

Openbaar bestuur de maat gemeten

Inventarisatie van mogelijkheden tot onderzoek van de productiviteit en effectiviteit van het openbaar bestuur

Centrum voor Innovaties en Publieke Sector
Efficiëntie Studies

Delft, januari 2014

IPSE Studies: een samenwerking tussen CAOP en TU Delft

Alex van Heezik

Bart van Hulst

Thomas Niaounakis

Thijs Urlings

COLOFON

Productie en lay-out: IPSE Studies

IPSE Studies

Postbus 5015

2600 BX DELFT

Jaffalaan 5

2628 BX DELFT

T. 015-2786558

F. 015-2786332

E: ipsestudies@tudelft.nl

www.ipsestudies.nl

Dit onderzoek is uitgevoerd met subsidie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Achtergrond	4
1.2	Aanpak	4
2	Bevindingen per sector	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Rechtspraak	7
2.3	Gevangeniswezen	10
2.4	Belastingen (regionaal)	13
2.5	Openbaar vervoer b/t/m (concessies)	16
2.6	Waterschappen	18
2.7	Volkshuisvesting (coöperatie perspectief)	21
2.8	GGD	23
2.9	ZBO/ Agentschappen	25
2.10	Algemeen bestuur (bestuursorganen en ondersteuning)	27
2.11	Verkeer, vervoer en waterstaat	29
2.12	Brandweer	32
2.13	Onderwijshuisvesting	35
2.14	Cultuur en recreatie	38
2.15	Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (gemeente)	40
2.16	Sociale voorzieningen (bijstandsverlening en werkgelegenheid)	43
2.17	Huishoudelijke verzorging	46
2.18	Jeugdzorg	49
3	Conclusie	52
	Bijlage A Toelichting productiviteitsstudies	55
	Literatuur	59

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Verhoging van de productiviteit van het openbaar bestuur staat al lange tijd hoog op de politieke agenda. Als gevolg van de crisis en de daaruit voortvloeiende bezuinigingen is de noodzaak daarvan alleen maar toegenomen. De afgelopen jaren zijn er dan ook vanuit de overheid diverse initiatieven ontplooid om een productiever openbaar bestuur te realiseren. Daarbij is ook ingezet op onderzoek, onder andere met een door BZK gesubsidieerd onderzoeksprogramma voor onderzoek en kennisdeling over sturing, innovaties en productiviteit in de publieke sector.

Het onderzoeksprogramma heeft onlangs een vervolg gekregen. Een belangrijk deel van het nieuwe onderzoeksprogramma betreft studies naar productiviteit, doelmatigheid en effectiviteit in verschillende sectoren van het openbaar bestuur. De eerste vraag die zich daarbij aandient is welke onderdelen van het openbaar bestuur zich voor een dergelijk onderzoek lenen. Om deze vraag te beantwoorden is een verkennend onderzoek uitgevoerd waarbij zeventien sectoren van het openbaar bestuur zijn beoordeeld op de mogelijkheden voor kwantitatief productiviteitsonderzoek. Deze notitie bevat de bevindingen van het verkennend onderzoek. De notitie dient als ondersteuning om gedurende het programma (vijf) sectoren te selecteren waarvoor een diepgravend productiviteitsonderzoek kan worden uitgevoerd.

1.2 Aanpak

De Koning en Eggink (2007) hebben een vergelijkbaar onderzoek uitgevoerd naar kansen voor beleidsrenderend onderzoek op het gebied productiviteit en effectiviteit van de collectieve sector. Het onderzoek van de Koning en Eggink is op sectorniveau minder ver ingezoomd dan dat in deze verkenning wordt gedaan. De Koning en Eggink onderscheiden drie type onderzoek: macroproductiviteitsmeting, (micro-)productiviteitsonderzoek en effectiviteitsonderzoek. Macroproductiviteitsmeting laten we in deze studie buiten beschouwing. De focus ligt op (micro-)productiviteits- en effectiviteitsonderzoek. Voor de onderzochte sectoren is steeds nagegaan: is een productiviteits- of effectiviteitsonderzoek mogelijk en hoe zou dat er globaal uit kunnen zien?

Daarbij is ten eerste nagegaan met welke indicatoren de prestaties in een sector gemeten kunnen worden. Vervolgens is onderzocht of er over die prestaties voldoende gegevens

beschikbaar zijn, waarbij tevens is gekeken naar de beschikbaarheid van data over de middelen die zijn ingezet om die prestaties te leveren. De derde stap van de verkenning richtte zich op een beknopte inventarisatie van mogelijk interessante, (sector)specifieke, onderzoeksthema's. Tenslotte is, met name om eventuele doublures te voorkomen, voor elke sector nagegaan of er recent vergelijkbaar onderzoek is verricht.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden de resultaten van de inventarisatie sectorgewijs beschreven. In hoofdstuk 3 worden deze bevindingen samengevat en gebruikt om de long-list van sectoren terug te brengen tot een short-list waarvoor het uitvoeren van een productiviteitstudie kansrijk is. Voor de definitieve selectie van een te onderzoeken sector speelt ook de politiek-bestuurlijke actualiteit een rol. Deze kent echter een behoorlijk dynamiek. In het rapport is daarom wel aandacht voor de actualiteit, maar dit is niet gebruikt als selectie criterium.

Voor lezers die onbekend zijn met productiviteitstudies en die behoefte hebben aan context zijn in bijlage A de contouren van een productiviteitstudie beschreven. De bijlage geeft beknopt aan wat in algemene zin de achtergronden en toepassingsmogelijkheden zijn van productiviteitstudies.

2 Bevindingen per sector

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van de verkenning naar de mogelijkheden van een productiviteits/effectiviteitsonderzoek voor in totaal zeventien sectoren van het openbaar bestuur. Tabel 2-1 geeft een overzicht van de sectoren die in dit verkennend onderzoek zijn betrokken. Ter indicatie van het belang van deze sectoren is tevens de omvang van de uitgaven per sector vermeld. In tabel ontbreken afvalinzameling en burgerzaken omdat deze reeds in het voorgaande programma onderzocht zijn. Tabel 2-2 geeft een overzicht van mogelijke onderzoeksthema's, onderverdeeld naar algemene en specifieke thema's.

