door de rekeningen van de betrokken gemeenten te raadplegen. Daarvan is wegens tijdgebrek vooralsnog afgezien.
- 39 Eventueel zou als referentiekader niet het totaal van het stads-/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 daarvoor alsnog niet voor gekozen vanwege de extra eisen die dit aan de gegevensverzameling stelt.
- 40 Zie: [http://www.kenniscentrumto-do.nl/templates/mercury.asp?page\\_id=1472](http://www.kenniscentrumto-do.nl/templates/mercury.asp?page_id=1472)
- 41 Deze zijn benaderd via de inkomsten, berekend als de som van rijksbijdragen, de nettobijdragen van lagere overheden en reizigersopbrengsten.



- 42 De nutsbedrijven vormen voor gemeenten wel een belangrijke inkomstenbron. In de periode 2006-2008 stond tegenover een gemiddeld uitgavenbedrag van 150 miljoen euro een bedrag van 800 miljoen euro aan inkomsten. In 2008 zijn de inkomsten incidenteel opgelopen tot een bedrag van 5,8 miljard euro als gevolg van de verkoop van deelnemingen in de energiebedrijven Nuon en Essent. Tegenover deze hogere inkomsten stonden weliswaar ook hogere uitgaven (450 miljoen euro), maar deze wogen niet op tegen de extra inkomsten.
- 43 Zie: <http://www.senternovem.nl/bewijsvangoededienst/>

### 3 Ontwikkelingen in de jeugdzorg\*

Na het welzijn in de jaren zeventig en het maatschappelijk werk eind jaren tachtig, wordt nu ook de zorg voor mensen met beperkingen of problemen steeds meer overgedragen aan de gemeenten. In het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is in 2007 de huishoudelijke hulp overgegaan naar de gemeenten. In 2010 heeft het toenmalige kabinet-Balkenende besloten ook de jeugdzorg over te dragen aan de gemeenten. Een werkgroep van de Tweede Kamer heeft eveneens geadviseerd om de jeugdzorg aan gemeenten toe te vertrouwen (WTJ 2010). Het nieuwe kabinet-Rutte heeft dit gegeven uitgewerkt en besloten om de provinciale jeugdzorg, de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-GGZ), de licht verstandelijk gehandicaptenzorg voor jeugdigen (LVG-jeugd), de jeugdbescherming, de jeugdreclassering en de gesloten jeugdzorg over te hevelen naar de gemeenten. De begeleiding in de AWBZ en diverse regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt (de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong)) zijn door het kabinet aan de over te hevelen voorzieningen toegevoegd.

In dit speciale hoofdstuk wordt ingegaan op de cijfermatige ontwikkelingen in de jeugdzorg. Daarnaast wordt geprobeerd inzicht te krijgen in de kenmerken van de jeugdigen die ervan gebruikmaken. De overheveling van de jeugdzorg naar de gemeenten is ingewikkeld. Het stelsel is in de loop der tijd verworden tot een ingewikkelde constructie van instellingen, indicatiestellingen en financieringsstromen. Daarnaast is er zowel vanuit de politiek als vanuit de media veel aandacht voor de sector. Enerzijds zijn er geluiden te horen dat jeugdigen tegenwoordig te 'snel' of te 'gemakkelijk' een beroep zouden doen op professionele zorg, terwijl er anderzijds veel discussie is (geweest) over kinderen die worden 'gemist' in de jeugdzorg, zoals niet-westerse migrantenkinderen in de GGZ. Een kwalitatief hoogstaande jeugdzorg is belangrijk, omdat het kan bijdragen aan het beheersen van problemen van kinderen en/of gezinnen. Tijdig ingrijpen kan eventuele escalaties van problemen voorkomen. Ook kan het tijdig herkennen en eventueel behandelen van problemen bij jeugdigen bijdragen aan minder behoefte aan hulp in de toekomst vanuit bijvoorbeeld de sociale werkplaatsen en de Wajong, maar ook vanuit zware regelingen zoals de gesloten jeugdzorg.

De afgelopen jaren heeft de jeugdzorg verschillende ontwikkelingen doorgemaakt. De zorg voor jeugdigen is uiteraard in beginsel een zaak van de ouders. Met ruim 85% van de kinderen gaat het dan ook goed en heeft de overheid geen specifieke bemoeienis met het opgroeien en opvoeden. Uit onderzoek blijkt dat circa 15% van de jeugdigen serieuze opvoed- en opgroei-problemen heeft. Deze jeugdigen hebben potentieel behoefte aan jeugdzorg. 5% van de jeugdigen blijkt met structureel ernstige problemen te kampen (Van Dorselaer et al. 2007; Hermanns et al. 2005; Zeijl et al. 2005). Jeugdigen met een potentiële behoefte aan jeugdzorg verschillen op diverse factoren van jeugdigen zonder

\* Dit hoofdstuk is geschreven door Evert Pommer, Hetty van Kempen en Klarita Sadiraj.

deze behoefte. Het gaat om risicofactoren of -kenmerken waarvan is vastgesteld dat zij een negatieve invloed kunnen uitoefenen op de ontwikkeling en opvoeding van kinderen, en daarmee de kans op het krijgen van ernstige problemen vergroten (Aalbers-van Leeuwen et al. 2002). Deze factoren hebben betrekking op het kind (bv. het hebben van een moeilijk temperament of laag IQ), op de ouders (bv. verslaving of eenouderschap) of op de omgeving waarin kinderen opgroeien (armoede, slechte buurt, foute vrienden enz.).

Het beroep op de jeugdzorg is door de jaren heen sterk gestegen. In 2009 betrof het zo'n 3,75 miljard euro en 377.000 jeugdigen. Het verwerken van deze toestroom heeft tot veel problemen geleid, in de vorm van wachtlijsten en berichten over falende hulpverlening. De oorzaken van het toegenomen beroep op jeugdzorg lijken minder te maken te hebben met een toename van de jeugdproblematiek of de ernst daarvan, maar meer met maatschappelijke ontwikkelingen (complexere en veeleisender maatschappij, hogere verwachtingen van ouders, afnemende bemoeienis van de naaste omgeving) en ontwikkelingen in de jeugdzorg zelf (meer signalering, betere diagnosticering, meer en betere interventiemethoden, meer en betere geneesmiddelen) (zie bv. TNO 2007). Anders gezegd, er is minder tolerantie en er is meer mogelijk in het kader van de behandeling van opgroei- en opvoedproblemen. Dit groeiende beroep op tweedelijnszorg (dat wil zeggen: geïndiceerde zorg) heeft uiteraard ook financiële gevolgen. Zo zijn de overheidsuitgaven voor de provinciale jeugdzorg in de periode 2000-2009 – in constante prijzen – gestegen met ruim 6% per jaar bij een groei van de doelpopulatie (0-17-jarigen) van iets minder dan 0,5% per jaar.

Dit hoofdstuk geeft achtereenvolgens een beschrijving van de sector (§ 3.1), een beknopte omschrijving van de beleidsmatige ontwikkelingen (§ 3.2) en enkele kengetallen van gebruik en kosten (§ 3.3). In paragraaf 3.4 staan de profielen van jeugdzorggebruikers centraal. Er wordt meer inzicht verkregen in de achtergronden van de gebruikers van jeugdzorg. Dan gaat het om kenmerken als geslacht en leeftijd, maar ook om zaken als: zijn de ouders al of niet in aanraking geweest met de politie. Bovendien zijn uitspraken mogelijk over buurtverschillen in het gebruik van jeugdzorg. De laatste paragraaf brengt de bevindingen bij elkaar met een conclusie en discussie (§ 3.5).

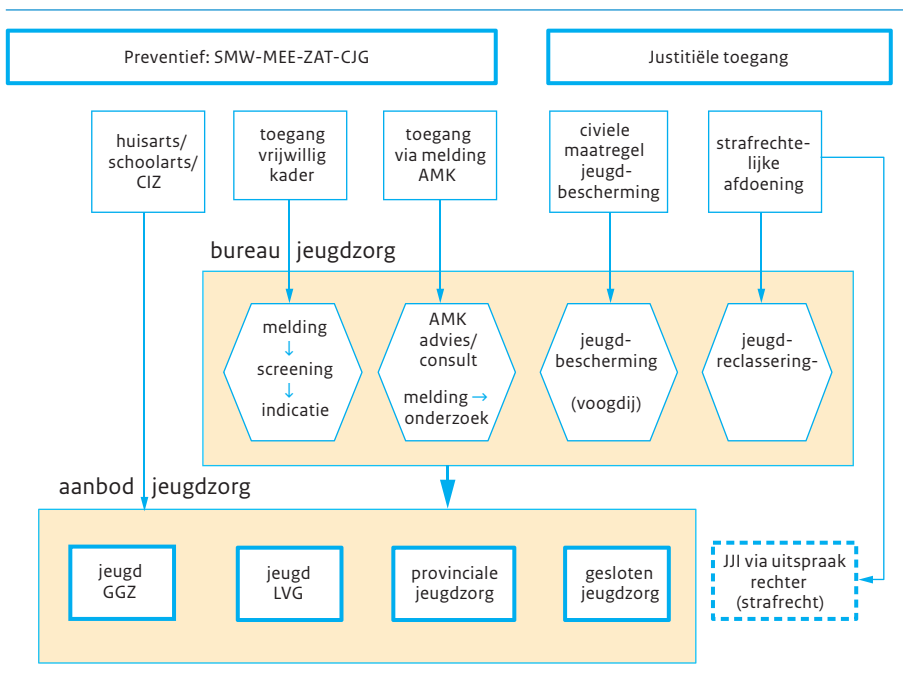
### 3.1 Overzicht van de sector

Er zijn in Nederland verschillende voorzieningen en regelingen die ouders en kinderen kunnen ondersteunen bij serieuze opvoed- en opgroei problemen. Hier zijn verschillende overheidslagen, uitvoerende partijen en financieringsstromen bij betrokken, met ingewikkelde samenwerkingsrelaties en diverse mogelijkheden voor afwenteling tussen partijen in de hulpketen (vgl. IBO 2010). Voor ouders en kinderen betekent dit dat zij verschillende wegen kunnen bewandelen om hun hulpvraag te doen. Ze kunnen gelijktijdig of volgtijdelijk bij verschillende hulpverleningsinstanties aankloppen, van meerdere hulpaanbiedingen gebruikmaken en – met uitzondering van de gedwongen jeugdzorg – op gemaakte hulpbeslissingen terugkomen (vgl. Van den Berg et al. 2009).

Wanneer de jeugdzorgsector in beeld wordt gebracht (zie figuur 3.1), wordt uitgegaan van de doelgroep van de jeugdzorg: jeugdigen van 0 tot en met 17 jaar en hun ouders die opgroei- of opvoedproblemen met hun kinderen hebben en behoefte aan hulp daarbij hebben. In de praktijk komen kinderen met vergelijkbare problemen niet per definitie bij dezelfde hulpverlenende instanties terecht. Dit kan te maken hebben met verschillen in de hulpbehoefte van ouders en kinderen, maar kan ook te maken hebben met de wijze waarop het probleem zich manifesteert en met de aanwezigheid en werkwijze van hulpverlenende instanties.

Figuur 3.1

Het stelsel van jeugdzorg in Nederland



SMW: School Maatschappelijk Werk; MEE: Vereniging voor Ondersteuning bij Leven met een Beperking; JGZ: Jeugdgezondheidszorg; ZAT: Zorg- en Adviesteam; CJG: Centra voor Jeugd en Gezin; CIZ: Centrum Indicatiestelling Zorg; AMK: Advies- en Meldpunt Kindermishandeling; jeugd-GGZ (Geestelijke Gezondheidszorg); Jeugd LVG (Licht Verstandelijk Gehandicaptenzorg); JJI: Justitiële Jeugdinrichtingen

Omwille van de overzichtelijkheid is in het schema van figuur 3.1 de jeugdzorgketen opgedeeld in drie clusters van voorzieningen: 1) het eerstelijns hulpaanbod voor alle ouders en kinderen, 2) het Bureau Jeugdzorg dat samen met de huisarts en het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) de verzoeken voor specialistische hulp beoordeelt en 3) het specialistische hulpaanbod voor ouders en kinderen met serieuze problemen. Veel ouders en jeugdigen met problemen komen eerst bij de eerstelijnsvoorzieningen

terecht. Dit is zorg waar men zonder verwijzing en op eigen initiatief gebruik van kan maken. Het gaat hier onder meer om de jeugdgezondheidszorg (JGZ), waarin het consultatiebureau en de schoolarts de kinderen op gezondheidsproblemen controleren, de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG), de zorg- en adviesteams (ZAT), het schoolmaatschappelijk werk (SMW) en MEE voor lichte ondersteuning aan jeugdigen met een handicap, functiebeperking of chronische ziekte. Afhankelijk van de aard van de problematiek en de gezinsomstandigheden, de kennis en ervaringen van de geconsulteerde hulpverlener en het aanwezige hulpaanbod vindt eventueel verwijzing naar een indicatieorgaan voor specialistische zorg plaats.

Het belangrijkste indicatieorgaan voor specialistische hulp voor de jeugd is het Bureau Jeugdzorg (BJZ). Formeel gesproken is Bureau Jeugdzorg de centrale toegang tot de jeugdzorg. BJZ screent de jeugdige en/of diens ouders, stelt een diagnose en komt op basis daarvan al dan niet tot een indicatie voor jeugdzorg. De vormen van jeugdzorg waarvoor BJZ indiceert of die het uitvoert, zijn:

- provinciale jeugdzorg (ambulante hulp, dagbehandeling, pleegzorg en residentiële hulp; tweede lijn);
- geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-GGZ; tweede lijn);
- jeugdbescherming en jeugdreclassering (tweede lijn).
- civiele plaatsingen in instellingen voor gesloten jeugdzorg.

Deze verschillende vormen van hulp zijn niet uitsluitend. Een jongere kan per jaar meerdere indicaties en per indicatie meerdere zorgaanpakken krijgen voor het gelijktijdig en/of volgtijdelijk gebruik van verschillende vormen van jeugdzorg.

Enig inzicht in de verschillende eerste- en tweedelijnsvoorzieningen in de jeugdzorgsector, het gebruik dat ervan wordt gemaakt en de overheidsuitgaven die daarvoor worden gedaan, is in tabel 3.1 gegeven. Uit deze tabel blijkt dat de tweede lijn met circa 3,1 miljard euro verreweg het grootste beslag legt op de publieke middelen. Op afstand volgen de eerste lijn en de civiele plaatsingen, die elk ruim 0,3 miljard euro van de overheid vergen. Ook vallen de vele verschillende voorzieningen/instellingen en financieringsvormen op. Om dit te vereenvoudigen zal zowel de hele tweede lijn als de jeugdbescherming en de jeugdreclassering de komende jaren onder het beleidsregime van de gemeenten worden gebracht (zie § 3.2). Momenteel valt deze jeugdzorg onder verschillende regimes: de provincies (Bureau Jeugdzorg, inclusief jeugdbescherming en jeugdreclassering, en de provinciale jeugdzorg), de Zorgverzekeringswet (de jeugd-GGZ), de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (de LVG en een klein deel van de jeugd-GGZ), het ministerie van VWS (gesloten jeugdzorg) en het ministerie van Justitie (JJ1's).

Van de over te hevelen rijksbijdragen (3,1 miljard euro in 2009) werd in 2009 1,4 miljard euro aan provinciale jeugdzorg uitgegeven, waarvan 0,5 miljard euro van Bureau Jeugdzorg (incl. jeugdbescherming en jeugdreclassering) en 0,9 miljard euro van het zorgaanbod (tabel 3.1). Grote bedragen komen ook over van de jeugd-GGZ (0,8 miljard euro inclusief pgb in 2009) en de jeugd-LVG (0,7 miljard euro in 2009).

Tabel 3.1

Overzicht van de jeugdzorgsector (jeugdigen van 0-22 jaar)

voorziening	afkorting	financiering	gebruik/trajecten in 2009 (×1000)	overheidsuitgaven in 2009 (mln. euro)
eerste lijn			<sup>b</sup>	347
schoolmaatschappelijk werk	SMW			–
MEE cliëntondersteuning <sup>c</sup>	MEE	rijk/vws		
jeugdgezondheidszorg	JGZ	rijk/vws/GF		347
zorg- en adviesteams	ZAT	rijk/vws/GF		
centra voor jeugd en gezin	CJG	rijk/vws/GF		
tweede lijn			377.340	3.072
Bureau Jeugdzorg: indicatie	Bjz	rijk/vws	(100.690)	145
Bureau Jeugdzorg: AMK	Bjz	rijk/vws	(59.440)	41
jeugdzorg: ambulante	JZA	rijk/vws	48.250	200
jeugdzorg: pleegzorg	JZP	rijk/vws	21.730	170
jeugdzorg: dagbehandeling	JZD	rijk/vws	9.350	180
jeugdzorg: open residentieel	JZR	rijk/vws	11.530	325
jeugdzorg: spoedeisend	JZS	rijk/vws	10.700	42
gesloten jeugdzorg <sup>a</sup>	JZG	rijk/vws	3.210	160
jeugd-GGZ in natura <sup>d</sup>		Zvw	158.500	470
jeugd-LVG in natura		AWBZ	13.000	510
jeugd-GGZ pgb		Zvw		329
jeugd-LVG pgb		AWBZ	26.870	168
jeugdbescherming	JB	rijk/Justitie	51.010	275
jeugdreclassering	JR	rijk/Justitie	23.190	57
			1.290	325
justitiële jeugdinrichtingen <sup>a</sup>	JJI	rijk/Justitie	1.290	325

a Gebruik is capaciteitsbehoefte met verblijfsduur van 75% (280 dagen).

b vws: doeluitkering jeugd en gezin (297 mln. euro); GF (gemeentefonds) algemene bijdrage (50 mln. euro).

c MEE biedt overal in het land onafhankelijke, laagdrempelige cliëntondersteuning aan alle mensen (niet alleen jeugdigen) met een handicap, functiebeperking of chronische ziekte.

d Cliënten die op 1 januari in behandeling waren of zich in de loop der tijd via een intakegesprek hebben aangemeld.

