

Maten voor gemeenten 2012

Evert Pommer
Ingrid Ooms
Ab van der Torre
Saskia Jansen

BIJLAGEN

Bijlage A	Methodiek.....	2
Bijlage B	Taakvelden en productindicatoren.....	9
Bijlage C	Kwaliteit en effectiviteit ^a	11
Bijlage D	Lasten overige inkomensoverdrachten aan overheid (niet rijk).....	13

Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, november 2012

Bijlage A Methodiek

A.1 Prestatiemeting: algemene problematiek

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- productmeting via *deflating van opbrengsten*. Een toepassing kan worden gevonden op het terrein van de woningexploitatie. Als deflator kan het prijsindexcijfer voor de woninghuur worden gekozen.
- productmeting via *deflating van uitgaven*. Een toepassing vormen de uitgaven voor wegenonderhoud, die kunnen worden gedefleerd met het betreffende prijsindexcijfer. Het voordeel van waarde-indicatoren is dat daarmee beter rekening kan worden gehouden met kwaliteitsverschillen.¹ Een inherent nadeel komt naar voren als producenten onderling worden vergeleken: deze exercitie komt dan neer op een triviale vergelijking van de uitgaven.

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

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

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

Kader A.1 Berekening samengestelde productie

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

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

De productie wordt waargenomen op het niveau van voorzieningen. De presentatie in rapportages vindt echter vaak plaats op het niveau van (sub)clusters en het gemeentelijk niveau in totaliteit.

Kosten en ingezette middelen kunnen daarbij worden opgeteld. De geaggregeerde productie kan eveneens worden berekend via weging van de productie van de onderscheiden voorzieningen met de kostenaandelen van deze voorzieningen in een bepaald basisjaar (conform de uitleg in kader A.1).

A.2 Meting van gemeentelijke prestaties

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

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

- In het geval van *finale dienstverlening* aan burgers is het vaak betrekkelijk eenvoudig om productindicatoren te definiëren. Gedacht kan worden aan aantallen uitleningen van boeken en andere media, aantallen bezoeken aan zwembaden, het aantal verstrekte uitkeringen of het aantal verstrekte vergunningen. Het betreft over het algemeen prestatie- en gebruiksindicatoren. Ook productmeting via waarde-indicatoren is in sommige gevallen mogelijk. Dit onderwerp is besproken in paragraaf A.1. De kosten die gerelateerd zijn aan finale dienstverlening kunnen worden aangeduid als *exploitatiekosten*.
- Veel activiteiten van overheden vallen in de categorie *intermediaire dienstverlening*.² Het gaat hierbij om het controleren, aansturen, ondersteunen en/of subsidiëren van uitvoerende instanties die eveneens tot de overheid behoren of die grotendeels door de overheid gefinancierd worden zoals scholen, bibliotheken en sociaal-cultureel werk. De hiermee gemoeide kosten worden in het vervolg aangeduid als *aansturingskosten*. In dit soort gevallen is het moeilijk om de feitelijke productie te meten en vervalt men al snel in indicatoren als opgestelde nota's, gevoerd overleg, verzonden brieven en dergelijke (procesindicatoren) of ingezette middelen (inputindicatoren). Bij monitoren op afstand, of het hier nu bestuurders op het niveau van gemeenten of rijksinstanties betreft, kan en moet worden volstaan met veel globalere informatie. In dit rapport worden de kosten van gemeentelijke diensten met een aansturende taak expliciet of impliciet toegerekend aan de finale productie die bij de uitvoeringsorganisaties plaatsvindt (zie bijvoorbeeld De Groot en Goudriaan 1991; Haring et al. 1995).³ Een vergelijkbare aanpak is ook geschikt in het geval van ondersteunende activiteiten, zoals die van een schoolbegeleidingsdienst of activiteiten die kunnen worden betiteld als overhead (posten in de gemeenterekeningen als 'algemene ondersteuning', 'secretarie' of 'algemeen beheer'). Strikt genomen speelt het probleem van de overhead op alle niveaus. Bij een uitvoeringsorganisatie zoals een school is er bijvoorbeeld een directeur, een conciërge en een administratie.⁴ Waar overhead niet expliciet in de gemeenterekening (c.q. gemeentebegroting) is onderscheiden, wordt deze automatisch toegerekend aan de bijbehorende finale (of intermediaire) productie. Waar de overhead wel geëxpliciteerd wordt, zijn er twee equivalente berekeningsmethoden beschikbaar: evenredige omslag van de bedragen over alle bijbehorende kostenposten (correctie via de uitgavenkant) of berekening van een gewogen productindicator onder verwaarlozing van de overheadcomponent. Deze wordt vervolgens wel gerelateerd aan het totaal van de betreffende uitgaven (correctie via de productiekant). In dit rapport wordt over het algemeen gebruik gemaakt van de laatstgenoemde methode.