Tabel 2-1 Long-list sectoren openbaar bestuur

Onderdeel	Omvang in miljard €
Rechtspraak	1,0
Gevangeniswezen	2,3
Belastingen (regionaal)	2,8
Openbaar vervoer b/t/m	1,0
Waterschappen	2,5
Volkshuisvesting (coöperatie perspectief)	10,8
GGD	0,6*
ZBO/Agentschappen	n.n.b.
Gemeentelijke functies	
Algemeen bestuur	2,6
Verkeer, vervoer en waterstaat	4,8
Brandweer	1,3
Onderwijshuisvesting	1,5
Cultuur en recreatie	5,4
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	2,7**
Sociale voorzieningen	8,6
Huishoudelijke verzorging	1,8
Jeugdzorg	n.n.b.

* Dit betreft alleen de gemeentelijke uitgaven, de totale sector wordt op 1 miljard geraamd.

** Exclusief bouwgrondexploitatie

Tabel 2-2 Onderzoeksthema's

Algemene thema's	Prestatiemeting, Kostendoelmatigheid, Productiviteitsgroei, Schaalearbeiden, Omgevingsfactoren, Kostprijzen
Specifieke thema's	Effectiviteitsmeting, Synergie-effecten, Allocatieve doelmatigheid, HR, Flexibele arbeid, Verzuimbegeleiding, Loopbaanbeleid, ICT, Inkoop, Bekostigingsparameters, Aanbesteding: contracten/procedures

In het vervolg van dit hoofdstuk zijn de resultaten sectorgewijs beschreven. De opzet van de sectorale beschrijving is als volgt:

- beknopte sectorbeschrijving;
- beschrijving van de inzet van middelen en prestaties in de sector met daarbij ook aandacht voor case-mix/exogene factoren en de vraag of het om output of outcome gaat. De prestaties hoeven overigens niet eenduidig te zijn, in sommige sectoren zijn verschillende prestatie-indicatoren te bedenken;
- inventarisatie van beschikbaarheid van gegevens. Daarbij is gekeken naar zowel openbare gegevens als niet openbare gegevens, maar die mogelijk wel beschikbaar gesteld kunnen worden ten behoeve van onderzoek;
- suggesties voor potentiële onderzoeksthema's;
- overzicht van recent (relevant) onderzoek;
- conclusie waarin de mogelijkheden tot onderzoek worden samengevat.

2.2 Rechtspraak

Sectorbeschrijving

Rechtspraak is de verzamelnaam voor de organisaties waar recht wordt gesproken. De bekendste onderdelen van de rechtspraak zijn de rechtbanken en de gerechtshoven. In de meeste gevallen beginnen rechtszaken bij een rechtbank. Nederland kent tegenwoordig elf rechtbanken, die ieder opgedeeld zijn in een aantal rechtsgebieden:

- civiel recht;
- bestuursrecht;
- strafrecht;
- de sector kanton.

Elk van deze afdelingen wordt doorgaans aangestuurd door een afdelingsvoorzitter. De rechtbank zelf wordt geleid door het gerechtshof (dat meestal uit drie leden bestaat). Rechtbanken staan verder vrij in de inrichting van hun organisatie, waardoor er tussen de rechtbanken onderling diverse verschillen bestaan.

Uitspraken door rechtbanken kunnen doorgaans worden aangevochten bij één van de vier gerechtshoven. Uitzondering hierop vormen sommige rechtszaken binnen het

bestuursrecht, die in hoger beroep terecht komen bij diverse rechtscolleges (Centrale Raad van Beroep, College van Beroep voor het Bedrijfsleven of de Raad van State). Tegen uitspraken op het hoger beroep kan in cassatie worden gegaan bij de Hoge Raad.

In 2002 is de Raad voor de rechtspraak ingesteld als coördinerende schakel tussen de minister van Justitie en de uitvoerende instanties. De Raad heeft als algemene taak het bevorderen van de rechtspraak en kan worden gezien als een overkoepelend bestuursorgaan. Zo verdeelt de Raad bijvoorbeeld de budgetten onder de gerechten.

Ingezette middelen en prestaties

In 2012 bedroegen de totale kosten van de sector rechtspraak ongeveer 980 miljoen euro (Rvdr, 2013). Veruit het grootste deel hiervan bestaat uit personeelskosten, die met circa 720 miljoen euro ruim 70 procent van de totale kosten omvatten. De resterende kosten bestaan voornamelijk uit materiële kosten, een klein deel afschrijvingen op vaste activa en gerechtskosten.

De prestaties van de rechtspraak worden doorgaans gemeten aan de hand van het aantal afgehandelde zaken. Dit verdient de voorkeur boven het aantal ingestroomde zaken, omdat het een betere graadmeter voor de werkelijk geleverde productie is. Hierbinnen valt echter een groot onderscheid te maken naar de zwaarte van verschillende zaken. Zo hanteren de Raad en de minister van Veiligheid en Justitie in hun overleg tien producten, terwijl de Raad bij de interne herverdeling van het budget naar rechtbanken een nog fijnmazigere structuur gebruikt, waarbij drieënvijftig zaken worden onderscheiden. De sector kent sinds 2005 een systematiek van outputfinanciering. Hierbij wordt het budget verstrekt aan het begin van het jaar op basis van een schatting van de werkelijke kosten. Verrekening vindt plaats aan het eind van het jaar, maar overschotten of tekorten worden voor maar 70 procent vertaald naar aanpassingen in de bekostiging. In 2013 hebben de Raad voor de rechtspraak en de minister van Veiligheid en Justitie overeenstemming bereikt over de bekostiging van de rechtspraak tussen 2014 en 2017, waarbij opnieuw een bedrag per vonnis wordt gehanteerd.