GGZ: geestelijke gezondheidszorg; LVG: licht verstandelijk gehandicapt; pgb: persoonsgebonden budget; AMK: Advies- en Meldpunt Kindermishandeling; vws: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; Zvw: Zorgverzekeringswet; AWBZ: Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten

Bron: ministerie van vws (2010); NJI (2011)

In totaal maakten in 2009 circa 377.000 jeugdigen gebruik van een jeugdzorgvoorziening. Het gebruik kan meer voorzieningen betreffen. Het aantal unieke cliënten is dus duidelijk lager dan het aantal gebruikers. De aanmeldingen bij Bureau Jeugdzorg (inclusief de meldpunten kindermishandeling) zijn hierin niet meegenomen, omdat het de cliënten – bij een erkende hulpvraag – naar de verschillende jeugdzorgvoorzieningen geleidt. Dat zou leiden tot een aanzienlijke dubbel telling. Wordt het gebruik aan de doelpopulatie

gerelateerd, de 0-17-jarigen, dan ontstaat een gebruik van 10,7%. Let wel, dit is inclusief dubbel telling van gebruikers in verschillende voorzieningen. In termen van unieke cliënten ligt dit percentage aanzienlijk lager. Op basis van integrale gegevens van Brabant en Utrecht (B&A 2009) kan het aantal dubbel tellingen voor het totaal van de betrokken voorzieningen worden geraamd op een kleine 30%.<sup>1</sup> Wordt hiermee rekening gehouden, dan zou het gaan om 7,5% van alle 0-17-jarigen die één of andere vorm van jeugdzorg ontvangen. Dit percentage past binnen de range van jeugdigen die met serieuze (15%), respectievelijk structureel ernstige (5%) opvoed- en opgroei problemen te maken hebben.

Ook enkele kleine maar betrekkelijk specialistische en kostbare jeugdvoorzieningen zullen overgaan naar de gemeenten. Dit betreft onder meer de jeugdpsychiatrische klinieken, waarin circa 1600 jeugdigen met psychiatrische stoornissen worden behandeld, en de gesloten jeugdzorg, waarin circa 3200 gebruikers (vermoedelijk circa 1600 jeugdigen) met ernstige gedragsproblemen worden behandeld. Vanwege de omvang van het gebruik van die voorzieningen ligt het echter niet voor de hand dat de organisatie van de hulp voor jeugdigen met dit soort problemen en behandelingen op gemeentelijk niveau wordt geregeld. Hiervoor zijn nog in te richten regionale oplossingen nodig. Een ander probleem dat om een oplossing vraagt, is de integrale diagnosticering en indicatiestelling van jeugdigen met een probleem. Voor een effectieve en efficiënte hulpverlening is het noodzakelijk dat zowel medisch-psychiatrische als sociaal-pedagogische invalshoeken voldoende tot hun recht komen en al in een vroeg stadium met elkaar optrekken. Bij de overheveling van jeugdzorgmiddelen naar de gemeenten moet rekening worden gehouden met twee andere maatregelen die het kabinet heeft genomen. Deze betreffen de overheveling van de AWBZ-functie begeleiding naar de Wmo en de beperking van het recht op verstandelijk gehandicaptenzorg voor zwakbegaafden door het aanscherpen van het IQ-criterium. Het IQ-criterium geeft nu zwakbegaafden, met een IQ tussen de 70 en 85, met bijkomende problematiek recht op AWBZ-zorg. Het voornemen bestaat om de grens voor het recht op AWBZ-zorg te verlagen naar een IQ van 70. Hierbij is een netto besparing voorzien van 250 miljoen euro.

### 3.2 Ontwikkelingen in het beleid

Op 1 januari 2005 is de Wet op de jeugdzorg (WJZ) in werking getreden, als vervanging van de Wet op de jeugdhulpverlening uit 1989. Het uitgangspunt van deze wet is dat de cliënt centraal staat in een meer transparant en eenvoudiger georganiseerd stelsel voor de jeugdzorg. Daarin vertolken de Bureaus Jeugdzorg (BJZ) een centrale rol, met als belangrijkste taak de indicatiestelling voor zorg voor jeugdigen. Alle provincies en de drie grootstedelijke regio's (Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden) hebben een eigen BJZ. De uitvoering van de door hen geïndiceerde zorg is de verantwoordelijkheid van de zorgaanbieders. De beleidsdoelstellingen van de wet zijn de volgende:

- De vraag van de cliënt staat centraal in plaats van het beschikbare zorgaanbod, doordat BJZ de indicatiestelling verzorgt (in plaats van, zoals voorheen gebeurde, de zorgaanbieders zelf).
- De jeugdige heeft een *recht op zorg* wanneer er een indicatie is afgegeven door BJZ.

- Het ontstaan van één centrale toegangspoort (de BIZ's) voor jeugdigen met ernstige opvoed- en opgroei-problematiek, in plaats van verschillende instanties.
- De integratie van de Advies- en meldpunten kindermishandeling (AMK's), de (gezins)voogdij (kinderbescherming) en de jeugdreclassering in BIZ.
- Bij ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen zorgt BIZ ervoor dat het gezin één gezinscoach krijgt in plaats van veel verschillende hulpverleners.

De WJZ moest leiden tot minder bureaucratie door samenwerking van provincies, gemeenten, zorgverzekeraars, zorgaanbieders en Bureaus Jeugdzorg. In de praktijk is dit echter niet, of slechts ten dele gelukt (zie bv. BMC 2009; WTJ 2010). De financiering en organisatie van de zorg blijken sterk versnipperd te zijn. Doordat de financieringsstromen voor de verschillende regelingen niet onder één wet vallen, is een complexe en ondoorzichtige financieringsstructuur ontstaan (WTJ 2010). Mede daardoor zijn het gebruik en de kosten van de voorzieningen sterk toegenomen.

Organisatorisch hebben gezinnen te maken met veel verschillende regelingen en hulpverleners, doordat de verschillende indicatiestellers en de diverse vormen van jeugdzorg verkokerd zijn. Vanuit de aanbodzijde is er weinig zicht op de indicatiestelling. Zo worden indicaties voor jeugd-GGZ bijvoorbeeld nog steeds vooral door huisartsen afgegeven, zodat de (soms lange) wachtlijsten voor de indicatiestelling bij BIZ omzeild kunnen worden, en worden jeugd-LVG-indicaties nog steeds verzorgd door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Daardoor vertroebelt ook het zicht dat instellingen hebben op cliënten en op de verschillende soorten zorg die zij ontvangen vanuit de diverse regelingen.

In april 2010 kwam het toenmalige demissionaire kabinet-Balkenende IV met een kabinetsvisie voor de jeugdzorg (VWS 2010), indachtig de hiervoor vermelde problemen in de financiering en uitvoering van de Wet op de jeugdzorg. Het uitgangspunt van de visie is driedelig: de perverse prikkels van het financieringsstelsel moeten worden weggenomen, de kwaliteit van zorg moet beter worden gewaarborgd en het aantal bestuurslagen en financieringsstromen moet worden beperkt. De inzet van de visie voor aanpak van het laatste punt is een overheveling van de huidige financiële en uitvoeringstechnische regelingen voor zorg voor jeugdigen van rijk, provincies en AWBZ naar de gemeenten, een proces dat in 2018 afgerond zou moeten zijn. Dit betekent een volstrekte wijziging van de Wet op de jeugdzorg.

De Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg (WTJ 2010) ziet als mogelijke oplossingen onder andere de vorming van één budget voor eerstelijnszorg, vrijwillige provinciale jeugdzorg, jeugd-LVG én jeugd-GGZ; vermindering van de regeldruk, onder andere door het afschaffen van indicatiestelling in het vrijwillige kader; meer nadruk op preventie en organisatie van preventie en vrijwillige hulpverlening door gemeenten. Het kabinet-Rutte heeft het advies van de WTJ over de overheveling van zowel de financiën als de uitvoering van de zorg voor jeugd naar gemeenten, overgenomen in het Regeerakkoord 2010. Het heeft dus niet gekozen voor een duaal stelsel zoals het kabinet-Balkenende IV voorstelde (in dat plan blijft de jeugd-GGZ namelijk gescheiden van de andere vormen van zorg voor jeugdigen), maar voor een integraal stelsel waarin ook de



jeugd-GGZ is ondergebracht. In 2012 zal de overdracht van taken aan gemeenten beginnen; in 2015 moet deze overheveling zijn voltooid. De transitiefase is dus drie jaar korter dan is voorgesteld in de kabinetsvisie. Ook de gedwongen hulpverlening (jeugdreclassering en jeugdbescherming) zal gedecentraliseerd worden naar de gemeenten, maar vanwege de benodigde specifieke randvoorwaarden (enerzijds door de aard van de taken en anderzijds door de kwetsbaarheid van de doelgroep) zal dit pas later (doch uiterlijk in 2016) gerealiseerd worden. Het rijk blijft wel toezicht houden op de gesloten jeugdzorg, de gedwongen hulpverlening en jeugdigen die onder de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen vallen. Mogelijk blijft het rijk ook toezicht houden op sommige vormen van gespecialiseerde zorg.

Het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) wordt binnen de gemeente het belangrijkste uitvoeringsorgaan voor de nieuwe wet en zal als front office dienen voor alle jeugdzorg in de gemeente. Medewerkers van het CJG moeten in staat zijn problematiek die verband houdt met opgroeien en opvoeden te onderkennen en een psychiatrische aandoening of licht verstandelijke handicap te signaleren. Op grond hiervan moeten zij kunnen beoordelen of inschakeling van gespecialiseerde zorg (jeugdzorg, GGZ of LVG-zorg) nodig is. Om dit te kunnen doen moet het CJG beschikken over voldoende deskundigheid. Gemeenten zijn er verantwoordelijk voor dat deze expertise daadwerkelijk (fysiek) aanwezig is in het CJG. Met een landelijk kwaliteitskader zal deze kwaliteit worden gewaarborgd. De advies-, consult- en meldfuncties van het AMK en de Steunpunten Huiselijk Geweld die nu nog onder Bureau Jeugdzorg vallen, zullen worden samengevoegd tot één instantie voor huiselijk geweld en kindermishandeling.

Het bedrag van circa 3,1 miljard euro dat in 2009 met de overheveling zou zijn gemoeid wordt uit de verschillende ministeriële begrotingen, de Zorgverzekeringswet en de AWBZ overgeheveld naar de gemeenten. Deze overheveling gaat gepaard met een structurele korting van circa 10% op het resulterende budget (gefaseerd in de periode 2015-2017), dat via een decentralisatie-uitkering beschikbaar wordt gesteld aan de gemeenten. De opdracht voor de uitvoering van de jeugdzorg door gemeenten zal worden vastgelegd in een nieuw wettelijk kader. Daarbij zullen de huidige wettelijke individuele aanspraken niet op gelijke wijze worden overgeheveld. Het kabinet stelt wel jaarlijks 55 miljoen euro beschikbaar als compensatie voor de gemeentelijke uitvoeringskosten (inclusief de kosten voor de uitvoering van de overgehevelde 'begeleiding' uit de AWBZ). De vrijvallende uitvoeringskosten zullen beschikbaar worden gesteld aan de gemeenten. Het betreft hier uitvoeringskosten vanwege de begeleiding jeugd, de jeugd-LVG en de jeugd-GGZ. De uitvoeringskosten van de begrotingsgefinancierde provinciale jeugdzorg worden gedekt uit het over te hevelen budget.

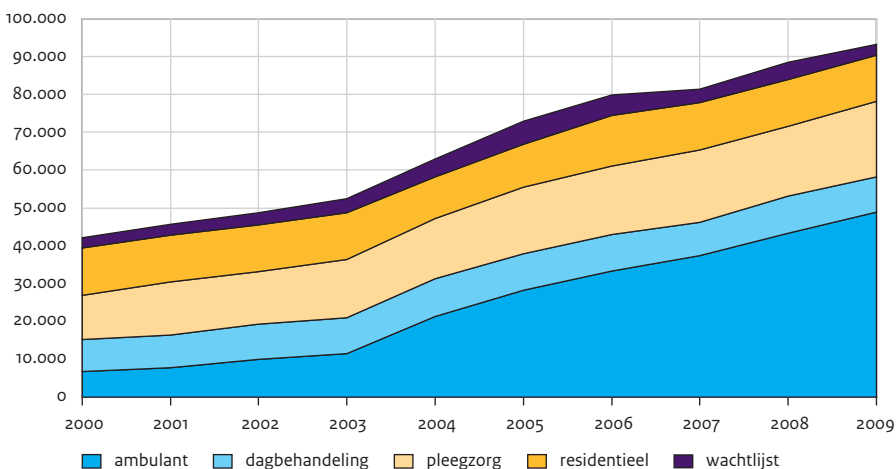
Een doelstelling van de stelselherziening is dat de stijgende vraag naar gespecialiseerde zorg zal teruglopen, doordat er eerder en sneller (goedkopere) 'hulp dichtbij' kan worden ingezet. Bovendien is een efficiencykorting voor de jeugdzorg ingeboekt van 80 miljoen euro in 2015, oplopend tot 300 miljoen euro vanaf 2017. Daarnaast zal er een eigen bijdrage worden ingevoerd, zowel voor uithuisplaatsing als voor intramurale en extramurale zorg. Deze maatregelen zullen per saldo naar verwachting 70 miljoen euro opleveren (kabinet-Rutte 2010).

### 3.3 Ontwikkelingen in gebruik en kosten

In deze paragraaf worden de ontwikkelingen in gebruik en kosten bekeken van de tweedelijns-jeugdzorg (provinciaal gefinancierde jeugdzorg, jeugd-GGZ en jeugd-LVG). De jeugdbescherming en de jeugdreclassering blijven daarbij buiten beschouwing. In figuur 3.2 zijn de gegevens over het gebruik van provinciaal gefinancierde jeugdzorg opgenomen voor de periode 2000-2009. Gebruikers zijn geen unieke cliënten. Een cliënt kan een aantal voorzieningen gebruiken. In 2009 waren er binnen de provinciale jeugdzorg 20% meer gebruikers dan unieke cliënten. In de figuur wordt een onderscheid gemaakt naar ambulante zorg, dagbehandeling, pleegzorg en residentiële zorg. De crisisopvang (gebruik van spoedeisende zorg) is tot 2007 gewogen opgeteld bij de residentiële zorg. Vanaf 2008 wordt de crisisopvang onderscheiden naar verblijfstype en gewogen opgeteld bij de desbetreffende voorziening.<sup>2</sup> De vraag naar provinciale jeugdzorg wordt gevormd door degenen die op 1 januari van een zeker jaar in zorg waren plus de instroom van zorggebruikers in dat jaar plus de wachtenden die in dat jaar niet zijn geholpen. Wachtenden die reeds overbruggingszorg ontvangen zijn niet meegeteld in de wachtlijstcijfers.

Figuur 3.2

Ontwikkeling van het gebruik van provinciaal gefinancierde jeugdzorg, 2000-2009



Gebruikersdefinitie: aantallen jeugdigen die op 1 januari van het betreffende jaar reeds gebruikmaken van zorg plus degenen bij wie de zorg in de loop van dat jaar aanving (instroom).

Het gebruik residentieel is een gewogen optelling van residentieel (exclusief crisisopvang) en crisisopvang op basis van de gewogen gemiddelde verblijfsduur.

Wachtenden zijn unieke cliënten; gebruikers kunnen meerdere jeugdvoorzieningen gebruiken.

Daarom zijn wachtenden via een opslagfactor (gemiddeld 1,15) bij de gebruikers geteld.

Bron: SRJV (1995-2003); MO-groep (2004-2009) SCP-bewerking.

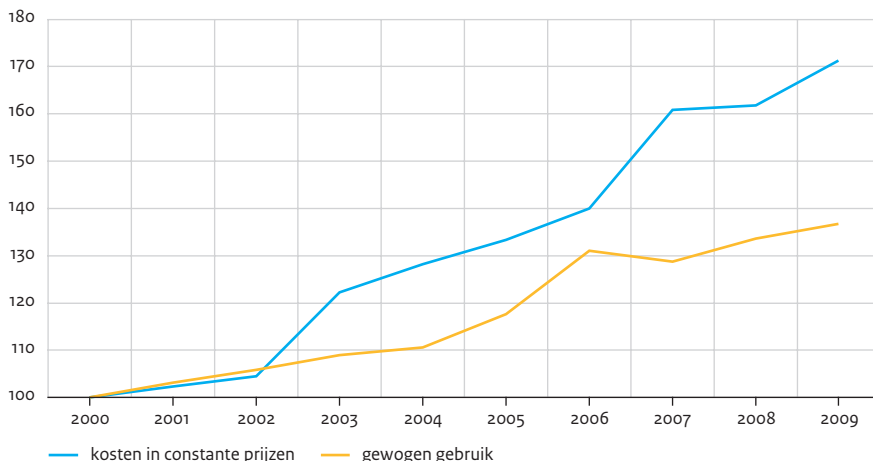
Figuur 3.2 laat een opvallende groei zien, vooral in de periode 2003-2006. In die periode is niet alleen het gebruik sterk gestegen, maar zijn ook de wachtlijsten sterk toegenomen. De groei heeft zich met gemiddeld 25% per jaar voornamelijk voltrokken in de ambulante sfeer. De pleegzorg is met gemiddeld 6% per jaar veel minder snel gegroeid. De dagbehandeling en de residentiële zorg zijn nagenoeg stabiel gebleven. Deze groeicijfers wijzen op een verschuiving van residentiële zorg en dagbehandeling naar ambulante zorg en pleegzorg en een sterke groei van ambulante zorg.

Tot 2005 zijn de wachtlijsten fors gegroeid, vooral voor ambulante zorg. Met de inzet van extra wachtlijstgelden zijn de wachtlijsten in 2006 sterk verkort, maar in de loop van 2007 zijn deze weer langer geworden. Pas eind 2009 is een forse daling te zien van het aantal wachtenden op de wachtlijsten tot een niveau van 720 wachtenden op 31 december. Inmiddels zijn de wachtlijsten wel weer iets langer geworden (naar 1330 wachtenden per 1 juli 2010), maar ze zijn nog steeds historisch laag.

De gebruikscijfers in figuur 3.2 kunnen niet zonder meer worden opgeteld om de totale kosten van provinciaal gefinancierde jeugdzorg te berekenen, omdat de kostprijzen van de onderscheiden deelvoorzieningen aanzienlijk verschillen. Zo is ambulante zorg goedkoper dan pleegzorg, is pleegzorg goedkoper dan dagbehandeling en is dagbehandeling weer goedkoper dan residentiële zorg. Wordt er met deze kostprijverschillen rekening gehouden, dan resulteert het gewogen gebruik (figuur 3.3). Het gewogen gebruik is met 3,5% per jaar veel minder hard gestegen dan het ongewogen gebruik.