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

Een alternatief is het hanteren van inputindicatoren als de tijdbesteding aan bepaalde taken. Hiermee wordt echter het paard achter de wagen gespannen, omdat het dan niet meer mogelijk is om het verband tussen 'input' en 'output' te analyseren. In dit rapport wordt in deze gevallen gebruikgemaakt van normeringsindicatoren (zie § A.1). Met dergelijke indicatoren worden de uitgaven voor een bepaalde taak gerelateerd aan een norm (uitgaven per inwoner, per km², enz.).⁶ Bijlage B geeft een samenvattend overzicht van de productindicatoren die in dit rapport zijn gehanteerd voor de onderscheiden taakvelden. Daarnaast toont deze bijlage de gebruikte indeling van gemeentelijke taken. Deze indeling kan worden opgevat als een synthese tussen de functionele indeling conform de comptabiliteitsvoorschriften (BZK 2003) en de indeling die gebruikelijk is bij analyses ten behoeve van de vaststelling en de verdeling van middelen in het kader van het Gemeentefonds. De hiërarchie is gebaseerd op de functionele indeling. De hoofdfuncties zijn cursief weergegeven. De clusterindeling ten behoeve van het gemeentefonds is met asterisken aangegeven.

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

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

A.3 De rol van de uitgaven

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

- 1 Uitgaven spelen in het geval van voorzieningen met verschillende producten een rol bij de weging van de afzonderlijke productindicatoren.

- 2 Uitgaven fungeren als gewicht bij de aggregatie van de productie van afzonderlijke voorzieningen tot clustertotalen en tot totalen op landelijk of gemeentelijk niveau.
- 3 Uitgaven zijn voorts van essentieel belang bij de toerekening aan gemeenten van activiteiten die deels worden gefinancierd uit andere dan gemeentelijke middelen.

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

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

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

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

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

Kader A.2 Rekenregels die van toepassing zijn als de productie uit verschillende bronnen wordt bekostigd

Stel dat de productie in jaar t P_t bedraagt, de totale exploitatiekosten K_t en de netto-uitgaven van gemeenten N_t . De nettoproductie P_t^* bedraagt dan in het betreffende jaar $P_t(N_t/K_t)$. Dit wil zeggen dat een

aan de uitgaven evenredig deel van de productie aan gemeenten wordt toegerekend. De netto-uitgaven per nettoproduct N_t/P_t^* zijn dan gelijk aan K_t/P_t en dus per definitie gelijk aan de kosten per product.

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

Gegevens over de gerealiseerde inkomsten en uitgaven uit de gemeenterekeningen zijn veel bruikbaar dan gegevens uit de gemeentebegrotingen. Voor de jaren 1995-1998 heeft het CBS echter geen rekeningcijfers gepubliceerd. De ondershands beschikbare cijfers zijn niet vrijgegeven, omdat er twijfels zijn over de kwaliteit hiervan.⁷ Daarom zijn ten behoeve van de analyses voor deze publicatie de begrotingscijfers voor 1995 tot en met 1999 proportioneel gekoppeld aan de rekeningcijfers voor de periode 1999-2004. Dit impliceert dat de begrotingscijfers voor de jaren 1995 tot en met 1998 per afzonderlijk taakveld zijn gecorrigeerd met een verhoudingsgetal dat gebaseerd is op de verhouding tussen de bedragen in de rekening en de bedragen in de begroting voor het jaar 1999.⁸ Overigens zijn resultaten voor de jaren 1995-1998 alleen in de figuren 1.1 en 1.5 verwerkt. Zij speelden wel een meer prominente rol in eerdere rapportages, aangezien die op eerdere beginjaren betrekking hadden.