Beschikbare data

Op microniveau publiceerde de Raad voor de rechtspraak over de periode van 2006 tot en met 2011 jaarlijks een kengetallenrapport (Rvdr, 2012). In deze rapporten worden cijfers gepresenteerd over kwaliteit, bedrijfsvoering en personeel en organisatie van individuele rechtbanken en gerechtshoven. Op het gebied van kwaliteit betreft het gegevens over de tevredenheid over het rechtspreken, de lengte van procedures, het aandeel zaken dat is behandeld door de meervoudige kamer, permanente educatie, de publicatiegraad, mediation, klachten en wrakingen en de appelpercentages. Over de bedrijfsvoering wordt de ontwikkeling van de productie, de productiviteit en het financieel resultaat gerapporteerd.

De rapporten bieden slechts kengetallen over de instellingen. Het gaat hier voornamelijk om percentages en aantallen betreffende o.a. de hierboven genoemde onderwerpen. De toegankelijkheid van absolute gegevens over productie en kosten is onduidelijk. De Raad

van de rechtspraak beschikt in ieder geval sinds 2002 over deze data. Per rechtbank wordt bijgehouden welk type zaken er in welke hoeveelheid zijn behandeld. Bovendien kan onderscheid worden gemaakt naar instroom (binnengekomen zaken) en het werkelijk aantal behandelde zaken. Deze productie kan worden gewogen met behulp van kostprijsberekeningen, werktijdberekeningen of gedeeltelijk aan de hand van econometrische schattingen. Wat betreft de middelen kan worden gekeken naar de personele, materiële en kapitale inzet. Al deze gegevens zijn echter niet publiek toegankelijk. De haalbaarheid van een vergelijkend onderzoek is dan ook afhankelijk van de bereidheid van de Raad voor de rechtspraak om specifieke gegevens op instellingsniveau te leveren.

Onderzoeksthema's

De meeste potentie voor toekomstig onderzoek zit in vergelijkend onderzoek tussen de gerechten. Hierin kan in het bijzonder aandacht worden besteed aan de effecten van schaalvergroting op de productiviteit. Gezien de recente herziening van de organisatie van de gerechten is hiervoor, zowel binnen als buiten de sector, voldoende belangstelling te verwachten. Bovendien kan, mits er gegevens voor 2005 beschikbaar zijn, gekeken worden naar de productiviteitsontwikkelingen rond de overgang naar de outputfinanciering. Ten slotte kunnen zaken als instroomcijfers, werkdruk en kwaliteit worden gerelateerd aan de productiviteitsontwikkelingen.

Recent onderzoek

De rechtspraak leent zich uitstekend voor productiviteitsonderzoek. De afgelopen jaren zijn er dan ook diverse productiviteitsstudies uitgevoerd. Daarbij is de focus vooral gericht op de *output*. Producten worden, net als bij de bekostiging, gedefinieerd op basis van het aantal afgehandelde zaken, waarin veel verschillende typen worden onderscheiden. De zwaarte waarmee verschillende typen zaken op de kosten drukken loopt, zoals besproken, uiteen.

Van Tulder en Van der Torre (2012) kiezen voor een productiemaat die is geconstrueerd aan de hand van een gewogen som van het aantal zaken. Hierbij zijn de gewichten vastgesteld op basis van de kostprijzen die voor diverse productgroepen bekend zijn. Hierbinnen wegen zij de producten verder op basis van schattingen van de gemiddelde bewerkingstijd.

Het SCP heeft in het verleden ook vergelijkend onderzoek uitgevoerd. Zo onderzochten Van der Torre et al. (2007) de productiviteitsontwikkelingen van de negentien rechtbanken en vijf gerechtshoven tussen 2002 en 2005 die op dat moment bestonden. Ook zij kiezen ervoor om de productie te meten aan de hand van een gewogen som. Vóór deze periode zijn ook meerdere productiviteitsanalyses binnen de rechtspraak verricht, die wij hier verder niet bespreken. Zie daartoe bijvoorbeeld Van Tulder en Spapens (1990) en Goudriaan (2003).

Op dit moment laat de Raad van de rechtspraak een analyse uitvoeren die inzicht moet geven in de samenhang tussen kwaliteit, bedrijfsvoering en personeel en organisatie bij de instanties binnen de rechtspraak.

Conclusie

Samengevat kan worden gesteld dat de rechtspraak een sector is met veel potentie voor productiviteitsonderzoek. Wel zijn er, gezien het kleine aantal rechtbanken (van 19 teruggebracht naar 11 per 1 januari 2013), maar weinig waarnemingen per jaar. De uitvoerbaarheid van de studie hangt dus af van het aantal jaren dat in de analyse kan worden betrokken. Bovendien is er de afgelopen jaren al het een en ander onderzocht. Daar staat echter tegenover dat de sector de laatste tien jaar een aantal belangrijke hervormingen heeft doorgemaakt (instelling overkoepelend bestuursorgaan, outputfinanciering, fusies), waarvan de gevolgen onvoldoende zijn onderzocht. Zo is er nog weinig bekend over het effect van de fusies. Schaalvergroting zou dan ook een relevant onderzoeksthema kunnen zijn, mede omdat deze van bovenaf wordt opgelegd.

Met behulp van microdata zijn er in beginsel goede mogelijkheden voor vergelijkend onderzoek tussen gerechten, waarbij in eerste instantie gedacht kan worden aan een traditionele productiviteitsanalyse. De nadruk kan hierbij komen te liggen op de productiviteitsontwikkelingen die zich hebben voorgedaan als gevolg van de invoering van de outputfinanciering en de schaalvergroting. Daarbij zou speciale aandacht kunnen uitgaan naar de wijze waarop de productie-indicatoren bij rechtbanken kunnen worden omgezet naar een handzame benchmark. Het is overigens wel belangrijk op te merken dat er recent een onderzoek naar de rechtspraak is aanbesteed aan een externe partij, waarvan verwacht kan worden dat deze zich deels ook op de hierboven besproken onderwerpen zal richten. Het is daarom aan te bevelen om de invulling van dit onderzoek eerst af te wachten, alvorens te besluiten tot onderzoek naar de rechtspraak.