Figuur 3.3

Ontwikkeling van het gewogen gebruik en de reële kosten van provinciaal gefinancierde jeugdzorg, 2000-2009 (constante prijzen)



Bron: Jeugdzorg Nederland (2005-2009); ministerie van vws (2000-2004)

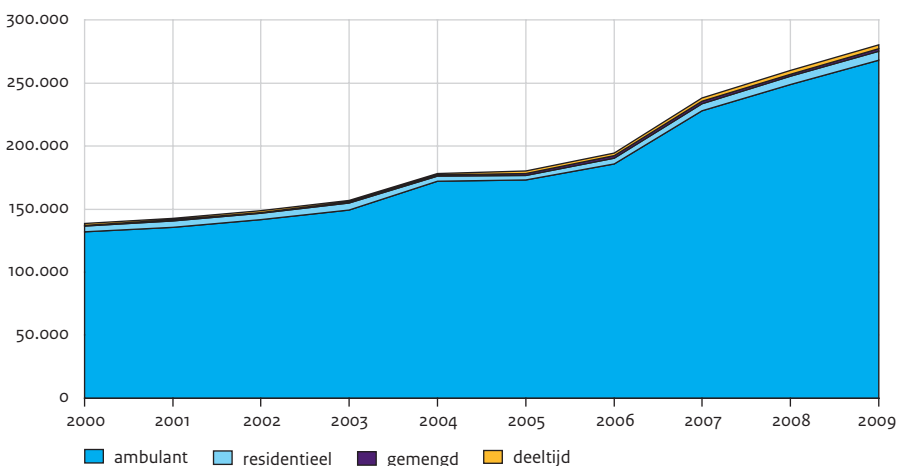
De voor inflatie gecorrigeerde kosten van provinciaal gefinancierde jeugdzorg zijn, met 6,2% per jaar, harder gestegen dan het gewogen gebruik (figuur 3.3). Het resterende

verschil van 2,7% (6,2 – 3,5) moet worden toegeschreven aan andere kostenverhogende factoren, zoals mogelijke stijging van de inzet van middelen per kind (meer personeel per kind) of de stijging van de prijs van ingezette middelen (duurder personeel). De sterke stijging van de kosten tussen 2006 en 2007 houdt verband met de extra inzet van wachtlijstmiddelen, die vooral extramuraal zijn ingezet. In de periode 2004-2006 is het gewogen gebruik sterk gestegen vanwege een sterke toename van de pleegzorg naast de toename van de ambulante zorg.

Onder gebruikers (cliënten) die behandeld worden in de jeugd-GGZ worden niet alleen de behandelde kinderen verstaan, maar ook hun ouders of andere personen die bij hun opvoeding zijn betrokken. Het aandeel kinderen onder de gebruikers varieert door de jaren heen tussen de 55% en 60%. Het aantal gebruikers van jeugd-GGZ is de afgelopen jaren verdubbeld van circa 140.000 gebruikers (van wie 79.000 kinderen) in 2000 naar ongeveer 280.000 (van wie 158.000 kinderen) in 2009 (figuur 3.4). Dit is een stijging van circa 8% per jaar bij een nagenoeg gelijkblijvende bevolking. In tegenstelling tot de provinciaal gefinancierde jeugdzorg heeft de groei zich met 8% per jaar niet alleen in de ambulante maar met 4% per jaar ook in de residentiële sfeer voltrokken. Gebruikers zijn ook hier geen unieke cliënten, omdat een cliënt van meer voorzieningen gebruik kan maken. Gemiddeld is er circa 10% meer gebruikers dan unieke cliënten in de jeugd-GGZ. Omdat er geen consistente wachtlijstgegevens beschikbaar zijn tot 2007, worden alle op behandeling wachtenden geregistreerd en vanaf 2007 de langer dan negen weken wachtenden (Treeknorm). Een globale becijfering laat zien dat het aantal wachtenden op basis van de Treeknorm tussen 2000 en 2005 is gestegen van circa 6500 naar circa 10.000, waarna dit aantal is gestabiliseerd.

Figuur 3.4

Ontwikkeling van het gebruik van jeugd-GGZ (0-22 jarigen), 2000-2009



Bron: Trimbos-instituut (trendrapportage GGZ 2010)

Hoewel er geen kostenreeks beschikbaar is voor de jeugd-GGZ heeft dit vermoedelijk geleid tot een substantiële kostenontwikkeling. Voor de periode 2007-2009 is de (reële) kostengroei wel bekend, en komt deze uit op ruim 5% per jaar. In dezelfde periode zijn de kosten bij de provinciale jeugdzorg met ruim 3% per jaar gestegen. In de periode 2000-2007 zijn de totale GGZ-uitgaven reël met 6,5% per jaar gestegen. Aangezien het gebruik van GGZ-zorg door jeugdigen aanzienlijk sterker is gestegen dan door volwassenen, mag worden aangenomen dat de jaarlijkse kostengroei bij de jeugd-GGZ groter is geweest dan de gemiddelde kostengroei in de gehele GGZ.

De informatievoorziening over de jeugd-LVG is buitengewoon beperkt. Historische informatie over de ontwikkeling in het gebruik, de kosten en de overheidsuitgaven is nauwelijks voorhanden, en voor zover wel beschikbaar, niet eenduidig. Hier wordt volstaan met enige moeilijk vergelijkbare cijfers over gebruik uit diverse bronnen. Dit betreft uitsluitend de intramurale jeugd-LVG. Over de extramurale zorg zijn nog minder cijfers beschikbaar.

In 2000 waren er volgens het Nationaal Kompas Volksgezondheid (RIVM) 0,9 miljoen verpleeg- en verzorgingsdagen in jeugd-LVG-instellingen met 24-uursverblijf. Dit komt neer op 2470 cliënten bij een voltijd bezetting van de instellingen. Hierin zijn dus geen eventuele wachtlijstcliënten opgenomen of eventuele pgb-gebruikers. Voor 2006 leidt een vergelijkbare berekening tot een aantal van 2930 cliënten, hetgeen neerkomt op een groei van bijna 3% per jaar bij een toename van de doelpopulatie (0-17-jarigen) van nog geen 0,5% per jaar.<sup>1</sup> In de registraties van de indicatiestelling van het CIZ kunnen pas vanaf 2010 enigszins betrouwbare cijfers worden gegeven. Dat betekent in dat jaar een aantal van 8200 unieke vragers naar jeugd-LVG met de functie verblijf. In deze cijfers zijn ook de pgb-houders en eventuele wachtlijstcliënten opgenomen. Volgens het Nederlands Jeugdinstituut (NJI 2011) waren er in 2010 circa 5000 jeugdigen in residentiële LVG-zorg. Dat zou betekenen dat ruim 3000 jeugdigen via een pgb andere zorg ontvingen of nog wachtten op zorg. Bij een vergelijking van de 5000 jeugdigen in residentiële LVG-zorg in 2010 met de 2470 in 2000 is er een jaarlijkse groei waar te nemen van circa 7%. Dit groeicijfer komt in de buurt van de 5% jaarlijkse groei van het totaal aantal verstandelijk gehandicapten in intramurale zorg.

Bij beschouwing van de gehele jeugd-LVG blijkt uit globale schattingen van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW, nu: NJI) dat in 2000 circa 4800 jeugdigen als licht verstandelijk gehandicapten in zorg waren, exclusief pgb-houders. In 2010 zijn er 10.500 jeugdigen in zorg, exclusief pgb-houders. Dit zou een groei impliceren van 8% per jaar voor de totale jeugd-LVG, exclusief pgb-houders. Uit ander onderzoek is bekend dat het gebruik van pgb's in dezelfde periode met 20% per jaar is toegenomen. Dit alles wijst erop dat het aantal cliënten in de jeugd-LVG de afgelopen jaren met minimaal 8% per jaar is gegroeid bij een nauwelijks groeiende doelpopulatie.

### 3.4 Profielen van jeugdzorggebruikers

Wat zijn de achtergrondkenmerken van jeugdzorggebruikers? Ze kunnen inzicht geven in het 'soort kinderen' dat gebruikmaakt van de diverse jeugdzorgvoorzieningen.

Is daar in het algemeen een patroon in te herkennen of maakt elk kind – ongeacht zijn achtergrondkenmerken – een gelijke kans op het gebruik van jeugdzorg? In hoeverre verschillen gebruikers van de diverse typen van jeugdzorg van elkaar? Als de kenmerken van jeugdzorggebruikers bekend zijn, is er dan iets te zeggen over de verwachte toekomstige ontwikkeling van het gebruik van jeugdzorg?

Daarbij moet overigens wel in het oog worden gehouden dat de problematiek van de jeugdigen in zorg niet bekend is, 'slechts' een aantal objectieve kenmerken. Idealiter zou ook informatie over de achterliggende problematiek kunnen worden meegenomen in de analyses, omdat die het meest direct samenhangt met het jeugdzorggebruik. Zulke gegevens zijn op dit moment echter niet beschikbaar. In het kader van een grootschalig survey-onderzoek<sup>4</sup> kunnen deze analyses later dit jaar wel worden uitgevoerd.

Het accent ligt hier op de kenmerken van zorggebruikers binnen drie sectoren van de (vrijwillige) zorg voor jeugdigen die binnenkort zullen worden overgeheveld naar de gemeenten. Dit zijn de provinciale jeugdzorg, de jeugd-LVG en de jeugd-GGZ. Tevens komt de zorg aan de orde binnen het gedwongen kader – de Justitiële Jeugdinrichtingen (JJ1's) –, omdat ook die gerelateerd is aan de andere kaders. In het jaar van de hier uitgevoerde analyse (2007) bestonden de instellingen voor gesloten jeugdzorg immers nog niet en werden jeugdigen met een civielrechtelijke maatregel nog in een JJ1 geplaatst. Pas vanaf 2008 worden jeugdigen met een civielrechtelijke maatregel in de gesloten jeugdzorg geplaatst. De preventieve hulpverlening, die reeds door gemeenten wordt uitgevoerd, wordt hier niet besproken, omdat het een diffuse groep met uiteenlopende (en in het algemeen waarschijnlijk lichtere) problematiek betreft. Bovendien vormen de uitgaven aan de preventieve hulpverlening slechts een fractie van de uitgaven in de tweede lijn (zie tabel 3.1) en zijn gegevens over de gebruikers ervan niet voorhanden. Anderzijds worden de 'zwaardere gevallen' vanuit de preventieve hulpverlening vaak verwezen naar zorg in de tweede lijn, waardoor ze uiteindelijk toch in de analyses worden meegenomen.

### Relevante factoren

Met de op dit moment beschikbare informatie is het mogelijk meer inzicht te krijgen in de kenmerken van gebruikers van de diverse voorzieningen. Er zijn integrale registratiebestanden beschikbaar van *alle* jeugdigen van 0 tot en met 17 jaar die in 2007 woonachtig zijn in de provincie Utrecht. De bestanden bevatten zowel informatie over het al of niet gebruik van jeugdzorg als diverse objectieve kenmerken.<sup>5</sup> Er worden daarbij kenmerken op kindniveau onderscheiden, ouder-/gezinsniveau en buurtniveau.

Op het niveau van het kind gaat het om de kenmerken leeftijd, geslacht en etniciteit (zie ook Stevens et al. 2009). Het gebruik van (het type) jeugdzorg is leeftijdgebonden. Zo kunnen kinderen pas vanaf hun vijfde levensjaar terecht komen in een jeugd-LVG-voorziening en vanaf hun twaalfde in een JJ1. Emotionele problematiek uit zich vaak pas op latere leeftijd, waardoor de verwachting is dat het gebruik van jeugd-GGZ zal samenhangen met de leeftijd.

Uit andere studies blijkt dat jongens vaker gebruikmaken van jeugdzorg dan meisjes (Hermanns 2005). Mogelijk speelt er ook een interactie tussen leeftijd en geslacht in het jeugdzorggebruik; het zou kunnen dat meisjes vooral in de puberteit gebruikmaken van

GGZ-voorzieningen, terwijl jongens van jongere leeftijd relatief vaker in de provinciale jeugdzorg terechtkomen (Van Kempen en Zeijl 2009). Daarnaast is bekend dat niet-westerse migrantenkinderen vaker gebruikmaken van jeugdzorg (Stevens et al. 2009). Mogelijk speelt ook hier een interactie, namelijk tussen etniciteit en geslacht. Getest wordt of jongens van niet-westerse afkomst een grotere kans hebben op het gebruik van jeugdzorg dan andere kinderen.

Op het niveau van het gezin of de ouders gaat het om de financieel-economische positie van het gezin (inkomen en uitkering), de gezinssituatie (eenoudergezin), en of de ouders in aanraking zijn geweest met de politie.<sup>6</sup> Uit onderzoek blijkt dat kinderen uit relatief arme gezinnen een grotere kans hebben op hechtingsproblematiek (Van IJzendoorn 2008), en daarmee op het gebruik van jeugdzorg (Hermanns et al. 2005). Ook kinderen uit eenoudergezinnen ontwikkelen vaker problemen dan kinderen in een gezin met twee ouders (Hermanns et al. 2005). Tot slot kan het (meervoudig) begaan van (zware) vergrijpen door de ouders een impact hebben op de ontwikkeling van het kind en daarmee op het gebruik van jeugdzorg.

Een andere factor die vaak wordt genoemd in de literatuur is het al of niet aanwezig zijn van een cumulatie van kenmerken; dat wil zeggen dat er meerdere kenmerken tegelijk spelen in een gezin.<sup>7</sup> Alhoewel in vele studies geen effect van cumulatie wordt gevonden (zie bv. Asscher en Paulussen-Hoogeboom 2005; Groenendaal en Deković 2000; Stevens et al. 2009), wordt onderzocht of steun kan worden gevonden voor dit veronderstelde fenomeen.

De laatste veronderstelling is dat het 'opgroei-klimaat' (de kindvriendelijkheid) van de buurt effect heeft op het gebruik van voorzieningen (vgl. Hermanns et al. 2005). In buurten met een positief opgroei-klimaat is de verwachting dat het gebruik van jeugdzorg in het algemeen lager zal zijn dan in buurten waar een minder positief opgroei-klimaat heerst. Dit opgroei-klimaat hangt sterk samen met de sociale status van de buurt: in sociaal zwakkere buurten wordt die negatiever ervaren (Doorten en Bucx 2011). Bij het optreden van daadwerkelijke problemen wordt in sociaal sterkere buurten minder vaak een beroep gedaan op formele hulp en vaker op informele hulp zoals van vrienden, kennissen en burens (Doorten en Bucx 2011). Overigens blijkt uit een andere studie (Vervoort 2011) dat in buurten met een hoge etnische concentratie en economische achterstand het onderling contact tussen buurtbewoners groter is. Het zou kunnen dat deze sterkere band met buurtbewoners tot gevolg heeft dat gezinnen met opvoed- en opgroei-problemen daardoor juist *mindervak* formele hulp inroepen. Het effect wordt bekeken van verschillende kenmerken die de sociale status van de buurt weergeven. Dit zijn bijvoorbeeld de bevolkingsdichtheid, het aandeel huurhuizen en het percentage uitkeringsgerechtigden in de buurt.

### Methode van onderzoek

Om te onderzoeken wat de impact is van de drie groepen variabelen – kindfactoren, ouder- en gezinsfactoren en buurtfactoren – vindt een schatting plaats van modellen ter verklaring van het jeugdzorggebruik, die in drie stappen wordt opgebouwd. Ten eerste worden modellen getest met alleen kindvariabelen. Vervolgens worden dezelfde modellen getest met ouder- en gezinsvariabelen eraan toegevoegd, zodat zichtbaar wordt

wat deze variabelen bijdragen aan de verklaring van het gebruik. Ten slotte worden de buurtvariabelen toegevoegd. Aanvankelijk worden alle buurtkenmerken<sup>8</sup> in het model opgenomen. Uiteindelijk wordt gekozen voor de kenmerken die het sterkste effect hebben op het jeugdzorggebruik, omdat deze onderling vaak een grote samenhang vertonen. Door de verklaarde varianties van de opbouwende modellen te vergelijken valt af te leiden hoe belangrijk respectievelijk de blokken met kind-, ouder-/gezins- en buurtfactoren zijn in de verklaring van de totale variatie in het jeugdzorggebruik.

De modellen worden voor drie leeftijdsgroepen apart geschat (0-4-, 5-12- en 13-17-jarigen). De schattingen zijn het resultaat van multinomiale logit modellen, waarbij de keuze voor verschillende gedragsopties wordt verklaard. Hierbij is uitgegaan van het gebruik van 'pluspakketten' van zorg, dat wordt afgezet tegen het niet-gebruik van jeugdzorg. Het definiëren van pluspakketten is een technische oplossing voor het probleem dat sommige jeugdigen binnen één jaar tijd zorg ontvangen uit meerdere sectoren<sup>9</sup> (de onderzoekseenheid is de jeugdige en niet de ontvangen zorg). De pakketten zijn gedefinieerd naar de volgende rangorde:<sup>10</sup> GGZ, provinciale jeugdzorg, JLVG en JJI. Als een jeugdige meerdere zorgtypen ontvangt, wordt hij ingedeeld bij het pakket dat als laatste voorkomt in dit rijtje. Bijvoorbeeld: als een jeugdige zowel provinciale jeugdzorg als GGZ ontvangt, wordt hij ingedeeld bij het pakket provinciale jeugdzorg.

De resultaten zijn kansverhoudingen (odds ratio's) die als volgt te interpreteren zijn: als het effect gelijk is aan 1 dan is de kans op een bepaald type zorg voor de jeugdigen met een bepaald kenmerk exact gelijk aan die voor de jeugdigen zonder dat kenmerk. Indien het effect significant groter dan wel kleiner is dan 1 dan heeft de groep met het betreffende kenmerk respectievelijk een grotere of een kleinere kans op gebruik van die zorg dan de groep zonder dat kenmerk. Bovendien kan de grootte van de effecten binnen de drie leeftijdsgroepen onderling vergeleken worden, omdat alle variabelen dummy's zijn, met uitzondering van de buurtvariabelen.

Als indicator voor een cumulatie van risicokenmerken wordt gekeken naar de mate waarin vier van deze kenmerken gelijktijdig voorkomen, namelijk eenoudergezin, het ontvangen van een uitkering, niet-westerse allochtone afkomst en aanraking met de politie van de ouders. De resulterende variabele kan vijf waarden aannemen: van waarde nul wanneer er op geen van genoemde kenmerken wordt gescoord, tot en met vier wanneer op alle vier de kenmerken wordt gescoord.

## Resultaten

### 0-4-jarigen

In het algemeen blijken de onderscheiden factoren het jeugdzorggebruik van 0-4-jarigen maar voor een zeer klein deel te voorspellen (de verklaarde variantie is erg laag). De gezins- en ouderfactoren blijken het meest bepalend – alhoewel ook voor deze variabelen geldt dat er slechts sprake is van een zwak verband (tabel 3.2). De kindfactoren blijken minder van belang in de verklaring van het jeugdzorggebruik voor deze leeftijdsgroep, terwijl de buurtkenmerken praktisch geen samenhang vertonen met het gebruik van jeugdzorg.<sup>11</sup>



Van de 0-4-jarigen maken op kindniveau de iets oudere kinderen (3 en 4 jaar) en jongens iets vaker gebruik van provinciale jeugdzorg en jeugd-GGZ. Zowel westerse als niet-westerse migrantenkinderen maken niet meer of minder gebruik van de voorzieningen dan autochtone kinderen.

Op het gezinsniveau is een aantal verklarende variabelen waar te nemen. Kinderen uit gezinnen met een laag inkomen, eenoudergezinnen en kinderen uit uitkeringsgezinnen maken een iets grotere kans op gebruik van jeugd-GGZ en provinciale jeugdzorg. Voorts heeft het kind van wie de ouders in aanraking komen met de politie een iets grotere kans op gebruik van provinciale jeugdzorg.