A.4 Informatiebronnen

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

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

Op pagina 86 van hun rapport presenteren zij een schema voor de relatie tussen homogeniteit en identificeerbaarheid van de producten en sturingsprocessen, waaruit blijkt dat outputfinanciering in hun visie alleen mogelijk is bij identificeerbare en homogene producten. Een eis van strikte homogeniteit is zeer beperkend, omdat in de praktijk zelden sprake zal zijn van een volstrekt homogeen product. Wij vinden dat deze eis te ver gaat. Hoewel de heterogeniteit van producten en kwaliteitsverschillen de nodige complicaties kunnen opleveren, valt daar op verschillende manieren voor te corrigeren: ten eerste via weging van heterogene productcategorieën met hun kostenaandelen, ten tweede door kwaliteitsborging, bijvoorbeeld via een inspectie of een andere onafhankelijke toezichthouder. De identificeerbaarheid van producten is een fundamenteel probleem, vooral waar het het openbaar bestuur in enge zin betreft. Dit kwam reeds aan de orde in paragraaf A.2.

In dit rapport wordt vooral gebruikgemaakt van interne rapporten van gemeenten bij de onderdelen burgerzaken (gemeente Almelo) en GGD (Amsterdam en Rotterdam). Hierbij zij aangetekend dat het

hier om *gevalsbeschrijvingen* gaat. Zowel de GGD Rotterdam als de GGD Amsterdam heeft serieus gepoogd zijn taken financieel zo transparant mogelijk te maken en loopt in vergelijking met andere gemeentelijke organen voorop. Opname in dit rapport heeft niet alleen een illustratieve functie, maar ook om tot oordeelsvorming te komen over de gehanteerde systematiek tegen de achtergrond van de in dit rapport gekozen methodiek.

Een bron van informatie die in toenemende mate van belang is, zijn landelijke monitorprojecten en brancherapporten. Het monitoren van ontwikkelingen heeft de afgelopen jaren een hoge vlucht genomen. Van belang voor dit rapport zijn onder meer de Brancheverslagen van het Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening, de WIW-monitor van het EIM, de ID-monitor van Ecorys/NEI, de Monitor Maatschappelijke Opvang van het Trimbos-instituut, het Trendrapport jeugdhulpverlening van de Stichting registratie jeugdvoorzieningen en de hieraan gelieerde rapporten van het Centraal Informatiepunt Jeugdzorg, de jaarverslagen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de kerncijfers Wet voorzieningen gehandicapten (WVG) van het onderzoeksbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, SGBO, de Gemeentelijke armoedemonitor van Cebeon en de Openbaar Vervoermonitor van de Adviesdienst voor Verkeer en Vervoer.