2.3 Gevangeniswezen

Sectorbeschrijving

Het gevangeniswezen is de justitiële organisatie die zich bezig houdt met de tenuitvoerlegging van straffen en vrijheidsbenemende maatregelen, die na uitspraak van een rechter zijn opgelegd. Deze taak wordt verzorgd door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). DJI is een agentschap van het Ministerie van Veiligheid en Justitie; de minister heeft een uitvoerende rol in de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen.

Met zo'n 85 vestigingen verspreid over het land en zo'n 17.000 medewerkers is DJI één van de grootste organisaties van Nederland. Jaarlijks verblijven er ongeveer 70.000 gedetineerden voor korte of langere tijd in de inrichtingen van DJI. Daarbij zijn vier soorten inrichtingen te onderscheiden, namelijk: penitentiaire inrichtingen

(gevangenis), justitiële jeugdinrichtingen, forensische psychiatrische centra (voor opvang van tbs-patiënten) en detentie- en uitzetcentra (voor opvang van vreemdelingen).

Ingezette middelen en prestaties

De kosten van het gevangeniswezen betreffen voornamelijk personeelskosten en huisvestingskosten. De bekostiging van het gevangeniswezen vindt plaats op basis van vooraf berekende kostprijzen en de voorspelde capaciteit aan de hand van het Prognosemodel Justitiële Ketens (Smit, 2013).

Bij de analyse van de prestaties van het gevangeniswezen ligt een outputbenadering het meest voor de hand. De output, hoofdzakelijk gemeten in celdagen of in capaciteit, is namelijk helder, inzichtelijk en beïnvloedbaar door DJI. De outcome, oftewel de veiligheid in Nederland, is veel minder goed te meten. Weliswaar wordt de veiligheid beïnvloed door insluiting van criminelen (Vollaard, 2010) en door het voorbereiden van hun terugkeer in de maatschappij, maar daarnaast is een grote hoeveelheid andere factoren van invloed op de veiligheid. Hierdoor is het niet mogelijk de effectiviteit van het gevangeniswezen op betrouwbare wijze vast te stellen. Wel is het nog mogelijk de recidive na uitzitten van een gevangenisstraf te bestuderen. Een lage(re) recidive kan aangemerkt worden als een effect van het gevangeniswezen. Hierbij moet dan wel rekening worden gehouden met alle andere factoren (bijvoorbeeld persoonskenmerken) die bepalend zijn voor de kans op recidive.

Het aantal celdagen is de som van de dagen die alle gedetineerden jaarlijks in een inrichting doorbrengen. Het aantal celdagen gedeeld door de capaciteit levert de bezettingsgraad op. Een lage bezettingsgraad is een vorm van inefficiëntie. Om die reden ligt het meer voor de hand om celdagen als productiemaat te gebruiken, dan capaciteit. Overigens is de kostprijs van een celdag sterk afhankelijk van de zwaarte van het regime waaronder een gedetineerde valt. Extra beveiligde inrichtingen of afdelingen zijn kostbaarder dan reguliere afdelingen. Het is dus zaak de celdagen in te delen naar regimes (rekening houden met case-mix).

Beschikbare data

Consistente publiek toegankelijke gegevens op instellingsniveau zijn niet aangetroffen bij het CBS, DJI of andere organisaties. Dat gegevens over individuele inrichtingen of instellingen wel voorhanden zijn blijkt uit het onderzoek van APE (Everhardt & Aarts, 2013) naar het gevangeniswezen. We verwachten daarom dat een (groot) deel van deze gegevens bij het ministerie van Veiligheid en Justitie i.c. DJI aanwezig moet zijn. Indien deze gegevens door het ministerie beschikbaar worden gesteld kunnen meer uitgebreidere, vergelijkende analyses worden uitgevoerd.

Op macroniveau zijn wel voldoende productie- en kostengegevens beschikbaar. Deze zijn bijvoorbeeld aanwezig bij het CBS. Het is echter niet mogelijk op basis van de CBS-data de uitgaven tussen penitentiaire inrichtingen, justitiële jeugdinrichtingen, forensische psychiatrische centra en detentie- en uitzetcentra te splitsen. Ook is splitsing tussen personele, materiële en kapitaalkosten op basis van de CBS-tabel niet mogelijk.

Het CBS beschikt ook gegevens over recidivisten. Daarnaast onderhoudt het WODC een Monitor veelplegers (Tollenaar & Van der Laan, 2013). Bij beide bronnen geldt echter dat er geen relatie gelegd kan worden tot het wel of niet in de gevangenis verkeerd hebben van recidivisten of veelplegers, laat staan dat bepaald kan worden in welke penitentiaire inrichting iemand gezeten heeft.

Onderzoekthema's

In 2013 is besloten tot een bezuiniging van 271 miljoen euro op DJI (TK, 2013). Dit dient gerealiseerd te worden door sluiting van inrichtingen, invoering van elektronische detentie, aanpassing van de regimes, terugbrengen van de gemiddelde behandelduur bij tbs en efficiëntiemaatregelen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013). De sluiting van inrichtingen heeft veel aandacht gekregen. Het is de bedoeling om tussen 2014 – 2016 19 locaties van penitentiaire inrichtingen te sluiten. In 2017 zijn dan nog 27 locaties over. In dat kader zou het interessant kunnen zijn de rol van schaal en bezettingsgraden te onderzoeken. Daarnaast kan ook de outcome in het onderzoek worden betrokken, waarbij bijvoorbeeld kan worden nagegaan of elektronische detentie tot de gewenste effecten leidt.