Zoals gezegd spelen buurtkenmerken een relatief onbelangrijke rol in de verklaring van het gebruik van jeugdzorg, hoewel kinderen in buurten met relatief veel huurwoningen wel iets vaker een beroep doen op provinciale jeugdzorg.

### 5-12-jarigen

Ook voor de groep van 5-12-jarigen is de verklaringsgraad gering. Hier spelen de ouderen gezinsfactoren, net als bij de 0-4-jarigen, relatief de grootste rol. Ook de kindfactoren hebben effect op het jeugdzorggebruik in deze groep, dat iets groter is dan bij 0-4-jarigen. Ten slotte voegt ook hier, net als bij de 0-4-jarigen, de buurt weinig toe aan de verklaring van het jeugdzorggebruik.<sup>12</sup> Hoewel het percentage huurwoningen in de buurt een klein effect heeft op het gebruik van alle voorzieningen, neemt de verklaarde variantie van het totale model niet toe na invoering van de buurtkenmerken.

Bij bestudering van de specifieke kenmerken op kindniveau van de leeftijdsgroep 5-12 jaar is te zien dat de kans op gebruik zowel van jeugd-GGZ als van jeugd-LVG toeneemt naarmate het kind ouder wordt. Voor de provinciale jeugdzorg zijn geen verschillen te zien in gebruik naar leeftijd. Niet-westerse migrantenkinderen maken minder gebruik van alle drie de zorgtypen dan autochtone kinderen. Voor westerse migrantenkinderen geldt hetzelfde voor het gebruik van jeugd-GGZ, maar niet voor het gebruik van provinciale jeugdzorg en jeugd-LVG – zij maken in gelijke mate gebruik van deze twee voorzieningen als autochtone jeugdigen. Jongens hebben voor alle drie de zorgtypen een iets grotere kans op gebruik.

Op het niveau van de ouders en het gezin is te zien dat de kans op het gebruik van de drie zorgtypen iets daalt naarmate het inkomen stijgt. Daarnaast hebben kinderen uit een eenoudergezin een iets grotere kans op gebruik van jeugd-GGZ en provinciale jeugdzorg. Voor gebruik van jeugd-LVG is, niet verrassend, geen effect waar te nemen van de gezinsvorm (een verstandelijke beperking is immers meestal aangeboren). Als de ouder(s) in aanraking is (zijn) geweest met de politie dan is de kans op het gebruik van provinciale jeugdzorg en jeugd-LVG iets groter. Op het gebruik van jeugd-GGZ heeft het geen effect. Kinderen uit gezinnen met één of twee ouders die uitkeringsgerechtigd zijn hebben een iets grotere kans op gebruik van (alle vormen van) jeugdzorg.

Op buurtniveau hebben kinderen in buurten met veel huurwoningen een iets grotere kans op het ontvangen van jeugdzorg, maar zoals gezegd voegt dit effect niets toe aan de verklaringsgraad van het gehele model.

### 13-17-jarigen

Ook voor de groep 13-17-jarigen is een lage verklaringsgraad waarneembaar, maar relatief gezien vertonen de kenmerken van de ouders en het gezin de sterkste samenhang met het jeugdzorggebruik. Ook bij de andere leeftijdsgroepen was te zien dat de ouder- en gezinskenmerken relatief de sterkste effecten hebben, hoewel deze voor de groep van 13-17-jarigen net iets minder belangrijk blijken dan voor 0-12-jarigen. De kindkenmerken hebben ook een effect op het gebruik van jeugdzorg, hoewel ook die effecten kleiner zijn dan die voor 5-12-jarigen. De buurt, ten slotte, heeft ook een (klein) effect op het jeugdzorggebruik van jongeren en adolescenten.<sup>13</sup> Blijkbaar gaat de buurt pas een rol spelen naarmate een jeugdige ouder wordt. Een verklaring hiervoor kan zijn dat jongeren en adolescenten meer buitenshuis komen. Uit ander onderzoek blijkt ook dat in de adolescentie leeftijdgenoten een grotere bron van invloed worden, en ouders wat minder (zie bv. Mounts en Steinberg 1995). Dit blijkt met name het geval voor het gebruik van JLVG, provinciale jeugdzorg en JJI's, en in mindere mate voor het gebruik van jeugd-GGZ. Dit laatste komt waarschijnlijk doordat psychiatrische problemen een sterkere persoonlijke en minder sterke sociale component kennen.

Voor de 13-17-jarigen wordt op het niveau van het kind de kans op jeugdzorggebruik iets groter wordt naarmate het kind ouder is (met uitzondering van het gebruik van JLVG). Het effect van leeftijd is relatief het sterkst voor het gebruik van JJI's: hoe ouder, hoe groter de kans is op het gebruik van deze voorziening. Westerse allochtonen hebben niet meer of minder kans op het gebruik van een van de zorgtypen, en voor niet-westerse allochtonen geldt dat zij een iets kleinere kans hebben op het gebruik van GGZ en JLVG dan autochtone jongeren, maar een iets grotere kans op het gebruik van JJI's. Er is geen verschil tussen etniciteitsgroepen voor het gebruik van provinciale jeugdzorg. Jongens hebben een iets grotere kans op het gebruik van JLVG en de JJI's dan meisjes; voor de overige twee zorgtypen zijn geen verschillen waarneembaar.

Net als bij 5-12-jarigen neemt de kans op het gebruik van alle vier de zorgtypen iets af naarmate het huishoudinkomen toeneemt. Jongeren uit een eenoudergezin hebben een grotere kans op gebruik van GGZ en provinciale jeugdzorg. Deze samenhang is ook aanwezig bij het gebruik van JLVG en JJI, maar die wordt overgenomen door het variabele inkomen. Dit komt doordat bijna alle eenoudergezinnen onder de gebruikers van deze twee zorgvormen in de categorie laag inkomen vallen. Voorts hebben de ouder(s) van gebruikers van provinciale jeugdzorg, JLVG en JJI vaker contact gehad met de politie. Voor GGZ-gebruikers geldt dit echter niet. Ten slotte hebben kinderen uit een gezin met een uitkering op ouder-/gezinsniveau een grotere kans om in (alle vormen van) jeugdzorg terecht te komen.

In deze leeftijdscategorie maakt ook de buurt waarin de jeugdige woont enig verschil. Voor de jeugd-GGZ is te zien dat het gebruik ervan toeneemt naarmate de buurt dichter bevolkt is, terwijl voor provinciale jeugdzorg, JLVG en JJI vooral het percentage huurwoningen indicatief is: hoe hoger dat percentage is, hoe meer kinderen gebruikmaken van die drie voorzieningen.

### Alle leeftijden

Vervolgens zijn de modellen voor de drie leeftijdsgroepen getest met invoeging van een variabele die de cumulatie van kenmerken voor het kind aangeeft. Deze cumulatie blijkt inderdaad een positieve impact te hebben op het jeugdzorggebruik. Door invoeging van deze variabele vallen echter de gevonden kenmerken, eenoudergezin en aanraking met politie van de ouders, weg. Bovendien neemt de verklaarde variantie van het model niet toe. Er is dan ook geen aanleiding om uit te gaan van een cumulatie-effect. Met andere woorden: het effect is niet groter dan de som van de effecten van de individuele kenmerken.

Tabel 3.2

Verklaringsmodel voor gebruik van jeugdzorgvoorzieningen naar drie typen determinanten, 2007

kenmerken	0-4-jarigen		5-12-jarigen			13-17-jarigen			JJI
	GGZ	prov. JZ	GGZ	prov. JZ	JLVG	GGZ	prov. JZ	JLVG	
kindniveau									
leeftijd 2 <sup>a</sup>	+	+							
leeftijd 3 <sup>a</sup>	+	+							
leeftijd 4 <sup>a</sup>			-	.	-				
leeftijd 5 <sup>b</sup>			-	.	-				
leeftijd 6 <sup>b</sup>			-	.	-				
leeftijd 7 <sup>b</sup>			-	.	-				
leeftijd 8 <sup>b</sup>						-	-	.	-
leeftijd 13 <sup>c</sup>						.	.	.	+
leeftijd 15 <sup>c</sup>						.	.	-	+
leeftijd 16 <sup>c</sup>						.	.	-	+
leeftijd 17 <sup>c</sup>						.	.	-	+
westerse allochtoon <sup>d</sup>	.	.	-	.	.	.	.	.	.
niet-westerse allochtoon <sup>d</sup>	.	.	-	-	-	-	-	-	+
jongens <sup>e</sup>	+	+	+	+	+	.	.	+	+
<i>pseudo R<sup>2</sup> kindfactoren</i>		0,01			0,03			0,01	
gezins-/ouderniveau									
inkomen (midden) <sup>f</sup>	.	.	-	-	-	.	-	-	.
inkomen (hoog) <sup>f</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
eenoudergezin <sup>g</sup>	+	+	+	+	.	+	+	.	.
aanraking politie ouder(s) <sup>h</sup>	.	+	.	+	+	.	+	+	+
uitkering <sup>i</sup>	+	+	+	+	+	+	+	+	+
<i>pseudo R<sup>2</sup> incl. gezinsfactoren</i>		0,05			0,07			0,04	
<i>toename R<sup>2</sup> door gezinsfactoren</i>		0,04			0,04			0,03	
buurtniveau									
bevolkingsdichtheid <sup>j,k</sup>	.	.	.	.	.	+	.	.	.
% huurwoningen	.	+	+	+	+	.	+	+	+
<i>pseudo R<sup>2</sup> alle factoren</i>		0,05			0,07			0,05	
<i>toename R<sup>2</sup> door buurtfactoren</i>		0,00			0,00			0,01	
N		62.330			120.002			71.638	

Kenmerken die voor geen enkele voorziening significant bleken, zijn niet gerapporteerd.

De conclusie kan zijn dat de kenmerken slechts een klein deel verklaren van het al of niet gebruikmaken van jeugdzorg. Het gebruik van jeugdzorg hangt relatief het sterkst samen met ouder- en gezinskenmerken, namelijk het ontvangen van een uitkering, aanraking met de politie en de gezinsvorm. Daarnaast speelt het geslacht van de jeugdige een relatief grote rol bij 5-12-jarigen en de leeftijd bij 0-4-jarigen. De buurt speelt (bijna) geen rol in de verklaring van jeugdzorggebruik.

Conform de verwachting blijken de gebruikers van de verschillende voorzieningen veelal vergelijkbare kenmerken te hebben (vooral de 0-12-jarigen). De J11-gebruikers wijken het sterkst af, wat verklaarbaar is door het gedwongen karakter van deze voorziening. Met name niet-westerse allochtonen blijken een grotere kans te hebben op J11-gebruik. Terwijl niet-westerse allochtonen in alle niet-gedwongen voorzieningen ondervertegenwoordigd zijn, blijken ze in de J11's sterk oververtegenwoordigd. Een verklaring kan worden gevonden in een publicatie van Boon en De Haan (2010). Zij betogen dat de drempel om hulp te vragen bij de jeugd-GGZ erg hoog is voor niet-westerse migranten van jonge leeftijd. Volgens de auteurs kan de ondervertegenwoordiging in de GGZ op jonge leeftijd uitmonden in een escalatie van de problematiek op latere leeftijd, en daarmee in een oververtegenwoordiging van niet-westerse allochtonen in de J11's.

### 3.5 Samenvatting en discussie

In het eerste deel van dit hoofdstuk is te lezen dat er sprake is van een aanzienlijke groei van de jeugdzorg, zowel in gebruik als in kosten. De groei geldt voor alle drie de onderzochte sectoren in de tweedelijns jeugdzorg: zowel voor jeugd-GGZ, provinciale jeugdzorg als jeugd-LVG. Het is vooral het gebruik van ambulante zorg, zowel binnen de provinciale jeugdzorg als in de jeugd-GGZ dat heeft gezorgd voor een enorme groeispurt. In de periode 2003-2006 deed zich de sterkste groei voor. In de literatuur worden verschillende redenen genoemd voor het grotere beroep dat wordt gedaan op jeugdzorg. De maatschappij lijkt steeds strengere eisen aan jeugdigen te stellen; als zij hier niet aan voldoen wordt er sneller professionele hulp ingeroepen. Veel van die problemen werden vroeger wellicht in het informele circuit opgelost. Dit is overigens een trend die ook in andere jeugdregelingen wordt waargenomen, zoals in de Wajong, de pgb-regeling en de rugzakjesregeling (TNO 2007). Daarnaast lijkt er sinds een incident in 2004 met het meisje Savanna, dat een fatale afloop had, een angst te bestaan om ernstige gevallen te missen. Deze angst zou een van de verklaringen kunnen zijn voor de groei in het aantal afgegeven indicaties. In de jaren daarop ontstond een zogenoemd Savanna-effect, dat betrekking heeft op de sterke toename van het gebruik van begeleiding door een gezinsvoogd (Stallenberg 2007/2008). Ten derde is de diagnostiek verbeterd, waardoor eventuele problematiek bij jeugdigen eerder wordt herkend en behandeld. Mede om de geconstateerde groei enigszins te kunnen beteugelen wordt de jeugdzorg, naast andere regelingen, overgeheveld naar de gemeenten. De achterliggende gedachte daarbij is dat problemen eerder aan het licht kunnen komen, waardoor verergering in meer gevallen kan worden voorkomen en er volstaan kan worden met (goedkopere) hulp vanuit het voorliggende traject (de Centra voor Jeugd en Gezin). Het tweede deel van dit hoofdstuk concentreerde zich op de kenmerken van kinderen

die gebruikmaken van diverse vormen van jeugdzorg die binnenkort overgaan naar de gemeente (jeugd-GGZ, provinciale jeugdzorg, jeugd-LVG, en, op iets langere termijn, JJI). Hoewel de verklaaringsgraad van de modellen laag is, blijken voor alle kinderen de kenmerken op het gezins-/ouderniveau (financieel-economische situatie, gezinsvorm en aanraking met de politie van de ouders) relatief de grootste rol te spelen. De kenmerken van het kind zijn minder van invloed op het gebruik van jeugdzorg dan kenmerken van de ouder(s) of het gezin. Buurtkenmerken, ten slotte, hebben nauwelijks effect op het gebruik van jeugdzorg. Een klein effect was wel te zien bij 13-17-jarigen. In het algemeen blijken het vaak dezelfde kenmerken te zijn die invloed hebben op het gebruik van de verschillende typen van jeugdzorg. De gebruikers van JJI's wijken wat betreft kenmerken het sterkst af van de gebruikers van andere jeugdzorgvoorzieningen. Dat is te verklaren uit het gedwongen karakter van deze zorg, terwijl de andere onderzochte voorzieningen alle vrijwillig zijn.

## Noten

- 1 Later in dit hoofdstuk worden lagere overlapperpercentages genoemd. Die percentages betreffen echter de overlap ('dubbelstellingen') *binnen* voorzieningen. Hier gaat het om overlap zowel binnen als tussen voorzieningen.
- 2 Tot en met 2007 werd geen onderscheid gemaakt naar type crisisopvang (spoedeisende zorg). Het leeuwendeel van de crisisopvang vond plaats in een residentiële setting. Daarom werd de crisisopvang in zijn geheel gerekend tot de residentiële zorg. Vanaf 2008 wordt een onderscheid gemaakt naar type crisisopvang. Dat jaar werd circa de helft van de crisisopvang in residentiële vorm verstrekt, een derde deel in ambulante vorm en een vijfde deel in de vorm van pleegzorg. Daarbij moet wel aangetekend worden dat een onbekend deel van de ambulante crisisopvang en pleegzorg crisisopvang door instellingen bij de reguliere zorg werd gerekend. Door deze registratieverschillen treedt een kleine trendbreuk in de tijdreeksen voor jeugdzorg op.
- 3 In het rapport *Zorg met verblijf* van RIGO Research en Advies BV (oktober 2008) wordt gesproken over 2800 bewoners in 2006.
- 4 Onderzoek Jeugd en Opgroeien 2011 (010'11). Den Haag: SCP/CBS.
- 5 De data van gebruikers van jeugdzorg zijn afkomstig van onderzoeksbureau B&A. Deze zijn door het CBS verrijkt met gegevens over achtergrondkenmerken. Bovendien heeft het CBS de gegevens over de niet-gebruikers van jeugdzorg toegevoegd, met als resultaat een databestand van alle jeugdigen van 0 tot en met 17 jaar in de provincie Utrecht op peildatum 1 januari 2007, hun jeugdzorggebruik en hun kenmerken.
- 6 In het algemeen gaat het dan om zwaardere vergrijpen. Wij hebben helaas alleen gegevens over contact met de politie in het algemeen (over de jaren 2006 en 2007), die niet zijn uitgesplitst naar het soort overtreding. Daardoor zullen eventuele gevonden effecten in onze modellen wellicht onderschat worden.
- 7 In de literatuur zijn er twee opvattingen over de cumulatie van risicofactoren (Groenendaal en Deković 2000, p. 9). Enerzijds is er de lineaire/additieve opvatting: hoe meer risicofactoren een kind heeft, hoe groter de kans op problemen, waarbij de kansen van de risicofactoren kunnen worden opgeteld. Anderzijds is er de opvatting van een niet-lineair toenemende kans op problemen bij toename van het aantal risicofactoren: naarmate er meer risicofactoren zijn, versterken de risicofactoren elkaar. Dit cumulatie-effect kan ook worden aangetroffen bij het gebruik van de verschillende jeugdzorgvoorzieningen. Daartoe zijn alle mogelijke interactie-/kruiseffecten tussen de risicofactoren getest, om na te gaan of deze groter zijn dan de som van de individuele effecten.

- 8 De complete lijst van buurtvariabelen die is getest: de bevolkingsdichtheid, het percentage huurwoningen, het percentage uitkeringsgerechtigden, het percentage niet-westerse allochtonen, het percentage lage inkomens en de gemiddelde woz-waarde van de woningen.
- 9 Ongeveer twee derde van de cliënten ontvangt zorg uit slechts één sector.
- 10 Deze volgorde is een keuze die is gemaakt op basis van de veronderstelde 'zwaarte' van de zorg. Daarbij is JJ1 als zwaarste zorgtype gedefinieerd (het is immers zorg die plaatsvindt in het gedwongen kader), gevolgd door JLVG (omdat gebruik van dit zorgtype over het algemeen langdurig is), provinciale jeugdzorg en jeugd-GGZ als lichtste zorgvorm.
- 11 De toename van de verklaarde variantie is respectievelijk 0,01 voor de kindfactoren, 0,04 voor de ouder-/gezinsfactoren en 0,00 voor de buurtfactoren (tabel 3.2).
- 12 De toename van de verklaarde variantie is respectievelijk 0,03 voor de kindfactoren, 0,04 voor de ouder-/gezinsfactoren en 0,00 voor de buurtfactoren (tabel 3.2).
- 13 De toename van de verklaarde variantie is respectievelijk 0,01 voor de kindfactoren, 0,03 voor de ouder-/gezinsfactoren en 0,01 voor de buurtfactoren (tabel 3.2).