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

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

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

Bijlage B Taakvelden en productindicatoren

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

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

Bijlage C Kwaliteit en effectiviteit^a

sector	effectiviteit	kwaliteit	Waardering	trend ^b	kostprijs ^c
gemeentebestuur	dualisering functioneert in grote lijnen als beoogd (0)		matig oordeel burgers over functioneren gemeentebestuur (0); lichte verbetering tussen 2005 en 2010 (+)	+	0
burgerzaken		steeds meer dienstverlening via websites; de kwaliteit en toegankelijkheid wordt als onvoldoende beoordeeld (-), maar er is wel vooruitgang	burgers zijn tevreden (+), behalve over tarieven, die men aan de hoge kant vindt (-); tevredenheid vertoont een licht positieve tendens, alleen bij verlening van vergunningen, is tevredenheid duidelijk 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 nam toe tot 2008, maar daalt daarna sterk (+)	opkomsttijd brandweer neemt iets af (+)		+	0
basisonderwijs	verbetering van de basisvaardigheden en minder zwakke scholen (+)	over de hele linie ligt de kwaliteit van het basisonderwijs in 2010 gelijk of hoger dan in 2005 (+), m.u.v. uitleg lesstof (-)	ouders vinden kwaliteit van het onderwijs voor hun kind goed en dit oordeel verandert nauwelijks in de tijd (0)	+	0
voortgezet onderwijs	percentage voortijdige schoolverlaters is afgenomen (+); percentage 18-24-jarigen met startkwalificatie blijft gelijk (0)	score op onderwijstijd 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 (0); wel is men minder positief geworden over enkele aspecten van het onderwijs (-)	0	0
cultuur		gemeenten schieten tekort in capaciteit en deskundigheid monumentenzor (-)	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	maatschappelijke doelen en gezondheid bevolking hebben zich positief ontwikkeld (+)		het oordeel van burgers over sportvoorzieningen in de gemeente is positiever geworden (+)	+	+
Groen	openbaar groen neemt toe (+)		sommige bronnen melden een toenemende tevredenheid van de bevolking over de publieke groenvoorziening, andere bronnen geven een constant niveau van tevredenheid (0)	0	0
werkgelegenheid	Uitstroom uit re-integratie binnen 2 jaar gestegen van 10% in 2004 naar 28% in 2008; daling in 2009 naar 22% (+); kosteneffectiviteit van re-integratie is beperkt	diagnosticering cliënten kan beter (-)	Rapportcijfer van gemeentelijke cliënten schommelt in de periode 2005-2010 vrij nauw rond de 7,0 (0); cliënten zijn iets meer tevreden over inspanningen van de betrokken instanties (+)	+	0
bijstand	instroom is afgenomen en uitstroom is toegenomen (+); vanaf 2009 weer toename gebruik bijstand (-); fraude neemt af (+)	gemiddelde wachttijd op een uitkering is teruggelopen (+)	oordeel cliënten over de sociale dienst is licht toegenomen (+)	+	0
dienstverlening: kinderopvang	wachtlijsten gegroeid (-)	dalende trend (-)	waardering gebruikers stabiel (0)	-	0
dienstverlening: inburgering	de inburgering nieuwe stijl is door een trage start pas laat op gang gekomen; er	door systeemwijzigingen is geen goed inzicht mogelijk in deelnamecijfers en	cursisten tevreden (+); wachttijd tot examen en uitslag te lang (-)	-	-

	is een stuwmeer ontstaan (-)	slaagpercentages			
dienstverlening: opvang	in grote steden is de maatschappelijke opvang verbeterd		oordeel over jongerencentra is weinig veranderd, maar op enkele punten wel iets positiever geworden	0	+
wmo:: huishoudelijke hulp			de oordelen van cliënten over de geleverde hulp zijn weinig veranderd (0); opvallend is dat waar de cliëntoordelen veranderd zijn, dit systematisch in negatieve zin is (-)	-	0
wmo: voorzieningen mensen met beperkingen	Volgens cliënten geen verbetering verplaatsbaarheid en contacten (-); wel m.b.t. meedoen en zelfstandig wonen (+)		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	+	-
wmo: sociaal-cultureel werk			gebruikers zijn ontevreden, maar er is wel een lichte verbetering	-	-
gezondheidszorg	Jeugdgezondheidszorg bereikt steeds meer jeugdigen (+)	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 (+)	+	0
wegen/verkeer: bereikbaarheid	bereikbaarheid grote steden weinig veranderd (0)	reistijdverlies hoofdwegen als gevolg van filevorming 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 (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 (+), m.u.v. de prijs	+	-
economische zaken			gemiddelde oordeel van burgers over de tevredenheid van winkels in de buurt is stabiel (0); ondernemers zijn duidelijk positiever geworden over het ondernemingsklimaat in de grotere gemeenten (+)	+	0
milieubeheer, reiniging, riolering	Termijn verlenen omgevingsvergunning wordt nog vaak niet gehaald (-)	de kwaliteit van reiniging en riolering is de afgelopen jaren relatief constant gebleven (0); klachten over riolering gedaald (+)	rapportcijfer burgers over afvalinzameling gemeente redelijk hoog licht stijgend (+)	+	0
volkshuisvesting en ruimtelijke ordening	de leefbaarheid in wijken en buurten in Nederland is in de beschouwde periode nauwelijks veranderd (0); 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 (0); wel ervaren bewoners in achterstandswijken een verbetering van de leefbaarheid (+)	+	0

a Beschreven ontwikkelingen hebben bij benadering betrekking op de periode 2005-2010.

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; 0 : rest

Bron: zie kwaliteitsparagrafen in hoofdstukken 3-8.