Naar aanleiding van de bezuinigingsopgave is in recent interdepartementaal beleidsonderzoek “De keten meester” (Rijksoverheid, 2013) gepleit voor benchmarking als middel om besparingen mogelijk te maken. Een vergelijkend onderzoek dat zich concentreert op de kostendoelmatigheid en productiviteit zou dan ook wenselijk kunnen zijn. Daarbij zou, voor zover daar gegevens over beschikbaar zijn, kunnen worden ingezoomd op een of meer arbeidsthema's (HR, flexibele arbeid, verzuimbegeleiding, medewerkerstevredenheid).

Recent onderzoek

In Nederland is weinig onderzoek gedaan naar prestaties in het gevangeniswezen. APE heeft recentelijk een onderzoek uitgevoerd naar kostenverschillen in het gevangeniswezen (Everhardt & Aarts, 2013). De auteurs verklaren de kostenverschillen aan de hand van tal van kenmerken van de inrichtingen met betrekking tot de regimes, de bedrijfsvoering, het personeel, etc.

Ook Molleman (2011) heeft een benchmark uitgevoerd in het gevangeniswezen. In zijn studie staan niet de kosten, maar de veiligheid van het gevangeniswezen centraal. Hij beschrijft een manier om penitentiaire inrichtingen te kunnen vergelijken, rekening houdend met omstandigheden waarop zij geen invloed hebben, zoals het type gebouw waarin zij gehuisvest zijn (koepel of flat), en past deze manier toe in zijn studie.

Internationaal zijn meer studies naar de efficiëntie van gevangeniswezen gepubliceerd. Rogge et al. (2013) vergelijken de efficiëntie van gevangeniswezen voor mannen in Engeland en Wales. De auteurs onderscheiden vier productiematen, namelijk: werkverschaffing en accommodatie, bezetting van de capaciteit, de kwaliteit van leven in de inrichting en de voorbereiding van gedetineerden op terugkeer in de maatschappij.

Een jaar eerder voerden Hall et al. (2012) een soortgelijke studie uit voor justitiële jeugdinstellingen, ook in Engeland en Wales. De belangrijkste conclusie van de auteurs is dat het bouwen van grote jeugdinstellingen onverstandig is, aangezien de efficiëntie van kleinere instellingen over het algemeen hoger is.

Conclusie

Het gevangeniswezen is een sector van aanzienlijke financiële en personele omvang. Het maatschappelijk belang van een doelmatig gevangeniswezen is dan ook groot. Onderzoek naar verhoging van de efficiëntie is daarom wenselijk, vooral ook in het licht van de geplande bezuinigingen. Een studie waarin de prestaties en inzet van middelen van de DJI-instellingen met elkaar worden vergeleken kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren. Een praktisch maar cruciaal punt vormen echter de hiervoor benodigde gegevens. Een eventueel vergelijkend onderzoek tussen instellingen is volledig afhankelijk van de bereidheid van DJI om, voor zover aanwezig, gegevens over aantallen en kenmerken van gedetineerden per instelling te leveren, evenals als data over de kosten en samenstelling van de kosten per instelling.

Overigens is in 2013 al een vergelijkende studie in het gevangeniswezen verricht. Bovendien is er de aanbeveling van het IBO om benchmarking met betrekking tot de bedrijfsvoering van penitentiaire instellingen op te zetten. In dat verband kan de vraag worden gesteld of het wel zinvol is om nog een dergelijke studie uit te voeren. Waarschijnlijk ligt aansluiting bij het benchmarktraject meer voor de hand.

2.4 Belastingen (regionaal)

Sectorbeschrijving

Steeds meer gemeenten en waterschappen zoeken elkaar op om de heffing en inning van hun belastingen gezamenlijk uit te voeren (denk aan bijvoorbeeld de waterschaps- en afvalstoffenheffing). Vaak gaat het hier om samenwerkingsverbanden waarbij instanties de bijbehorende taken onderbrengen in een zelfstandige overheidsorganisatie. Het betreft hier dus geen uitbesteding aan een private partij, zoals bij andere samenwerkingen tussen gemeenten wel het geval kan zijn (bijvoorbeeld bij afvalverzameling). Omdat gemeentelijke en regionale belastingen vaak op dezelfde gemeentelijke gegevensbestanden zijn gebaseerd, is het aannemelijk dat het centraal onderbrengen van de administratie en taken een kostenbesparing met zich mee kan brengen. Door deelnemende instanties wordt dit dan ook als voornaamste reden voor samenwerking genoemd.

De gezamenlijke belastingheffing en -inning zijn nog een vrij nieuwe trend, die zich pas in de afgelopen jaren heeft ingezet. Voor een vergelijkend onderzoek tussen regionale samenwerkingsverbanden is het daarom nog te vroeg: er zijn daarvoor nog te weinig gegevens beschikbaar. Wel kunnen de kosten die niet-samenwerkende gemeenten maken voor het heffen van de belastingen worden vergeleken met gemeenten die wel deelnemen

aan samenwerkingsverbanden. Hierdoor kan worden onderzocht of de samenwerkingsverbanden inderdaad een kostenbesparing met zich mee hebben gebracht en in welke mate dat is gebeurd. Bovendien kan, doordat verschillende gemeenten diverse belastingen in de samenwerkingsverbanden onderbrengen, een schatting worden gemaakt van de effecten per type belasting. Figuur 2-1 toont de samenwerkingsverbanden die op het moment van schrijven bestaan.

Figuur 2-1 Overzicht samenwerkingsverbanden Gemeentelijke Belastingen



Bron: Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG)

Ingezette middelen en prestaties

De meting van productie van regionale belastingkantoren kan op diverse manieren plaatsvinden. De meest voor de hand liggende maat is het aantal belastingen dat wordt geïnd, wat benaderd kan worden met het aantal aanslagen (indien voorhanden), of eventueel een proxy hiervoor: het aantal huishoudens van een gemeente (voor gemeentelijke belastingen) dan wel regio (voor regionale belastingen). Omdat de nieuw ingestelde belastingkantoren vaak ook de afhandeling van bezwaarschriften op zich nemen, zouden deze, indien beschikbaar, eveneens als product kunnen worden meegenomen. Ook kan de bepaling van de WOZ-waarde bij de samenwerkingsverbanden zijn ondergebracht. Om deze productie te meten, kan het aantal bepalingen worden gehanteerd. Wat betreft de middelen kan worden gekeken naar de totale kosten die per gemeente gemoeid zijn met het heffen van deze belastingen.