## Summary

### Measurements for municipalities

#### An analysis of local government output

At the request of the Public Administration and Democracy Directorate (*directie Openbaar Bestuur en Democratie*) of the Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations, the Netherlands Institute for Social Research/*SCP* provides an annual update on the relationship between local government output and expenditure at macro-level. The first report was published in 2001 as a pilot, and was turned into a standard version from 2003. The present report, 'Measurements for municipalities 2011' (*Maten voor gemeenten 2011*) is an update of the previous reports. The analyses presented relate primarily to the period 2004-2009, though the report also explores the trend in a number of key figures over the period 1995-2009. A number of municipal task areas are left out of consideration, namely land and property development activities, port management activities, utilities and financial transactions. This report increases the insight into the relationship between local authority expenditure and output.

#### Total expenditure

Total spending by local government on the task areas analysed showed a nominal increase of 3.6% per annum in the period 2004-2009. However, after adjustment for inflation, the real increase falls to just 1.9% per annum. The average growth rate over the period was heavily impacted by a downturn in the period 2003-2006, after which it rose again in 2007, 2008 and especially 2009. The downward trend in the preceding years was due partly to spending cuts and partly to the hiving off of certain municipal tasks through autonomisation and privatisation. The rise in spending in the last two years of the period was due largely to the assignment of a new responsibility to local authorities, namely domestic help (from 2007), and the growing local authority involvement in sheltered employment (from 2008) as well as steep price increases in the areas of population affairs, municipal health care and economic affairs (2009). These cost increases are related to additional expenditure that is not expressed in the output indicators used, such as the introduction of youth and family centres and the Electronic Child Dossier (youth health care) and the stimulation of economic activity in a growing economic crisis (economic affairs).

#### Output

This report measures output both directly, in terms of the number of users of a service or the number of services delivered, and indirectly by correcting expenditure based on relevant price trends to provide an indication of the volume trend. The resultant output measure systematically lags behind the growth in real expenditure. After decreasing in the early part of the period studied and rising in the latter years, output showed a net fall over the period 2004-2009 averaging 0.1% per annum. This means that the trend in local

authority output was well below the trend in gross domestic product (volume growth of 1.5% per annum) and the growth in the population (averaging 0.3% per annum).

### Task changes

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 2002-2009 their impact was relatively minor because the addition of new tasks in the fields of domestic help (2007) and sheltered employment (2008) was more or less cancelled out by the (more gradual) hiving off of tasks in education, child care, housing management and public transport. If these task changes are taken into account, expenditure in the period 2004-2009 shows an increase in real terms of 1.3%, while the output of services lags behind by 0.7% per annum.

### Contributions from central government

In the period 2004-2006, cuts in public spending put pressure on the transfers from central government to local authorities; these transfers increased again in the period 2006-2009. The transfers consist on the one hand of non-specific transfers to municipal funds and on the other of transfers for specific tasks with which local authorities have been charged by central government. The sharpest reduction was in task-specific transfers; the only year in which these increased was 2008, when local authorities were given financial responsibility for sheltered employment. Transfers to municipal funds fell only in the first years of the period studied, after which they began to increase again, due partly to a sharing in the general growth and partly to a switch from task-specific to general transfers to municipal funds, as well as to the transfer of responsibility for domestic help to local authorities in 2007.

### Relative cost price

The trend in real expenditure per product gives an indication of how much cheaper or more expensive a product becomes compared with the average domestic product. For this reason, this can also be described as the relative cost price of the product in question. In the period 2004-2009, the cost price of municipal services increased on average 2.5% faster per year than the average domestic product cost price.

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 care and education (see SCP 2010). This increase can be explained in part by the fact that labour productivity in public services is much lower than in the private sector, whereas pay increases are more or less in line with the market. To some extent this has to do with the nature of the services provided which, 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 there appears to have been an improvement in most cases in the period 2004-2009.



### Developments per task area

This report looks in detail at developments in individual task areas, including policy developments, the product indicators used, trends in output of services and the growth in real expenditure, as well as the quality and efficacy of the service delivery. Since the task areas analysed and the availability of data differ in their extent and complexity, there is a concomitant wide difference in the extent and depth of the analyses. Most information is available about population affairs, education, employment and income, services for the disabled, culture, sport and green spaces. Sparse but adequate output figures are also available for a number of other task areas, such as roads and water, sewage and cleansing services and public housing. In addition to physical indicators such as the number of products or users, value indicators have proved useful here; when adjusted for the trend in prices, these give an indication of the trend in output volume. In certain policy sectors, such as administrative affairs, general support services, 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.

### Salient findings for the period 2004-2009

- The reduction in local authority involvement in the provision of education and public transport is continuing. The share taken by education in local authority spending fell from 10.9% in 2005 to 5.5% in 2009, and from 2.5% to 0.6% for public transport.
- The transfer of responsibility for domestic help to local authorities in 2007 led to a sharp increase in local authority involvement in the provision of social services; the share of total local authority expenditure taken by this area increased from 5.7% in 2005 to 10.1% in 2009.
- Spending on general administrative support rose by an average of 3% per annum in real terms; the biggest increase occurred in 2009, when spending rose by over 6%.
- The quality of primary education increased between 2004 and 2009 against a modest rise in the cost price.
- Spending on subsidised employment and reintegration is rising much more quickly than the delivered output – the number of jobs created and the number of ongoing reintegration projects – even though the number of persons joining the labour force is growing. This discrepancy is reflected in the rise in the cost price of around 10% per annum. Against this, local authorities are investing increasingly in vocational education, social activation and supporting activities, though these forms of participation are characterised in this report as 'intermediary' in guiding people to work and are therefore not included in the final output figures. In the past, there was often money left over from the reintegration budget; the cumulative reintegration funding surplus rose from 23% of the annual budget in 2004 to 52% in 2007, after which it fell to 30% in 2009.
- Spending on civic integration rose by an average of 2% in real terms, but a system change meant that output temporarily lagged behind, leading to an increase in the

cost price of over 6% per annum. The revamped civic integration system is now getting off the ground well after long delays.

- Expenditure on services for the disabled in the context of the Social Support Act (Wmo) fell gradually through the period studied; the cost price fell by an average of 2% per annum with unchanged output. This reduction in cost price was due partly to a price-conscious procurement policy and the provision of more collective arrangements in the area of transport.
- Spending on youth health care rose sharply in real terms, especially in 2009. This increase was due in part to the introduction of youth and family centres and the Electronic Child Dossier. In real terms, the increase in spending totalled around 13% per annum.
- Output by public libraries - i.e. the number of items lent – fell by around 3% per year, whereas spending in real terms increased by almost 3% per annum, resulting in an average cost price increase of almost 6% per annum.
- Local authority spending to stimulate economic activity and employment rose by an average of 8% per annum in real terms; the rise of 24% in spending in 2009 is especially notable, and is probably linked to the gathering economic recession.

### Quality and efficiency

The approach developed in this report should be seen mainly as a means of providing a broad indication of trends. Where differences occur between the development of tasks and resources, which cannot be reasonably explained from trends in productivity 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. The analyses performed for this study show that in most cases, where the cost price of provisions increased sharply, there was a concomitant improvement in quality. This was the case, for example, with population affairs, reintegration and social assistance benefit, social relief/community outreach, (youth) health care and economic affairs. For two services where this is not the case, namely the fire service and civic integration, good explanations can be given.

### Youth care

This edition of Measurements for municipalities also focuses on a special theme, namely youth care. Youth care services in the Netherlands will be gradually transferred entirely to local authorities over the period 2014-2016. Stated at 2009 prices, the sum involved exceeds EUR 3 billion. In recent years, while the number of young people in the Netherlands has remained virtually unchanged, both the use and costs of youth care services have surged ahead. This growth has occurred in all three sectors studied: youth mental health services, provincial youth care and care for young people with mild learning disabilities. The main source of this increase is ambulatory care. The literature puts forward

various reasons for the growth in youth care services: increasingly heavy demands placed on young people, growing anxiety about taking the wrong path as a result of incidents, better diagnosis and better intervention techniques. The decision to transfer youth care services to local authorities is driven partly by a desire to constrain the observed growth somewhat, based on the idea that problems will come to light earlier at local level and can be resolved more effectively and more efficiently.

In seeking to explain the use of youth care services, this study looked at objective factors. Factors at family level (financial situation, family form and parents who come into contact with the police) are found to play the biggest role. The characteristics of the individual child and the residential neighbourhood have only a minor influence on the use of youth care services. Generally, the same characteristics are found to influence the use of the different types of youth care. This suggests that the type of youth care deployed is determined partly by more or less chance circumstances, with the result that youth care problems manifest themselves and are perceived as mental health, social or judicial issues.

## Bijlage A    Analyseresultaten netto-uitgaven

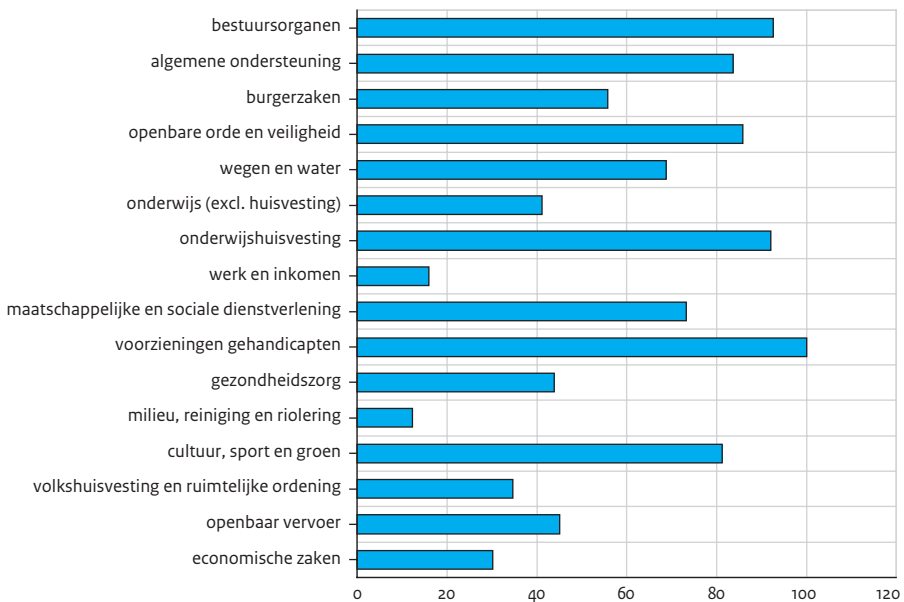
De hoofdtekst van dit rapport heeft betrekking op de analyse van de totale gemeentelijke uitgaven. Op de netto-uitgaven, berekend als het saldo van de taakgebonden uitgaven en inkomsten wordt niet of nauwelijks ingegaan. In eerdere rapporten is wel prominent ingegaan op de productie die wordt gefinancierd 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 netto-analyse. De omvang van de netto-uitgaven is al besproken naar aanleiding van tabel 1.1. De opzet van de netto-analyse wordt uit de doeken gedaan in kader B.1 (internetbijlage B). 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 relatief groot bij bestuursorganen, algemene ondersteuning, openbare orde en veiligheid, wegen en water, onderwijshuisvesting, maatschappelijke en sociale dienstverlening, voorzieningen gehandicapten en cultuur/sport/groen. Het is relatief klein bij werk en inkomen, milieu/reiniging/riolering, volkshuisvesting/ruimtelijke ordening en economische zaken. De overige voorzieningen nemen een tussenpositie in.

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, en nieuwe taken op het terrein van de ouder- en kindzorg (2003), de huishoudelijke zorg (2007) en de financiële verantwoordelijkheid voor de sociale werkvoorziening (2008). Bij de netto-uitgaven neemt het aantal complicaties verder toe, doordat sommige specifieke uitkeringen in de loop der tijd zijn beëindigd en gecompenseerd door een verhoging van het gemeentefonds (bv. bij onderwijshuisvesting) of doordat 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.

Figuur A.1

Netto-uitgaven als percentage van totale gemeentelijke uitgaven, 2009



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen)

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 ook een probleem bij een taakveld als parkeren, waar door de jaren heen sprake is geweest van overschotten. In een dergelijk 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. Vergelijkbare problemen doen zich de laatste jaren voor bij de taakvelden reiniging en riolering.

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 (20%), maatschappelijke en sociale dienstverlening (15%), wegen en water (13%) en onderwijs (incl. huisvesting: 10%) veruit 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 § B.3 in bijlage B). 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 D.3.

In tabel A.1 wordt een overzicht gegeven van enkele kernuitkomsten voor de netto-uitgaven. In de periode 2004-2009 stegen de reële netto-uitgaven gemiddeld met 4,4% en de nettoproductie met 2,4% per jaar. Dit impliceert een toename van de reële kostprijs van 2,0% per jaar.

Ook bij de netto-uitgaven worden de uitkomsten beïnvloed door taakmutaties. Zonder een correctie voor taakmutaties geven de uitkomsten geen zuiver beeld van de beschikbare middelen voor gelijkblijvende taken. In de jaren negentig hadden deze taakmutaties betrekking op de overheveling van onderwijshuisvesting en de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) naar het gemeentefonds. De verschillen tussen de gecorrigeerde en ongecorrigeerde versies in tabel A.1 worden echter vooral beïnvloed door de uitbreiding van de gemeentelijke taken met de huishoudelijke zorg in 2007 en de uitbreiding van de bemoeienis met de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) in 2008. Deze blijken verantwoordelijk te zijn voor een aanzienlijk deel van de groei in de ongecorrigeerde cijfers. Na deze correctie resteert een iets lagere groei van de reële netto-uitgaven (gemiddeld 3,3% per jaar) en een matige groei (1,0%) van de nettoproductie. De reële kostprijs neemt daardoor met 2,2% per jaar toe.

Tabel A.1

Analyse netto-uitgaven, 2003-2008

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	groeivoet <sup>a</sup> 2004-2009
ongecorrigeerd							
ontwikkeling netto-uitgaven (mln. euro)	16.810	16.900	17.900	19.600	21.000	22.700	6,2
reële ontwikkeling netto-uitgaven (index)	100,0	98,0	102,1	109,9	115,1	124,3	4,4
ontwikkeling nettoproductie (index)	100,0	98,0	101,3	107,0	109,8	112,6	2,4
ontwikkeling reële uitgaven per product (index)	100,0	100,0	100,8	102,7	104,9	110,4	2,0
gecorrigeerd voor taakmutaties <sup>b</sup>							
reële ontwikkeling netto-uitgaven (index)	100,0	98,6	102,9	103,7	108,7	117,5	3,3
ontwikkeling nettoproductie (index)	100,0	97,7	101,6	100,4	103,0	105,2	1,0
ontwikkeling reële uitgaven per product (index)	100,0	101,0	101,3	103,3	105,5	111,7	2,2

a Gemiddelde jaarlijkse procentuele groei.

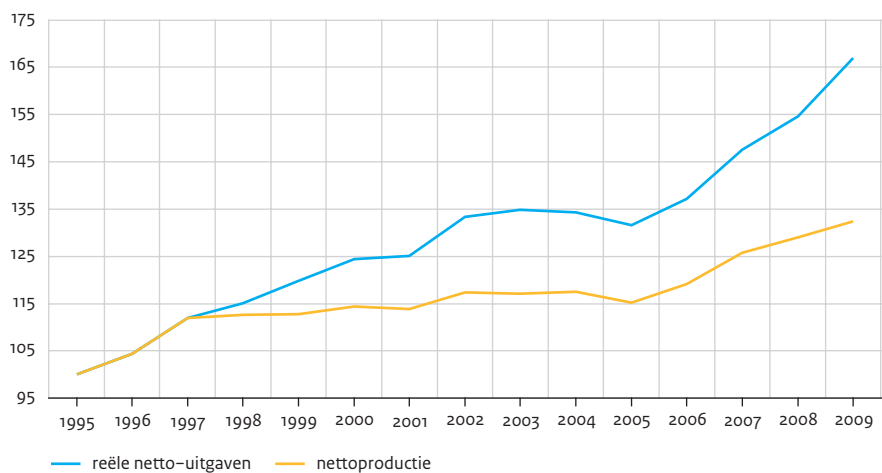
b Taakvelden exclusief onderwijshuisvesting, ouder- en kindzorg, huishoudelijke zorg en sociale werkvoorziening.

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

Figuur A.2 toont dat de reële netto-uitgaven in de periode 1995-2009 gestaag zijn toegenomen (met gemiddeld 3,7% per jaar). Alleen in de periode 2002-2005 was sprake van stagnerende reële netto-uitgaven. In de jaren 2006-2009 trad opnieuw een stijging op, vooral door de overheveling van specifieke uitkeringen naar het gemeentefonds en daarnaast door de toevoeging van de huishoudelijke zorg aan de gemeentelijke taken. De stijging van de nettoproductie was geringer (gemiddeld 2,0% per jaar), mede omdat daarbij gedurende een veel langere periode (van 1998 tot 2005) een stagnatie van de groei optrad. Dit verloop correspondeert met een stijging van de reële kostprijs met 1,7% per jaar.