Bijlage D Lasten overige inkomensoverdrachten aan overheid (niet rijk)

- Aandeel in exploitatiesaldi van derden
- Aandeel in het nadelig exploitatiesaldo van gemeenschappelijke regelingen
- Bijdragen aan stichtingen waarvan de baten hoofdzakelijk bestaan uit overheidssubsidies
- Bijdragen c.q. aandeel in de kosten van geleverde collectieve goederen en diensten dan wel van verstrekte inkomensoverdrachten aan gemeenschappelijke regelingen
- Bijdragen c.q. aandeel in de kosten van geleverde collectieve goederen en diensten dan wel van verstrekte inkomensoverdrachten aan gemeenten
- Bijdragen c.q. aandeel in de kosten van geleverde collectieve goederen en diensten dan wel van verstrekte inkomensoverdrachten aan provincies
- Bijdragen c.q. aandeel in de kosten van geleverde collectieve goederen en diensten dan wel van verstrekte inkomensoverdrachten aan waterschappen
- Bijdragen en vergoedingen aan besturen van bijzondere scholen
- Bijdrage in de uitvoeringskosten aan gemeenschappelijke regelingen Intergemeentelijke Sociale Dienst
- Donatie aan een stichting of vereniging
- WWB: gelden voor loonsubsidie aan zorg-, welzijn- of onderwijsinstellingen voor ID-banen
- WWB: tegemoetkomingen in de kosten van overheidsinstellingen die werkloze arbeidsgehandicapten (REA) een werkplaats aanbieden

Noten

-
- ¹ Om een voorbeeld te noemen: het aantal vierkante meters park is een wel erg grove maatstaf voor de inspanningen van gemeenten op het terrein recreatie. Parken kunnen fraai aangelegd zijn, dan wel verregaand verwaarloosd. De gedefleerde uitgaven geven in zo'n geval een beter inzicht in de inspanningen van gemeenten.
- ² Zie De Groot en Goudriaan (1991) voor een nadere uitwerking van het onderscheid tussen finale en intermediaire dienstverlening. De VNG (VNG 1993) gebruikt hiervoor overigens de termen 'externe producten' en 'interne producten'.
- ³ Wel kan er al naargelang de aard van de werkzaamheden gekozen worden voor een productindicator die afwijkt van die bij de finale productie, bijvoorbeeld het aantal instellingen dat wordt aangestuurd of de totale kosten die zijn gemoeid met de finale productie.
- ⁴ Er is namelijk een grote mate van keuzevrijheid om dergelijke overhead bij een centrale beheersinstantie onder te brengen dan wel te decentraliseren naar de bijbehorende uitvoerende diensten. Bij verzelfstandigingsprocessen speelt de decentralisatie van overhead een belangrijke rol.
- ⁵ Kenmerken van zuiver collectieve goederen (en diensten) zijn dat deze niet-rivaliserend en niet-exclusief zijn. De eerstgenoemde eigenschap impliceert dat het gebruik van het betreffende goed door de één het gebruik door een ander niet in de weg staat. De tweede dat het gebruik van het betreffende goed door derden niet uitgesloten kan worden dan wel dat er sprake is van externe effecten voor niet-afnemers. Voorbeelden van collectieve goederen zijn dijken, straten en bestemmingsplannen.
- ⁶ Een kengetal als kosten per inwoner is, ondanks dat de feitelijke productie buiten beeld blijft, in een aantal opzichten vergelijkbaar met een kengetal als kosten per product. De kosten kunnen namelijk worden ontbonden in een prijs- en een volumecomponent en er is een aanknopingspunt voor het ramen van toekomstige kosten.
- ⁷ Deze cijfers zijn daarom alleen gebruikt bij de gevoeligheidsanalyses in paragraaf 4.2. De vraag daarbij is of het hanteren van deze alternatieve cijfers veel zou uitmaken.
- ⁸ Het is heel goed denkbaar dat de ongeautoriseerde cijfers van het CBS betrouwbaarder zijn dan de aldus verkregen reconstructie. Aangezien het CBS deze gegevens echter niet publiceert, staat ons geen andere weg open. Naarmate er voor meer jaren rekeningcijfers beschikbaar komen, wordt het ook minder acceptabel om de analyse op begrotingscijfers te baseren, zoals in de vorige editie van *Maten voor gemeenten* nog het geval was.