Beschikbare data

Zoals gezegd is de gezamenlijke belastingheffing en -inning een relatief nieuwe trend, waardoor bij veel regionale kantoren nog weinig of geen publieke data voorhanden zijn. We gaan er echter vanuit dat deze data binnen afzienbare termijn beschikbaar komen. Voor een aantal van de samenwerkingsverbanden staan deze gegevens overigens al wel op de individuele websites.

Over de kosten van het heffen van gemeentelijke belastingen zijn al wel gegevens beschikbaar: uit de gemeenterekeningen van het CBS kan per gemeente worden opgemaakt welke kosten zijn gemoeid met de heffing en invordering van gemeentelijke belastingen. Op basis van deze data kan in ieder geval worden nagegaan of de lasten van de belastingheffingen zich bij samenwerkende gemeenten gunstiger ontwikkelen dan bij gemeenten waar dit nog niet het geval is.

Onderzoekthema's

Schaalvergroting en samenwerking zijn bij gemeenten thema's die al lange tijd in de belangstelling staan. Hoewel de afgelopen decennia al een grote schaalvergroting heeft plaatsgevonden, wordt nog steeds aangedrongen op verdere opschaling. Hierbij speelt, naast verbetering van de slagvaardigheid, ook de verhoging van de efficiency een belangrijke rol. Het analyseren van de schaalvergroting van lokale taken als belastingheffing kan wat dat betreft belangrijke inzichten opleveren: leidt schaalvergroting van de belastingheffingstaak tot een kostenreductie? Is deze besparing relatief groter of kleiner bij grotere gemeenten? Ook interessant is de vraag of waterschappen zich aansluiten bij de gemeentelijke samenwerkingsverbanden (synergie) of alleen onderling samenwerken.

Recent onderzoek

In tegenstelling tot samenwerkingsverbanden bij andere gemeentelijke taken, zoals bijvoorbeeld afvalverzameling, is er nog vrijwel geen onderzoek gedaan naar samenwerkingen van gemeenten op het gebied van belastingen.

Conclusie

Steeds meer gemeenten en waterschappen gaan samenwerkingsverbanden aan om de heffing en inning van hun belastingen op grote schaal te organiseren. Een belangrijke motivatie voor gemeenten is de potentiële kostenbesparing die hiervan uit kan gaan. Aan de hand van de beschikbare gegevens is het mogelijk na te gaan of deze besparingen daadwerkelijk zijn behaald. Daarnaast kan worden onderzocht in welke mate het effect van de samenwerkingsverbanden uniform is voor gemeenten (bespaart de ene gemeente meer dan de andere en waarom?) en of de besparingen zich hebben vertaald in lagere kosten voor de burgers via de door de gemeenten gehanteerde tarieven. Verder is het interessant om na te gaan welke determinanten van invloed zijn bij de beslissing van een gemeente om deel te nemen aan het samenwerkingsverband, door de eigenschappen van deelnemende gemeenten af te zetten tegen niet-deelnemende gemeenten.

2.5 Openbaar vervoer b/t/m (concessies)

Sectorbeschrijving

Het bus-, tram- en metrovervoer in Nederland was eind 20e eeuw georganiseerd op een wijze zoals in veel andere Europese landen het geval was. Het streekvervoer in ons land werd door één aanbieder verzorgd (VSN Groep) en het stadsvervoer was in handen van lokale overheden. Hier kwam verandering in met de invoering van de Wet personenvervoer (TK, 2000). In lijn met de Europese regelgeving werd de verplichting opgelegd om het openbaar vervoer door middel van concessies aan te besteden. Dit concessiestelsel had ten doel om via concurrentie de kosten te verlagen en de kwaliteit te verhogen. Recentelijk is bepaald dat voor de steden Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht een uitzondering wordt gemaakt (Staatsblad, 2012).

In het concessiestelsel is de zogenaamde openbaar vervoersautoriteit (meestal een provincie, soms een stadsregio) verantwoordelijk voor een of meerdere concessiegebieden. Bij de aanbesteding van een concessie in een concessiegebied kunnen lokale, nationale en Europese aanbieders inschrijven. Een aanbieder kan dus meerdere concessies binnenhalen, bij verschillende openbaar vervoersautoriteiten.

Ingezette middelen en prestaties

De aanbieders van openbaar vervoer worden door de vervoersautoriteit betaald op basis van contractuele afspraken. Sommige afspraken liggen vast in de aanbesteding, op andere afspraken kan geconcurrereerd worden. Hoe de aanbesteding georganiseerd is kan per concessie verschillen. Het is mogelijk de prijs vast te leggen en de aanbieder met de beste service te kiezen, maar ook om het serviceniveau vast te leggen en de goedkoopste aanbieder te kiezen, of varianten hierop. De contractuele prijsafspraken kunnen op meerdere manieren vastgelegd worden. In het geval van bruto kosten ontvangt de aanbieder een lump sum bedrag en gaan de reizigersgelden naar de vervoersautoriteit. In het geval van netto kosten ontvangt de aanbieder zelf de reizigersgelden en een (kleinere) lump sum. Ten slotte kan er ook sprake zijn van een situatie waarin de aanbieder de reizigersgelden ontvangt plus een opslagpercentage van de vervoersautoriteit.