Figuur A.2

Netto-uitgaven en bijbehorende productie, 1995-2009 (ongecorrigeerd; indexcijfers, 1995 = 100)



Bron: CBS (Statistiek gemeenterekeningen)



## Literatuur

- Aalbers-Van Leeuwen, M., L. van Hees en J. Hermanns (2002). Risico- en protectieve factoren in moderne gezinnen: reden tot optimisme of reden tot pessimisme? In: *Pedagogiek*, jg. 22, nr. 1, p. 41-54.
- Aarsen, Eelco van, Frank Schoenmakers en Rob Hoffius (2006). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting po/vo. Vijfde meting onder gemeenten. Eindrapport*. Leiden: Research voor Beleid.
- Accessibility (2010). *Accessibility Monitor 2010 van Gemeenten*. Utrecht: Stichting Accessibility.
- AEF (2004). *Iv3-productenlijst; toets der kritiek. Rapportage draagvlakonderzoek* (zie ook internetbijlagen). Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Allers, M.A. (2006). *Belastingoverzicht grote gemeenten 2006*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.
- Almelo (2004). *Werkplan Publiekszaken 2004*. Almelo: gemeente Almelo.
- Ambulancezorg Nederland (2010). *Ambulances in-zicht 2009*. Zwolle: Vereniging Ambulance Zorg Nederland.
- Asscher, J.J. en M. Paulussen-Hoogbeem (2005). De invloed van risico- en protectieve factoren op de ontwikkeling en opvoeding van jonge kinderen. In: *Kind & Adolescent*, jg. 26, p. 56-69.
- AVV (2005). *Monitor Stedelijke Bereikbaarheid 2004*. Den Haag: Rijkswaterstaat Adviesdienst Verkeer en Vervoer.
- AZ (2009). *Beleidsprogramma 2007-2011*. Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken en de vice-minister-presidenten 25 maart 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008/2009 31070, nr. 24.
- B&A (2008). *Staat van de dualisering*. Den Haag: B&A Group.
- B&A (2009). *Combinaties van zorg bij jeugdigen*. Den Haag: B&A Group.
- Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (2006). *Culturen rond besturen. Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*. Geraadpleegd april 2011 via [http://www.actieprogrammalokaalbestuur.nl/files/file/ALB-HANDREIKINGEN/ALB\\_HR\\_CulturenRondBesturen2006.pdf](http://www.actieprogrammalokaalbestuur.nl/files/file/ALB-HANDREIKINGEN/ALB_HR_CulturenRondBesturen2006.pdf)
- Berg, Yorick van den, Carlo Hover, Peter van der Loos en Yermo Wever (2009). *Combinaties van zorg bij jeugdigen*. Den Haag, B&A Consulting bv.
- Besturenraad (2009). *Gemeenten geven veel minder uit aan onderwijshuisvesting*. Geraadpleegd april 2011 via <http://www.besturenraad.nl/content/gemeenten-geven-veel-minder-uit-aan-onderwijshuisvesting-o>
- BMC (2009). *Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg – eindrapport*. Amersfoort: BMC.
- BMC (2010). *Gemeenteraadsverkiezingen 2010 in zicht. Opkomst, interesse en vertrouwen*. Amersfoort: BMC.
- Bolhuis, Peter, Eelco Flapper en Eva Mandos (2005). *Jaarrapport Wsw-statistiek 2004. Eindrapport*. Leiden: Research voor Beleid.
- Bolhuis, Peter en Eelco Flapper (2006). *Jaarrapport Wsw-statistiek 2005. Eindrapport*. Leiden: Research voor Beleid.
- Bolhuis, Peter en Eelco Flapper (2007). *Jaarrapport Wsw-statistiek 2006. Eindrapport*. Leiden: Research voor Beleid.
- Boon, A. en A. de Haan (2010). De toegankelijkheid van de Jeugd-GGZ voor jeugdigen van niet-Nederlandse herkomst. In: *Epidemiologisch bulletin*, jg. 45, nr. 2, p. 2-7.
- Bordewijk, P. en H.L. Klaassen (2000). *Wij laten ons niet kennen. Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

- Bosselaar, Hans, Duco Bannink, Carla van Deursen en Willem Trommel (2007). *Werkt de wwb? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Breedveld, K. Kamphuis, C.B.M. en A. Tiessen-Raaphorst (red.) (2008). *Rapportage sport 2008*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/W.J.H. Mulier Instituut.
- Breedveld, K., H. van der Poel, M. de Jong en D. Collard (2011). *Beleidsdoorlichting sport hoofdrapport*. 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.
- Brinkhof, Rogier (2005). *Nationale Parkeertest 2005*. Leidschendam: Platform Detailhandel Nederland.
- Brinkhof, Rogier (2006). *Nationale Parkeertest 2006*. Leidschendam: Platform Detailhandel Nederland.
- Brinkhof, Rogier (2007). *Nationale Parkeertest 2007*. Leidschendam: Platform Detailhandel Nederland.
- Brinkhof, Rogier (2008). *Nationale Parkeertest 2008*. Leidschendam: Platform Detailhandel Nederland.
- Bunt, S.M., M. Grootsholte en R. Kemper (2007). *De wwb gewogen: Gemeenten aan het woord*. Leiden: Research voor Beleid.
- BWU (2009). *Regionale kansen voor kwaliteit. Handreiking voor uitvoeringsstrategieën in provinciaal en (inter) gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid*. Den Haag: Bestuurlijke werkgroep uitvoeringsstrategie(her) ontwikkeling bedrijventerreinen.
- BZK (2000). *Plan van Aanpak Transparantie in de financiële verhouding*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 12 december 2000. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27400 B, nr. 7.
- BZK (2002). *Circulaire gemeentefonds van 11 december 2002*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2003). *Begroten en verantwoorden*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (circulaire van 17 januari 2003, nummer Fo2003/U51190).
- BZK (2004). *Anders gestuurd, beter bestuurd. Eindrapport van de stuurgroep specifieke uitkeringen*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2007). *Kerngegevens overheidspersoneel 2006*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2009a). *1 miljoen overheidsuittreksels overbodig*. Geraadpleegd april 2011 via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2009/01/22/1-miljoen-overheidsuittreksels-overbodig.html>
- BZK (2009b). *Bijlage onderhoudsrapport specifieke uitkeringen 2009*. Geraadpleegd mei 2011 via <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2009/04/28/onderhoudsrapportage-specifieke-uitkeringen-2009/kopievanbijlageeosu2009mr.pdf>
- BZK (2010a). *Trendnota arbeidszaken overheid 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 32501, nr. 2.
- BZK (2010b). *Reisdocumenten*. Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 17 maart 2010. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 25764, nr. 42.
- BZK (2010c). *Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2010*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2010d). *Zeven miljoen in 2010 voor inburgering op de werkvloer*. Nieuwsbericht 12 april 2010. Geraadpleegd mei 2011 via <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/04/12/zeven-miljoen-in-2010-voor-inburgering-op-de-werkvloer.html>
- BZK/VNG (2007). *Samen aan de slag. Bestuursakkoord Rijk-gemeenten*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

- BZK/VNG/IPO (2009). *Krimpen met kwaliteit. Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken, Vereniging Nederlandse Gemeenten en Interprovinciaal Overleg.
- CBS (2006). *Veiligheidsmonitor Rijk 2006*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2008). *Flinke groei kinderopvang in 2007*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek (Webmagazine 23 april 2008). Geraadpleegd mei 2011 via <http://www.cbs.nl/nl-nl/menu/themas/inkomen-bestedingen/publicaties/artikelen/archief/2008/2008-2452-wm.htm>
- CBS (2009a). *Integrale Veiligheidsmonitor 2009. Landelijke rapportage*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2009b). *Nationale rekeningen 2008*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2010). *Overheidstekort 5,3 procent in 2009*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, 31 maart 2010.
- CBS en Justitie (2011). *Integrale Veiligheidsmonitor 2010. Landelijke rapportage*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek en ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Cebeon (2003). *Werklijst producten (bestuurlijke diensten, fysieke infrastructuur, voorzieningen)*. Amsterdam: Centrum Beleidsadviserend Onderzoek.
- Cebeon (2006). *Openbare orde en veiligheid: uitgavenontwikkeling 2001-2005*. Amsterdam: Centrum Beleidsadviserend Onderzoek.
- Cebeon (2010). *Uitvoeringskosten gemeenten en uwv*. Amsterdam: Centrum Beleidsadviserend Onderzoek.
- Cebeon/v B Groep (1993). *Structuur gerecht. ijkning gemeentelijke uitgaven in kader herziening fv w'84*. Amsterdam/Voorburg: Centrum Beleidsadviserend Onderzoek/v B Groep.
- Cedris (2005). *Brancheverslag 2004*. Utrecht: Brancheorganisatie van sociale werkgelegenheids- en re-integratiebedrijven.
- Cedris (2006). *Brancheverslag 2005*. Utrecht: Brancheorganisatie van sociale werkgelegenheids- en re-integratiebedrijven.
- Cedris (2007). *Brancheverslag 2006*. Utrecht: Brancheorganisatie van sociale werkgelegenheids- en re-integratiebedrijven.
- Cedris (2008). *Brancheverslag 2007*. Utrecht: Brancheorganisatie van sociale werkgelegenheids- en re-integratiebedrijven.
- Cedris (2010). *Brancheverslag 2009*. Utrecht: Brancheorganisatie van sociale werkgelegenheids- en re-integratiebedrijven.
- CFI (2008). *Nieuwe gewichtenregeling basisonderwijs*. Zoetermeer: Centrale Financiële Instellingen.
- Coelo (2006). *Atlas van de lokale lasten*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.
- Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (2007). *Van specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen*. Geraadpleegd april 2011 via <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2007/10/08/rapport-commissie-oosting-van-specifiek-naar-generiek/volledigerapportcommissieoosting.pdf>
- Commissie de Vries (2008). *Werken naar vermogen. Advies van de commissie fundamentele herbezinning Wsw*. Den Haag.
- Cornelisse, A.P., A.G.J. Haselbekke en A.P. Ros (1994). *De overheid in bedrijf*. Houten: Stenfert Kroese.
- CPB (2011). *Centraal Economisch Plan 2011*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Dekker, Paul, Josje den Ridder en Irene de Goede (2010). *cob Kwartaalbericht 2010/1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Deloitte (2010a). *Onderzoek basisset indicatoren effectiviteit Centrum voor Jeugd en Gezin*. Amstelveen: Deloitte Consulting B.V.
- Deloitte (2010b). *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven*. Utrecht: Deloitte Financial Advisory services B.V.
- Deloitte/Cebeon (2004). *Monitor Gemeentelijk Armoedebeleid 2001. Vijfde meting*. Amsterdam: Centrum Beleidsadviserend Onderzoek.
- Detailhandel Nederland (2009). *Nationale parkeertest 2009*. Leidschendam: Platform detailhandel Nederland.
- Detailhandel Nederland (2010). *Nationale parkeertest 2010. Beste parkeergarage van Nederland*. Leidschendam: Platform detailhandel Nederland.
- Divosa (2005). *wwb-monitor. Een jaar Wet werk en bijstand*. Groningen: Centrum voor Arbeid en Beleid.
- Divosa (2006). *wwb-monitor 2006: meer perspectief voor mensen. Twee jaar Wet werk en bijstand*. Groningen: Centrum voor Arbeid en Beleid.
- Divosa (2009). *Inzicht in uitgaven en bereik re-integratiemiddelen gemeenten*. Brief aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 25 maart 2009.
- Divosa (2010). *Divosa-monitor 2010 – deel 1. Scherp aan de wind. Sociale diensten en participatiebevordering*. Groningen: Centrum voor Arbeid en Beleid.
- Divosa (2011). *Divosa-monitor 2011 – deel 1. Grenzen verleggen. Sociale diensten en participatiebevordering*. Groningen: Centrum voor Arbeid en Beleid.
- Doorten, I. en F. Bucx (2011). *Steun voor ouders bij de opvoeding: de rol van sociale netwerken, instanties en de buurt*. In: *Gezinsrapport 2011. Een portret van het gezinsleven in Nederland* (p. 180-196). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dorsselaer, S. van, E. Zeijl, S. van den Eeckhout, T. ter Bogt en W. Vollebergh (2007). *hbsc 2005. Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Ecorys (2003). *Rapportage id-monitor. Jaarrapportage 2002*. Rotterdam: Ecorys-NEI.
- Ecorys (2004). *Rapportage id-monitor. Jaarrapportage 2003*. Rotterdam: Ecorys-NEI.
- Ecorys (2005). *Rapportage id-monitor. Jaarrapportage 2004*. Rotterdam: Ecorys-NEI.
- Ecorys (2006). *Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004 (isv-1)*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Ecorys (2010). *Benchmark Gemeentelijk Ondernemingsklimaat 2010. Thematische rapportage eindmeting*. Rotterdam: Ecorys.
- EIM/SGBO (2004). *wiw-monitor. Jaarrapport 2003*. Zoetermeer: EIM Onderzoek voor Bedrijf & Beleid.
- EIM/SGBO (2005). *wiw-monitor. Jaarrapport 2004*. Zoetermeer: EIM Onderzoek voor Bedrijf & Beleid
- Erfgoedinspectie (2007). *Erfgoedinspectieverslag 2006*. Den Haag: Erfgoedinspectie.
- Erfgoedinspectie (2009). *Verslag van het toezicht 2008*. Den Haag: Erfgoedinspectie.
- Erfgoedinspectie (2011). *Jaarverslag erfgoedinspectie. Verslag van toezicht in 2010*. Den Haag: Erfgoedinspectie.
- Ettema, A. (2009). *Eenmeting Impulsprogramma Zwerfafval*. Amsterdam: TNS-NIPO (rapport F6384).
- EZ (2002). *Lokaal loket. Rapport van de mdw-werkgroep Benchmark gemeentelijke dienstverlening*. Den Haag: ministerie van Economische Zaken.
- EZ (2009). *(startende) Ondernemers krijgen makkelijker lening*. Geraadpleegd april 2011 via <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2009/02/28/startende-ondernemers-krijgen-makkelijker-lening.html>
- Financiën (2010). *Belastingplan 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 32504, nr. 2*.
- 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.
- Gerritsen, E. (2007). *Vermogensstructuur van decentrale overheden: theorie en empirie* (proefschrift). Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.
- 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.
- Groenewoud, Maikel (2009). Tevredenheid gemeenten. In: *Maandblad re-integratie*, nr. 5, p. 20-23.
- Groenendaal, J. H. A. en M. Deković (2000). Risicofactoren voor de kwaliteit van de opvoeding. In: *Pedagogiek*, jg. 1, p. 3-22.
- 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 signaleringen).
- Groot, I., M. de Graaf-Zijl, J.P. Hop, L.M. Kok, B. Fermin, D. Ooms en W. Zwinkels (2007). *Effect re-integratietrajecten op de uitgaven aan sociale zekerheid*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- 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.
- Hermanns, J., F. Öry en G. Schrijvers (2005). *Helpen bij opgroeien en opvoeden: eerder, sneller en beter. Een advies over vroegtijdige signalering en interventies bij opvoed- en opgroei problemen*. Utrecht: Inventgroep
- Herweijer, L. (2008). *Gestruikeld voor de start*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2008/10).
- Heylen, Vicky en Joost Bollens (2009). *Activerend arbeidsmarktbeleid. Wat werkt in het buitenland?* Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie.
- Hoekman, R., D. Collard en A. Cevaal (2011). *Sportinfrastructuur in Nederland. Quicksan sportaccommodaties en sportorganisaties*. 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.
- Houwaart, D. (1995). *Van Beleids- en Beheersinstrumentarium naar Bestuurlijke vernieuwing, Bedrijfsvoering en Informatie*. Slotpublicatie bbi. Leusden: Stichting BBI.
- IBO-werkgroep financiering jeugdbeleid (2010). *Het kind en de rekening*. Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) 2005-2006 nr. 2.
- Ichino, Andrea, Fabrizia Mealli en Tommaso Nannicini (2006). From temporary help jobs to permanent employment: what can we learn from matching estimators and their sensitivity? In: *Journal of Applied Econometrics*, jg. 23, nr. 3, p. 305-327.
- IGZ (2009). *De jeugdgezondheidszorg in beweging*. Den Haag: Inspectie voor de Gezondheidszorg.

- lenM (2010). *€ 100 miljoen voor derde tranche stimuleringsregeling woningbouw*. Nieuwsbericht 26 maart 2010, geraadpleegd mei 2011 via <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/03/19/100-miljoen-voor-derde-tranche-stimuleringsregeling-woningbouw.html>
- lenM (2011). *Ranglijsten aansluiten gemeenten*. Geraadpleegd mei 2011 via [http://bag.vrom.nl/over\\_bag/ranglijsten\\_aansluiten\\_gemeenten](http://bag.vrom.nl/over_bag/ranglijsten_aansluiten_gemeenten).
- lenM (2011b). *Kamerbrief openbaar vervoer G3*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 23645, nr. 452.
- Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (2008). *Vertrouwen en verantwoorden. Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht*. Geraadpleegd april 2011 via <http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Bestuur/inrlokbestTaakgroeprapportZo.pdf>
- lW1 (2008). *Handhaving: Preventie boven repressie. Opvattingen van uitvoerders en uitkeringsgerechtigden over handhaving in het stelsel voor werk en inkomen*. Den Haag: Inspectie Werk en Inkomen.
- lW1 (2010). *Arbeidsontwikkeling Wsw in beeld*. Den Haag: Inspectie Werk en Inkomen.
- JenG (2007). *Programma voor Jeugd en Gezin*. Brief van de minister voor Jeugd en Gezin 16 november 2007. Tweede Kamer vergaderjaar 2007/2008 31001 nr. 36.
- JenG (2008). *Brief aan de colleges van Burgemeester en Wethouders en de Besturen ggd over nieuwe aanpak elektronisch Kinddossier jeugdgezondheidszorg*. Den Haag: ministerie van Jeugd en Gezin.
- Jong, M. de, D. Collard en K. Breedveld (2011). *Monitor sportbeleid 2006-2010. Annex 1 bij Beleidsdoorlichting sport*. 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.
- Jorissen, Patricia, Gonca Akyar en Dirk Kloosterboer (2010). *Lokale Monitor Werk, Inkomen en Zorg 2009. Het sociaal beleid van tweehonderd gemeenten*. Federatie Nederlandse Vakbeweging.
- Justitie (2009). *Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche. Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 32211, nr. 3.
- Justitie/BZK/Defensie (2006). *Politiewet 200*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006/2007, 30880, nr. 3.
- Kabinet-Balkenende IV (2007). *Samen leven, samen werken. Beleidsprogramma Kabinet-Balkenende-IV 2007-2011*. Den Haag: ministerie van Algemene Zaken.
- Kabinet-Rutte (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord vvd-cda*. Den Haag: ministerie van Algemene Zaken.
- Kempfen, H. van en E. Zeijl (2009). *Drempel jeugdzorg te hoog voor meisjes of te laag voor jongens?* In: *M/V. scp-nieuwjaarsuitgave 2009* (p. 51-57). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing (2009). *Nieuw Stedenbeleid: minder geld, meer verantwoordelijkheid voor gemeenten*. Rotterdam: Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing.
- KING (2011). *Onderzoeksresultaten e-overheid bij gemeenten*. Den Haag: Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten.
- Klaauw, Bas van der en Jan C. van Ours (2010). *Carrot and Stick: How Reemployment Bonuses and Benefit Sanctions Affect Job Finding Rates*. Bonn: IZA (Discussion Paper No. 5055).
- Klerk, Mirjam de, Anna Maria Marangos, Martha Dijkgraaf en Alice de Boer (2009). *De ondersteuning van Wmo-aanvragers. Een onderzoek onder aanvragers en hun mantelzorgers. Derde tussenrapportage Wmo-evaluatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Klerk, Mirjam de, Rob Gilsing en Joost Timmermans (red.) (2010). *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (publicatie 2010/2).
- Kostalova, B. (2005). *Reistijd vanaf dichtstbijzijnde ambulancstandplaats 2005*. In: *Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationale Atlas Volksgezondheid*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