Voor de meting van prestaties van een vervoersaanbieder kunnen verschillende maatstaven gebruikt worden. Het gebruik kan het best in beeld gebracht worden door naar reizigerskilometers te kijken: de som van de afstand die de reizigers afgelegd hebben. De capaciteit is echter ook een belangrijke variabele en kan afgeleid worden van het aantal metro-, tram- en busuren of het aantal gereden kilometers. Het verschil tussen uren en kilometers is van belang bij het vergelijken van verschillende regio's. De gemiddelde snelheid ligt immers lager in stedelijke gebieden. De gemiddelde bezettingsgraad is echter hoger in de stedelijke gebieden. Dit laat tevens het belang zien van omgevingsvariabelen bij het vergelijken van concessies in het openbaar vervoer.

Tot slot is ook de klanttevredenheid een belangrijke prestatie-indicator. Eén van de redenen van het invoeren van de aanbestedingen was immers het verbeteren van de kwaliteit.

Beschikbare data

Gedetailleerde gegevens over de concessies in Nederland zijn niet openbaar. IPSE Studies heeft echter toegang tot een unieke database met gegevens over de kosten en productie van concessies en over klanttevredenheid en omgevingsfactoren in het concessiegebied. De gegevens in de database zijn verzameld door IPSE Studies, de sectie POLG van TU Delft en Inno-V in het kader van een project voor New Generation Infrastructures. De database bevat gegevens van 2000 tot 2010, maar niet alle concessies komen in de database voor. De gegevensverzameling wordt echter continu uitgebreid en geactualiseerd.

Onderzoekthema's

In hoeverre het aanbesteden van concessies in het openbaar vervoer daadwerkelijk leidt tot meer efficiëntie en een betere kwaliteit staat nog altijd ter discussie. Niet alle concessies zijn in 2000 direct aanbesteed. Dit biedt de mogelijkheid om aanbestede concessies te vergelijken met concessies die niet aanbesteed zijn. Verder kan de manier waarop aanbesteed wordt een belangrijke invloed hebben op de efficiëntie en kwaliteit. De wijze waarop de aanbieder betaald wordt, en op welke onderdelen van de aanbesteding geconcurrereerd kan worden, bepaalt voor een deel de prikkels die uitgaan naar de aanbieder. Onderzoek naar de invloed van dergelijke constructies op efficiëntie en kwaliteit kan dus interessante conclusies opleveren waar zowel de vervoerders als de vervoersautoriteiten van kunnen leren.

Recent onderzoek

Appelman et al. (2004) hebben onderzoek gedaan naar de effecten van het aanbesteden van openbaar vervoer op de efficiëntie en op de kwaliteit. Ze vergelijken hierbij de verandering van de kostprijs tussen aanbestede en niet-aanbestede concessies. Groenendijk et al. (2005) hebben een evaluatie van de Wet personenvervoer uitgevoerd. De auteurs concluderen dat de efficiëntie en klanttevredenheid vooruit gegaan zijn, maar dat de oorspronkelijke doelen – namelijk meer gebruik van het openbaar vervoer en een hogere kostendekkingsgraad – niet bereikt zijn. Van de Velde et al. (2008) bespreken op basis van evaluaties door de stakeholders problemen bij aanbestedingen in het openbaar vervoer en geven aanbevelingen voor de aanbestedingen in de toekomst. Mouwen en Rietveld (2013) laten zien dat de significante toename van de klanttevredenheid in de afgelopen tien jaar niet alleen opgaat voor de aanbestede concessies, maar ook voor de concessies die niet aanbesteed zijn.

Conclusie

Het bus-, tram- en metrovervoer is een sector die sinds de invoering van het concessiestelsel sterk veranderd is. Het aanbesteden van concessies in het openbaar vervoer lijkt voordelen te hebben, maar er is nog geen sprake van systematisch onderzoek waarin de kosten, productie en kwaliteit van de verschillende concessies met elkaar, en in

de tijd, worden vergeleken. Ook is nog niet goed onderzocht op welke manier het aanbesteden het beste kan gebeuren. Door de toegang die IPSE Studies heeft tot de ov-database is er een unieke kans tot dergelijk onderzoek.

2.6 Waterschappen

Sectorbeschrijving

Zoals de naam al aangeeft hebben de waterschappen, anders dan de rijksoverheid, gemeenten en provincies, slechts een hoofdtaak: de zorg voor het waterbeheer op regionaal niveau. Binnen deze hoofdtaak zijn de waterschappen op basis van de Waterschapwet (Staatsblad, 1991) belast met twee deeltaken: de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater van huishoudens en bedrijven. Daarnaast kan de zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden zijn opgedragen (o.a. zorg voor vaar- en landwegen).

De activiteiten die de waterschappen uitvoeren op het gebied van het watersysteembeheer concentreren zich op: waterveiligheid (het beschermen tegen overstromingen door middel van waterkeringen), waterkwantiteitsbeheer (het handhaven van het gewenste waterpeil en de zorg voor voldoende zoet water) en waterkwaliteitsbeheer (zorg voor goede ecologische en chemische omstandigheden).

Ingezette middelen en prestaties

De kosten die met de taken van waterschappen zijn gemoeid bedragen ongeveer 2,5 miljard euro (UvW, 2012a). Het grootste deel van de kosten wordt gemaakt voor het zuiveren van afvalwater (48%) en watersysteembeheer (29%; incl. waterkeringen: 36%). De financiering van deze kosten vindt voor het overgrote deel plaats via het heffen van belastingen (de watersysteemheffing en de zuiveringsheffing). Voor een klein deel ontvangen de waterschappen ook subsidies van het rijk, die echter deels door hun zelf zijn bekostigd op basis van afspraken uit het Bestuursakkoord Water (I&M, 2011) over de financiering van het hoogwaterbeschermingsprogramma.