- Kostalova, B. (2008). Reistijd vanaf dichtstbijzijnde ambulancstandplaats 2008. In: *Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationale Atlas Volksgezondheid*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Kpvv (2006). *Onderzoek Klantenbarometer. Resultaten 2004-2005*. Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
- Kpvv (2007a). *Onderzoek Klantenbarometer. Resultaten 2005-2006*. Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
- Kpvv (2007b). *Wat betekent de Nota Mobiliteit voor gemeenten? De essentiële onderdelen lokaal vertaald*. Rotterdam: Kennisplatform Verkeer en Vervoer, augustus 2007.
- Kpvv (2010a). *Handreiking voor veiligheidsarrangementen in het openbaar vervoer*. Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
- Kpvv (2010b). *ov-klantenbarometer 2009. Onderzoek klanttevredenheid in het regionale openbaar vervoer*. Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
- Kruijf, R.E.L. de, J.M.A. Riksen-Walraven, M.J.J.M. Gevers Deynoot-Schaub, K.O.W. Helmerhorst, L.W.C. Tavecchio en R.G. Fukkink (2009). *Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2008*. Amsterdam: Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek.
- Kuhry, B. (2006). Is kwaliteit kwantificeerbaar? In: *Altijd een antwoord*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-nieuwjaarsuitgave 2006).
- Kuhry, B. en A.G.J. van der Torre (2002). *De vierde sector. Achtergrondstudie quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2002/15).
- Kuhry, B. en J.J.J. Jonker (2006). *Maten voor gemeenten 2006*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2006/20).
- Kuhry, B., J.J.J. Jonker en A.G.J. van der Torre (2010). *Maten voor gemeenten 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2010-27).
- 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 Onderwijsinvesting po/vo. Meting onder gemeenten*. Leiden: Research voor Beleid.
- Lubberman, H.J.H., C. Bos en A.S. Klein (2003). *Monitor Decentralisatie Onderwijsinvesting po/vo. Vierde meting onder gemeenten. Eindrapport*. Leiden: Research voor Beleid.
- Maas, Marjolein en Michel Planije (2010). *Monitor plan van aanpak maatschappelijke opvang. Rapportage 2009*. Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Marlet, Gerard en Clemens van Woerkens (2010). *De effectiviteit van grotestedenbeleid. Kwantitatieve evaluatie gsb iii 2005-2009*. Utrecht: Atlas voor gemeenten.
- MO-Groep (2008). *Het belang van betaalbare kinderopvang; feiten en cijfers*. Bijlage bij persbericht van 14 maart 2008. Geraadpleegd mei 2011 via <http://www.mogroep.nl/scrivo/asset.php?id=144505>
- Mounts, N.S. en L. Steinberg (1995). An ecological analysis of peer influence on adolescent grade point average and drug use. *Developmental Psychology*, jg. 31, p. 915-922.
- NJI (2011). *Werk in uitvoering. Bouwen aan het nieuwe jeugdstelsel*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- NOCSNF (2011). *Procedurehandboek kwaliteit sportaccommodaties*. Arnhem: NOCSNF.
- NOSW (2004). *Brancheverslag 2003*. Utrecht: Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening.
- Oberon en KBA (2009). *Zorg voor jongeren in het v(s) en mbo – De regierol van gemeenten* (p. 8). Beleidsadvies, in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het ministerie van Jeugd en Gezin. Utrecht: Oberon en Kenniscentrum Beroepsopleiding Arbeidsmarkt.



- ocw (2007a). *Factsheet voortijdig schoolverlaten*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- ocw (2007b). *Koersbrief over brede scholen, sport en cultuur*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- ocw (2008a). *Onderwijsverslag 2006/2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- ocw (2008b). *Uitvoeringsregeling bestrijding voortijdig schoolverlaten en regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten* (p. 2). Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- ocw (2008c). *Bestuurlijke afspraken voor- en vroegschoolse educatie (vve)*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- ocw (2008d). *Cultuursubsidies 2009-2012*. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 16 september 2008. Tweede Kamer vergaderjaar 2008/2009 31482, nr. 16.
- ocw (2009a). *Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- ocw (2009b). *Kerncijfers 2004-2008*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- ocw (2009c). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (v 111) voor het jaar 2009*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 3 juni 2009. Tweede Kamer vergaderjaar 2008/2009, 31700 v 111, nr. 189.
- ocw (2010a). *Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- ocw (2010b). *Maatschappelijke Stage: Samen leven kun je leren*. Geraadpleegd april 2011 via <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2007/11/09/maatschappelijke-stage-samen-leven-kun-je-leren.html>
- ocw (2010c). *Voortgangsbrieffmaatregelen schoolverzuim*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 26695, nr. 69.
- ocw (2010d). *Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 12 april 2010. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 31874 nr. 70.
- ocw (2011a). *Daling voortijdig schoolverlaters, recentelijk en toekomstig*. Tweede Kamer vergaderjaar 2010/2011, 32356, nr. 20.
- ocw (2011b). *Aanval op de schooluitval*. Geraadpleegd april 2011 via [http://www.aanvalopschooluitval.nl/vervolg.php?h\\_id=10&s\\_id=46&titel=Betrokken\\_partijen](http://www.aanvalopschooluitval.nl/vervolg.php?h_id=10&s_id=46&titel=Betrokken_partijen)
- ocw (2011c). *Extra steun gemeenten*. Geraadpleegd april 2011 via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/brede-school/gemeente-en-brede-scholen/extra-steun-gemeenten>
- ocw (2011d). *Brede scholen in Nederland*. Geraadpleegd april 2011 via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/brede-school/brede-scholen-in-nederland>
- ocw (2011e). *Meer dan kwaliteit: een nieuwe visie op cultuurbeleid*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- ocw, vws en vng (2007). *Convenant inzake de verdere ontwikkeling van een makelaarsfunctie*. Geraadpleegd april 2011 via <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/convenanten/2009/03/19/convenant-makelaarsfunctie/convenant.pdf>
- Optimisd (2010). *Tevredenheid wwb-klanten 2009*. Den Haag: SGBO
- 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).
- PricewaterhouseCoopers (2006). *suwi-evaluatie 2006*. PricewaterhouseCoopers, augustus 2006, met bijlagen van andere onderzoeksbureaus.
- Ranshuysen, L. (2003). *Museummonitor 2003, 1e halfjaar*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- Ranshuysen, L. (2004). *Museummonitor 2004, 1e halfjaar*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.



- Ranshuysen, L. (2006). *Museummonitor 2006*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- Ranshuysen, L. (2008). *Museummonitor 2007*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- Ranshuysen, L. (2009a). *Museummonitor 2008*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- Ranshuysen, L. (2009b). *Museummonitor 2009. ijzere wetten en trends*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- Ranshuysen, L. (2010). *Museummonitor 2009*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- Regioplan (2007). *Wet werk en bijstand: cliënten aan het woord*. Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek.
- Regioplan (2009). *Tot de laatste cent? Onderzoek naar het gemeentelijk invorderingsbeleid van ten onrechte verstrekte bijstand*. Amsterdam: Regioplan.
- Rens, Carolien van en Frederik Smit (2011). *Wachlijsten en wachttijden kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang – 6e meting*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit.
- RIG O (2008). *Zorg met verblijf >> wonen met zorg*. Amsterdam: RIG O Research en Advies BV.
- RIG O (2010). *Buurtleefbaarheid beschreven*. Amsterdam: RIG O Research en Advies BV.
- Rijksoverheid (2009d). *36.000 gastouders aangemeld voor gastouderopvang 2010*. Geraadpleegd mei 2011 via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvang/nieuws/2009/12/10/36-000-gastouders-aangemeld-voor-gastouderopvang-2010.html>
- Rijkswaterstaat (2007). *Monitor Stedelijke Bereikbaarheid 2006*. Den Haag: Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer en Scheepvaart.
- Rijkswaterstaat (2011). *Bereikbaarheidsmonitor hoofdwegen 2010*. Den Haag: Rijkswaterstaat.
- Rioned (2005a). *Rioleringsatlas van Nederland*. Ede: Stichting Rioned.
- Rioned (2005b). *Riool in cijfers 2005-2006*. Ede: Stichting Rioned.
- Rioned (2010). *Rioleringsatlas in beeld. Benchmark rioleringszorg 2010*. Ede: Stichting Rioned.
- RIVM (2007). *Nationaal Kompas Volksgezondheid*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- RIVM (2008a). *Sexually transmitted infections in the Netherlands 2008*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- RIVM (2008b). *Staat van de infectieziekten in Nederland 2008*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Roosendaal (2008). *Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan 2008-2015* (p. 24). Vastgesteld door de gemeenteraad van Roosendaal op 28 september 2008.
- RWI (2009). *Re-integratiemarktanalyse 2008*. Den Haag: Raad voor werk en inkomen.
- RWI (2011). *Re-integratiemarktanalyse 2011*. Den Haag: Raad voor werk en inkomen.
- Santen, Piet van, Marcia van Oploo en Mirjam Engelen (2008). *Wws-statistiek 2007. Eindrapport*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Santen, Piet van, Marcia van Oploo en Mirjam Engelen (2009). *Wsw-statistiek 2008. Jaarrapport*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Santen, Piet van, Marcia van Oploo en Mirjam Engelen (2010). *wsw-statistiek 2009. Jaarrapport*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- SCP (2002). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2010). *Publieke prestaties in perspectief. scp-memorandum voor de kabinetsformatie 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2010/16).
- SCP/WODC/CBS (2005). *Jaarrapport integratie 2005*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum/ Centraal Bureau voor de Statistiek.
- SenterNovem (2009). *Beter af met uitvoeringsdiensten, kwaliteitscriteria en ander toezicht? In: SenterNovem InfoMil nieuws, jg. 14, nr. 56, p. 2-3.*

- Severijn (2009). *Analyse van de prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties in 2008*. Zoetermeer: Severijn B.V.
- SGBO (2007a). *Benchmark wwv 2006*. Den Haag: SGBO.
- SGBO (2007b). *Kerncijfers Wet voorzieningen gehandicapten 2006*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- SGBO (2009a). *Resultaten tevredenheidsonderzoeken Wmo over 2008*. Den Haag: SGBO.
- SGBO (2009b). *Tevredenheid wwv-klanten 2008*. Den Haag: SGBO.
- SGBO (2010). *Hoe klanten en burgers de Wmo ervaren*. Den Haag: SGBO.
- SGBO (2011a). *Meer werk aan mensen zonder werk. Ontwikkelingen in de wwv 2010*. Den Haag: SGBO en Stimulansz.
- SGBO (2011b). *Benchmark wwv 2011*. Den Haag: SGBO.
- Significant (2005a). *De inburgering van oudkomers in 2004*. Barneveld: Significant B.V.
- Significant (2005b). *De inburgering van nieuwkomers in 2004*. Barneveld: Significant B.V.
- Significant (2006a). *De inburgering van nieuwkomers in 2005*. Barneveld: Significant B.V.
- Significant (2006b). *De inburgering van oudkomers in 2005*. Barneveld: Significant B.V.
- Significant (2010). *Evaluatierapport inburgering in Nederland*. Barneveld: Significant B.V.
- Staatsblad (2006a). Wet van 1 juni 2006, houdende wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de vraagfinanciering voor schoolbegeleiding en de bekostiging van het onderwijs aan zieke leerlingen. *Staatsblad* nr. 297
- Staatsblad (2006b). Wet van 30 november 2006, houdende regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering). *Staatsblad* nr. 625.
- Staatsblad (2006c). Wet van 20 oktober 2006, houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening). *Staatsblad* nr. 566
- Staatsblad (2008). Besluit van 29 december 2008, houdende regels ter uitvoering van de Wet participatiebudget (Besluit participatiebudget). *Staatsblad* nr. 589.
- Staatsblad (2009). Wet van 1 juli 2009, houdende bevordering duurzame arbeidsinschakeling jongeren tot 27 jaar (Wet investeren in jongeren). *Staatsblad* nr. 282.
- Staatsblad (2010a). Wet van 11 februari 2010, houdende bepalingen over de brandweertzorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing, en de geneeskundige hulpverlening (Wet veiligheidsregio's). *Staatsblad* nr. 145.
- Staatsblad (2010b). Besluit van 24 juni 2010, houdende regels over het personeel van de brandweer, functies voor de bedrijfsbrandweer, functies binnen de ghor en functies binnen de organisatie van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing en het overleg over het personeel van de brandweer (Besluit personeel veiligheidsregio's). *Staatsblad* nr. 253.
- Staatsblad (2010c). Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid. *Staatsblad* nr. 296.
- Staatsblad (2010d). Wet van 18 maart 2010, houdende regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en herstelwet). *Staatsblad* nr. 135.
- Stallenberg, P. (2007/2008). Wat is nou eigenlijk het Savanna-effect? In: *Mobiel, Tijdschrift voor Pleegzorg*, jg. 34, nr. 6.

- Stevens, J., E. Pommer, H. van Kempen, E. Zeijl, I. Woittiez, K. Sadiraj, R. Gilsing en S. Keuzenkamp (2009). *De jeugd een zorg. Ramings- en verdeelmodel jeugdzorg 2007*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Suijker, F.W (2007). *Verdubbeling van de instroom in de Wajong: oorzaken en beleidsopties*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- szw (2007a). *Actieprogramma Iedereen doet mee*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Geraadpleegd april 2011 via <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brochures/2007/09/18/actieprogramma-iedereen-doet-mee/135-2007-1-17987.pdf>
- szw (2007b). *Sociale Werkvoorziening*. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tweede Kamer vergaderjaar 2006/2007, 29817 nr. 30
- szw (2007c). *Wet werk en bijstand: de feiten op een rij*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- szw (2007d). *Evaluatie Wet Werk en Bijstand*. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 december 2007. Tweede Kamer vergaderjaar 2007/2008 29674 nr. 21.
- szw (2008a). *Beleidsdoorlichting re-integratie*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- szw (2008b) *Kerncijfers Wet werk en bijstand. Resultaten na de evaluatie*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- szw (2009). *siod spoort uitkeringsfraude op voor gemeenten*. Geraadpleegd april 2011 via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2009/07/10/siod-spoort-uitkeringsfraude-op-voor-gemeenten.html>
- szw (2010). *Arbeidsmarktbeleid*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 18 mei 2010. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 29544, nr. 249.
- Tiessen-Raaphorst, A. (2010). *Factsheet; sportdeelname in Nederland, gemeten volgens de methode Richtlijn Sportdeelname Onderzoek (rso)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tiessen-Raaphorst, A., D. Verbeek, J. de Haan en K. Breedveld (2010). *Sport: een leven lang. Rapportage sport 2010*. Den Haag/'s Hertogenbosch: Sociaal en Cultureel Planbureau/W.J.H. Mulier Instituut.
- TK (2005/2006). *Rijksjaarverslag van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 30550 xv, nr. 1.
- TK (2008/2009c). *Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning in verband met een verplichting voor het college van burgemeester en wethouders om op begrijpelijke wijze inlichtingen te verstrekken over de keuze tussen de verschillende wijzen waarop een aanspraak tot gelding kan worden gebracht en enige andere wijzigingen*. Tweede kamer, vergaderjaar 2008/2009, 31795.
- TK (2009/2010a). *Wijziging begrotingsstaat van het gemeentefonds 2010. Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 32395B, nr. 2.
- TK (2009/2010b). *Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten in verband met de vereenvoudiging van en de invoering van een elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand (Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 32444.
- TK (2009/2010c). *Vragen van het lid Pechthold (D66) aan de staatssecretaris van ocv over het bericht dat gemeenten veel minder geld uitgeven aan onderwijshuisvesting dan zij hebben ontvangen uit het Gemeentefonds*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1388.
- TK (2010/2011). *Wijziging van de Wet veiligheidsregio's in verband met de oprichting van het Instituut Fysieke Veiligheid en in verband met de volledige regionalisering van de brandweer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 32841.
- TNO (2007). *Toename gebruik ondersteuning voor jongeren met een gezondheidsbeperking*. Hoofddorp: TNO.
- TSN/NIPO (2005). *Marktwerking podiumkunsten 2004*. Amsterdam: TSN/NIPO.

- TSN/NIPO (2008). *Marktwerking podiumkunsten 2007*. Amsterdam: TSN/NIPO.
- Tuynman, M. (2010). *Twee jaar Wmo: presteren met beleid. Gemeentelijke Wmo-beleidsprestaties individuele voorzieningen 2007-2008*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- VenW (2004). *Nota Mobiliteit. Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid*. Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat, 30 september 2004.
- VenW (2007). *Varen voor een vitale economie: Een veilige en duurzame binnenvaart*. Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- VenW (2008). *Mobiliteitsaanpak: Vlot en veilig van deur tot deur*. Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- VenW (2008b). *Dynamische Beleidsagenda. Actualisering nota Mobiliteit 2008*. Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Vervoort, M.H.M. (2011). *Living together apart? Ethnic concentration in the neighbourhood and ethnic minorities' social contacts and language practices*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Vexpan/Trendbox (2010). *Parkeeronderzoek 2010*. Naarden: Vexpan/Trendbox.
- VNG (2006). *Visienota over de rol van gemeenten ten aanzien van preventieve openbare gezondheidszorg*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2009). *Wegwijzer voor Gemeenten: Mobiliteitsbeleid op lokaal niveau*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2010). *Monitor impuls nationaal actieplan sport en bewegen, rapportage 1-meting*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2011). *Veelgestelde vragen schoolbegeleidingsdiensten (sbd)*. Geraadpleegd april 2011 via <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=36219&ch=DEF#invoering>
- VNG-Commissie Gemeentewet en Grondrecht (2007). *De eerste overheid*. Geraadpleegd april 2011 via <http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Gemeenterecht/Rapport%20Van%20Aartsen.pdf>
- VROM (2007). *Verpakkingsbeleid*. Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 15 augustus 2007. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006/2007, 28694, nr. 42.
- VROM (2009). *Landelijk afvalbeheerplan 2008-2021 (Naar een materiaalketenbeleid)*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (2010). *Verpakkingsbeleid*. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 19 maart 2010. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 28694, nr. 85.
- VROM/WWI (2008). *vrom/wwi werkprogramma Regeldruk: Slimmer, Beter, Minder periode 2007-2011*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en ministerie van Wonen, Werk en Integratie.
- VSCD (2010). *Podia 2009*. Amsterdam: Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties.
- VWS (2005a). *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 30131, nr. 3.
- VWS (2005b). *Toekomstig sportbeleid. Nota Tijd voor Sport. Bewegen, Meedoen, Presteren*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 30234, nr. 2.
- VWS (2006). *Speerpunten en actieprogramma: kiezen voor gezond leven*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- VWS (2007a). *Preventiebeleid voor de volksgezondheid*. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 24 september 2007. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 22894 nr. 134.
- VWS (2007b). *Gezond zijn, gezond blijven: een visie op gezondheid en preventie*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

- vws (2009a). *Wijziging van de Wet publieke gezondheid onder meer in verband met de Wet veiligheidsregio's*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 32195, nr. 3.
- vws (2009b). *Kabinet akkoord met voortgangsrapportage 'Impuls brede scholen sport en cultuur'*. Geraadpleegd mei 2011 via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/sport/nieuws/2009/10/30/kabinet-akkoord-met-voortgangsrapportage-impuls-brede-scholen-sport-en-cultuur.html>
- vws (2010). *Perspectief voor jeugd en gezin*. Uitgegeven op 9 april 2010. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- vws (2011a). *Programmabrief langdurige zorg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 30597, nr. 186.
- vws (2011b). *Toekomstig sportbeleid*. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 19 mei 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 30234, nr. 37.
- vws (2011c). *Gezondheid dichtbij. Landelijke nota gezondheidsbeleid*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- vws (2011d). *Toekomstig sportbeleid*. Brief van de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Onderwijs Cultuur en Wetenschap van 27 januari 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 30234, nr. 33.
- vws/szw (2009). *Zorg en maatschappelijke ondersteuning*. Brief van de staatssecretarissen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 12 oktober 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 29538, nr. 108.
- Weggemans, H. en A. Hunderman (2002). *In dienstverband 3. Kengetallen Personeelsbestand Sociale Diensten*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Werkgroep Divosa-cw1-u wv (2007). *Programmaplan invoering toonkamerprincipes*. Geraadpleegd april 2011 via [http://www.vng.nl/Praktijkvoorbeelden/sz1/2007/AKO\\_Programmaplan\\_Invoering\\_Toonkamerprincipes\\_2007.pdf](http://www.vng.nl/Praktijkvoorbeelden/sz1/2007/AKO_Programmaplan_Invoering_Toonkamerprincipes_2007.pdf)
- wTJ (2010). *Jeugdzorg dichtbij*. Den Haag: Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg.
- Wolfson, D.J. (1988). *Publieke sector en economische orde*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- ww1 (2007). *Actieplan krachtwijken. Van aandachtswijk naar krachtwijk*. Den Haag: ministerie van Wonen, Wijken en Integratie.
- IJzendoorn, M.H. van (2008). *Opvoeding over de grens. Gehechtheid, trauma en veerkracht*. Amsterdam: Boom Academic.
- Zeijl, E., M. Crone, K. Wiefferink, S. Keuzenkamp en M. Reijneveld (2005). *Kinderen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Zwinkels, W.S. (2011). *Verwachte effecten overheveling Wajong naar gemeenten*. Leiden: epsilon research.

## Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

### Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt twee keer per jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma is te vinden op de website van het s.c.p.: [www.scp.nl](http://www.scp.nl).

### scp-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel, of via de website van het s.c.p. Een complete lijst is te vinden op [www.scp.nl/publicaties](http://www.scp.nl/publicaties).

### Sociale en Culturele Rapporten

*Investeren in vermogen. Sociaal en Cultureel Rapport 2006.* ISBN 90-377-0285-6

*Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008.*

ISBN 978 90 377 0368-9

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

### scp-publicaties 2010

- 2010-1 *Liever Mark dan Mohammed? Onderzoek naar arbeidsmarktdiscriminatie van niet-westerse migranten via praktijktests (2010).* Iris Andriessen, Eline Nievers, Laila Faulk, Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0421 1
- 2010-2 *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009 (2010).* Mirjam de Klerk, Rob Gilsing en Joost Timmermans (red.), Gijs van Houten, Anna Maria Marangos, Mathijs Tuynman, Martha Dijkgraaf, Jennifer van den Broeke, Judith van der Veer, Jelmer Shalk, Jurjen Iedema, Alice de Boer. ISBN 978 90 377 0463 1
- 2010-4 *Steeds meer verstandelijk gehandicapten? Ontwikkelingen in vraag en gebruik van zorg voor verstandelijk gehandicapten 1998-2008 (2010).* Michiel Ras, Isolde Woittiez, Hetty van Kempen, Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0468 6
- 2010-5 *Een baanloos bestaan. De betekenis van werk voor werklozen, arbeidsongeschikten en werkenden (2010).* Patricia van Echtelt. ISBN 978 90 377 0350 4
- 2010-6 *The social state of the Netherlands 2009 (2010).* Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Evert Pommer, Peggy Schyns (red.). ISBN 978 90 377 0466 2
- 2010-7 *The minimum agreed upon. Consensual budget standards for the Netherlands (2010).* Stella Hoff, Arjan Soede, Cok Vrooman, Corinne van Gaalen, Albert Luten, Sanne Lamers. ISBN 978 90 377 0472 3
- 2010-8 *Sociale uitsluiting bij kinderen: omvang en achtergronden (2010).* Annette Roest, Anne Marike Lokhorst, Cok Vrooman. ISBN 978 90 377 0493 8
- 2010-9 *Beperkt aan het werk. Rapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsparticipatie (2010).* Gerda Jehoel-Gijsbers (red.). ISBN 978 90 377 0489 1
- 2010-10 *Minder werk voor laagopgeleiden? Ontwikkelingen in baanbezit en baankwaliteit 1992-2008 (2010).* Edith Josten. ISBN 978 90 377 0474 7
- 2010-11 *At home in the Netherlands (2010).* Mérove Gijsberts, Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0487 7

- 2010-12 *faqs over kunstbeoefening in de vrije tijd* (2010). Andries van den Broek. ISBN 978 90 377 0455 6
- 2010-13 *Mogelijkheden tot kunstbeoefening in de vrije tijd* (2010). Andries van den Broek (red.). ISBN 978 90 377 0456 3
- 2010-14 *Toekomstverkenning kunstbeoefening* (2010). Andries van den Broek. ISBN 978 90 377 0491 4
- 2010-15 *Steeds gewoner, nooit gewoon. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland* (2010). Saskia Keuzenkamp et al. ISBN 978 90 377 0501 0
- 2010-16 *Publieke dienstverlening in perspectief. scp-memorandum voor de kabinetsformatie 2010* (2010). Evert Pommer en Evelien Eggink (red.). ISBN 978 90 377 0513 3
- 2010-17 *Wellbeing in the Netherlands. The scp life situation index since 1974* (2010). Jeroen Boelhouwer. ISBN 978 90 377 0345 0
- 2010-18 *Minderheden in de mixed-mode? Een inventarisatie van voor- en nadelen van het inzetten van verschillende dataverzamelmethode onder niet-westerse migranten* (2010). R. Feskens, J. Kappelhof, J. Dagevos, I. Stoop. ISBN 978 90 377 0517 1
- 2010-19 *Just different, that's all. Acceptance of homosexuality in the Netherlands* (2010). Saskia Keuzenkamp (ed.) et al. ISBN 978 90 377 0502 7
- 2010-20 *Discriminatiemonitor niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt 2010* (2010). Eline Nievers en Iris Andriessen (red.). ISBN 978 90 377 0438 9
- 2010-21 *Iemand moet het doen. Ervaringen van verzorgers van partners* (2010). Judith van Male, Marion Duimel en Alice de Boer. ISBN 978 90 377 0518 8
- 2010-22 *Uit de armoede werken. Omvang en oorzaken van uitstroom uit armoede* (2010). Stella Hoff. ISBN 978 90 377 0519 5
- 2010-23 *Het werken waard. Het arbeidsaanbod van laagopgeleide vrouwen vanuit een economisch en sociologisch perspectief* (2010). Mariëlle Cloin. ISBN 978 90 377 0514 0
- 2010-24 *Zorgen voor Zorg. Ramingen van de vraag naar personeel in de verpleging en verzorging tot 2030* (2010). Evelien Eggink, Debbie Oudijk en Isolde Woittiez. ISBN 978 90 377 0512 6
- 2010-25 *Alle kanalen staan open. De digitalisering van mediagebruik* (2010). Frank Huysmans en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0521 8
- 2010-26 *Tijd op orde? Een analyse van de tijdsorde vanuit het perspectief van de burger* (2010). Mariëlle Cloin, Marjon Schols en Andries van den Broek, m.m.v. Maria Koutamanis. ISBN 978 90 377 0520 1
- 2010-27 *Maten voor Gemeenten 2010. Een analyse van de prestaties van de lokale overheid* (2010). Bob Kuhry, Jedid-Jah Jonker en Ab van der Torre. ISBN 978 90 377 0522 5
- 2010-28 *Naar Hollands gebruik? Verschillen in gebruik van hulp bij opvoeding, onderwijs en gezondheid tussen autochtonen en migranten* (2010). Angela van den Broek, Ellen Kleijnen en Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0525 6
- 2010-29 *Sport: een leven lang. Rapportage sport 2010* (2010). Annet Tiessen-Raaphorst, Desirée Verbeek, Jos de Haan en Koen Breedveld (red.). ISBN 978 90 377 0504 1
- 2010-30 *Komt tijd, komt raad? Essays over mogelijkheden voor een nieuwe tijdsorde* (2010). Andries van den Broek en Mariëlle Cloin (red.). ISBN 978 90 377 0523 2
- 2010-31 *Definitief advies over het wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2011. Van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Uitgebracht aan het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen* (2010). Ab van der Torre en Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0535 5
- 2010-32 *Wisseling van de wacht: generaties in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2010* (2010). Andries van den Broek, Ria Bronneman-Helmers en Vic Veldheer (red.). ISBN 978 90 377 0505 8



- 2010-33 *Armoedesignalement* (2010). SCP/CBS. ISBN 978 90 377 0458 7  
 2010-34 *Wie zijn de cliënten van de langdurige AWBZ-thuiszorg?* Isolde Woittiez.  
 ISBN 978 90 377 0541 6

### SCP-publicaties 2011

- 2011-1 *Kleur. scp-nieuwjaarsuitgave 2011* (2011). ISBN 978 90 377 0537 9  
 2011-2 *Stemming onbestemd. Tweede verdiepingstudie Continu Onderzoek Burgerperspectieven* (2011). Paul Dekker en Josje den Ridder (red.). ISBN 978 90 377 0528 7  
 2011-3 *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten* (2011). Jaco Dagevos en Edith Dourleijn (red.).  
 ISBN 978 90 377 0526 3  
 2011-4 *Emancipatiemonitor 2010* (2011). Ans Merens, Marion van den Brakel-Hofmans, Marijke Hartgers en Brigitte Hermans (red.). ISBN 978 90 377 0503 4  
 2011-5 *Moelijk werken. Gezondheid en de arbeidsdeelname van migrantenvrouwen* (2011). Myra Keizer en Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0524 9  
 2011-6 *Informeel groeien. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie* (2011). E. van den Berg, P. van Houwelingen en J. de Hart (red.). ISBN 978 90 377 0527 0  
 2011-7 *Gezinsrapport 2011* (2011). Freek Bucx (red.). ISBN 978 90 377 0538 6  
 2011-8 *Hoe cultureel is de digitale generatie? Het internetgebruik voor culturele doeleinden onder schoolgaande tieners* (2011). Marjon Schols, Marion Duimel en Jos de Haan.  
 ISBN 978 90 377 0457 0  
 2011-10 *Kwetsbare ouderen* (2011). Cretien van Campen (red.). ISBN 978 90 377 0542 3  
 2011-11 *Minder voor het midden. Profijt van de overheid in 2007* (2011). Evert Pommer (red.), Jedid-Jah Jonker, Ab van der Torre, Hetty van Kampen. ISBN 978 90 377 0437 2  
 2011-12 *Wonen, wijken en interventies. Krachtwijkenbeleid in perspectief* (2011). Karin Wittebrood, Matthieu Permentier, m.m.v. Fenne Pinkster. ISBN 978 90 377 0065 7  
 2011-13 *Armoedegrens op basis van de budgetbenadering – revisie 2010* (2011). Arjan Soede.  
 ISBN 978 90 377 0551 5  
 2011-14 *Werkgevers over de crisis* (2011). Edith Josten. ISBN 978 90 377 0543 0  
 2011-15 *Op weg naar een inclusieve arbeidsmarkt. Bijdragen van de sprekers op het symposium 15 oktober 2010, Den Haag* (2011). Gerda Jehoel-Gijsbers (red.). ISBN 978 90 377 0546 1  
 2011-16 *Eropuit! Nederlanders in hun vrije tijd buitenshuis* (2011). Desirée Verbeek en Jos de Haan.  
 ISBN 978 90 377 0547 8  
 2011-17 *De opmars van het pgb. De ontwikkeling van het persoonsgebonden budget in nationaal en internationaal perspectief* (2011). K. Sadiraj, D. Oudijk, H. van Kempen, J. Stevens.  
 ISBN 978 90 377 0557 7  
 2011-19 *Kwetsbare ouderen in de praktijk. Een journalistieke samenvatting* (2011). Malou van Hintum. ISBN 978 90 377 0555 3  
 2011-20 *Dimensies van sociale uitsluiting. Naar een verbeterd meetinstrument* (2011). Stella Hoff en Cok Vrooman. ISBN 978 90 377 0532 4  
 2011-21 *Chinese Nederlanders. Van horeca naar hogeschool* (2011). Mérove Gijsberts, Willem Huijnk, Ria Vogels (red.). ISBN 978 90 377 0529 4  
 2011-22 *Gemengd leren. Etnische diversiteit en leerprestaties* (2011). Lex Herweijer.  
 ISBN 978 90 377 0575 1  
 2011-23 *Voorbestemd tot achterstand? Armoede en sociale uitsluiting in de kindertijd en 25 jaar later* (2011). Maurice Guiaux m.m.v. Annette Roest en Jurjen Idema.  
 ISBN 978 90 377 0577 5



- 2011-24 *Kinderen en internetrisico's. EU Kids Online onderzoek onder 9-16-jarige internetgebruikers in Nederland* (2011). Nathalie Sonck en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0576 8
- 2011-25 *De basis meester. Onderwijskwaliteit en basisvaardigheden* (2011). Monique Turkenburg. ISBN 978 90 377 0574 4
- 2011-26 *Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland 2011. Internationale vergelijking, ontwikkelingen en actuele situatie* (2011). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0579 9
- 2011-27 *Poolse migranten. De positie van Polen die vanaf 2004 in Nederland zijn komen wonen* (2011). Jaco Dagevos (red.). ISBN 978 90 377 530 0
- 2011-28 *Gewoon aan de slag? De sociale veiligheid van de werkplek voor homoseksuele mannen en vrouwen* (2011). Saskia Keuzenkamp en Ans Oudejans. ISBN 978 90 377 0581 2
- 2011-29 *Acceptance of homosexuality in the Netherlands 2011. International comparison, trends and current situation* (2011). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0580 5
- 2011-33 *Maten voor gemeenten. Een analyse van de prestaties van de lokale overheid* (2011). Evert Pommer en Ingrid Ooms m.m.v. Saskia Jansen, Jedid-Jah Jonker, Hetty van Kempen en Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0585 0
- 2011-37 *Jeugdzorg in groeifase. Ontwikkelingen in gebruik en kosten van de jeugdzorg* (2011). Evert Pommer, Hetty van Kempen en Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0587 4

### 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 3770265-1
- 3 *De tekentafel neemt de wijk* (2006). Jeanet Kullberg. ISBN 90 377 0261 9
- 4 *Leven zonder drukte* (2006). Tjirk van der Ziel met een naschrift van Anja Steenbekkers en Carola Simon. ISBN 90 377 0262 7
- 5 *Otto Neurath en de maakbaarheid van de betere samenleving* (2007). Ferdinand Mertens. ISBN 978 90 5260 260 8

### Overige publicaties

- Hoe het ons verging... Traditionele nieuwjaarsuitgave van het scp* (2010). Paul Schnabel (red.). ISBN 978 90 377 0465 5
- Wmo Evaluatie. Vierde tussenrapportage. Ondersteuning en participatie van mensen met een lichamelijke beperking; twee jaar na de invoering van de Wmo* (2010). A. Marangos, M. Cardol, M. Dijkgraaf, M. de Klerk. ISBN 978 90 377 0470 9
- Op weg met de Wmo. Journalistieke samenvatting door Karolien Bais. Mirjam de Klerk, Rob Gilsing en Joost Timmermans. Samenvatting door Karolien Bais* (2010). ISBN 978 90 377 0469 3
- NL Kids online. Risico's en kansen van internetgebruik onder jongeren* (2010). Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0430 3
- Kortdurende thuiszorg in de awbz. Een verkenning van omvang, profiel en afbakening* (2010). Maaikeden Draak. ISBN 978 90 377 0471 6
- De publieke opinie over kernenergie* (2010). Paul Dekker, Irene de Goede, Joop van der Pligt. ISBN 978 90 377 0488 4
- Op maat gemaakt? Een evaluatie van enkele responsverbeterende maatregelen onder Nederlanders van niet-westerse afkomst* (2010). Joost Kappelhof. ISBN 978 90 377 0495 2
- Oudere tehuisbewoners. Landelijk overzicht van de leefsituatie van ouderen in instellingen 2008-2009* (2010). Maaikeden Draak. ISBN 978 90 377 0499 0

- Kopers in de knel? Een scenariostudie naar de gevolgen van de crisis voor huiseigenaren met een hypotheek* (2010). Michiel Ras, Ingrid Ooms, Evelien Eggink. ISBN 978 90 377 0498 3
- Gewoon anders. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland* (2010). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0502 7
- De aard, de daad en het Woord. Een halve eeuw opinie- en besluitvorming over homoseksualiteit in protestants Nederland, 1959-2009* (2010). David Bos. ISBN 978 90 377 0506 5
- Werkloosheid in goede banen. Bijdragen aan de scp-studiemiddag 2010* (2010). Patricia van Echtelt (red.). ISBN 978 90 377 0516 4
- Europa's welvaart. De Lissabon Agenda in een breder welvaartspectief en de publieke opinie over de Europese Unie* (2010). Harold Creusen (CPB), Paul Dekker (SCP), Irene de Goede (SCP), Henk Kox (CPB), Peggy Schijns (SCP) en Herman Stolwijk (CPB). ISBN 978 90 377 0492 1
- Maakt de buurt verschil?* (2010). Merové Gijsberts, Miranda Vervoort, Esther Havekes en Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0227 9
- Mantelzorg uit de doeken* (2010). Debbie Oudijk, Alica de Boer, Isolde Woittiez, Joost Timmermans, Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0486 0
- Monitoring acceptance of homosexuality in the Netherlands* (2010). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0484 6
- Registers over wijken* (2010). Matthieu Permentier en Karin Wittebrood (SCP), Marjolijn Das en Gelske van Daalen (CBS). ISBN 978 90 377 0499 0
- Data voor scenario's en ramingen van de ggz* (2010). Cretien van Campen. ISBN 978 90 377 0494 5
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 1* (2010). Paul Dekker, Josje den Ridder en Irene de Goede. ISBN 978 90 377 0490 7
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 2* (2010). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0507 2
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 3* (2010). Josje den Ridder, Lonneke van Noije en Eefje Steenvoorden. ISBN 978 90 377 0508
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 4* (2010). Josje den Ridder, Paul Dekker en Eefje Steenvoorden. ISBN 978 90 377 0531 7
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2011. Deel 1* (2011). Eefje Steenvoorden, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0549 2
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2011. Deel 2* (2011). Josje de Ridder, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0564