De prestaties die de waterschappen op hun verschillende taakgebieden verrichten kunnen op verschillende manier worden gemeten. Zo kan voor de waterkeringstaak bijvoorbeeld gekeken worden naar het aantal waterkeringen dat voldoet aan de normen van de rijksoverheid (Rijkswaterstaat) of provincie of naar het aantal gevangen muskusratten en/of het aantal daarvoor ingezette uren. De productie op het gebied van waterkwantiteitsbeheer, ook wel peilbeheer genoemd, kan onder andere worden gemeten aan de hand van het aantal nieuwe peilbesluiten. Wat de waterkwaliteitstaak betreft kan de productie in kaart worden gebracht via een groot aantal parameters rond de chemische en ecologische waterkwaliteit. De vraag is wel in hoeverre een goede of slechte waterkwaliteit is toe te schrijven aan de inspanningen van de waterschappen.

Omgevingsfactoren spelen hier immers een grote rol. De productie ten aanzien van de zuiveringstaak is haarfijn af te meten via de zuiveringsprestaties van de waterschappen,

uitgedrukt in het gezuiverd volume, het gemiddelde rendement van de verwijdering van de nutriënten stikstof en fosfaat en zuurstofbindende stoffen.

Beschikbare data

Kwantitatieve gegevens over deze prestaties en de ingezette middelen zijn in vrij ruime mate voorhanden. Deze data worden onder andere gebruikt voor de brancherapportage Waterschapspeil en de vergelijkingsrapportage Waterschapsspiegel. Waterschapspeil (UvW, 2012a) presenteert de belangrijkste prestaties van de sector als geheel. Waterschapsspiegel (UvW, 2012b) geeft de waterschappen inzicht in de eigen prestaties als prikkel voor het leren en verbeteren van de prestaties.

Bovendien bestaat er een afzonderlijke benchmarkrapportage op het gebied van de zuiveringstaak: de Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer. Deze driejaarlijkse bedrijfsvergelijking geeft de waterschappen inzicht in hun prestaties en middelen op het gebied van het zuiveringsbeheer en de ontwikkelingen die daarin sinds de vorige bedrijfsvergelijking zijn opgetreden.

Uit de genoemde publicaties wordt duidelijk dat er veel gegevens aanwezig zijn bij de waterschappen die zich goed lenen voor onderzoek op zowel de standaardthema's als een of meer specifieke thema's. Ook de beschikbaarheid en toegankelijkheid lijken gewaarborgd. Zo meldt de Landelijke rapportage Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer 2012 dat het de bedoeling is om, in het kader van het Open Databeleid van de waterschappen, het algemene deel van het datasysteem op termijn open te stellen voor derden.

Een aanvullende, niet openbare bron, die echter wel binnen handbereik ligt, is Vensters voor Bedrijfsvoering (<https://www.venstersvoorbedrijfsvoering.nl>). Alle waterschappen hebben toegezegd in 2014 aan dit initiatief te gaan deelnemen (in 2013 namen al negen waterschappen deel). Ook is het, vanwege de samenwerking tussen IPSE studies en het CAOP, waarschijnlijk mogelijk toegang te krijgen tot de personeelsgegevens bij het A en O fonds.

Onderzoekthema's

Zoals hierboven al aangegeven biedt de grote hoeveelheid beschikbare gegevens veel mogelijkheden om in te zoomen op een of meer specifieke thema's. Daarbij kan onder andere worden gedacht aan het thema aanbesteding, aangezien een belangrijk deel van de activiteiten van de waterschappen wordt uitbesteed aan GWW-bedrijven. Daarnaast lijkt ook het thema schaafeffecten interessant, vooral vanwege het regeringsvoornemen het aantal waterschappen te halveren. Ook thema's rond personeelsbeleid lijken relevant; zo is "het nieuwe werken" populair in deze sector en mede daarom ook onderdeel van cao-afspraken.

Recent onderzoek

Ondanks de ogenschijnlijk rijk gevulde databestanden, zijn deze bronnen nog nauwelijks aangeboord voor (wetenschappelijk) onderzoek naar de productiviteit, doelmatigheid en effectiviteit van de waterschappen. De gegevens zijn tot nu toe vooral gebruikt voor de genoemde benchmarks.

Daarnaast worden de gegevens incidenteel ook gebruikt voor meer specifieke vergelijkingen, zoals bijvoorbeeld in de Benchmark Overhead Waterschappen (Berenschot, 2014). Hierin worden de waterschappen onderling met elkaar vergeleken op de omvang van de overhead en afgezet tegen andere publieke organisaties met een uitvoerend karakter (o.a. ZBO's, agentschappen, GGD-en en milieudiensten).

Vrij recent is door IPSE Studies een onderzoek verricht naar de productiviteit en doelmatigheid van de rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's) van de waterschappen (Dumaj & Wilschut, 2012). De gegevens daarvoor waren ontleend aan de bronbestanden van de Bedrijfsvergelijkingen Zuiveringsbeheer.

Overigens wordt door de waterschappen naast het onderzoek voor de genoemde benchmarkrapportages (dat vooral bestaat uit datacollectie), ook periodiek onderzoek verricht naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. De waterschappen zijn hier op grond van de Waterschapswet verplicht. Over de uitgevoerde onderzoeken moet aan het algemeen bestuur worden gerapporteerd, zodat dit orgaan zich hierover een oordeel kan vormen. De rapportages van de onderzoeken leveren een bijdrage aan de controlerende rol van het algemeen bestuur en bieden het algemeen bestuur tevens mogelijkheden tot externe verantwoording over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het uitgevoerde beleid.

Conclusie

Gezien de ruime beschikbaarheid aan data én het geringe aantal (openbare) studies naar de productiviteit, doelmatigheid en effectiviteit van de waterschappen, zou de waterschapssector zeker in aanmerking kunnen komen voor een dergelijk onderzoek. Daar komt nog bij dat zo'n analyse ook een interessante bijdrage kan leveren aan de huidige discussie over de verdere schaalvergroting van de waterschappen en, nog fundamenteeler, het bestaansrecht van de waterschappen. Zo staat in het regeerakkoord dat op middellange termijn wordt gestreefd naar een opschaling tot tien à twaalf waterschappen en op de lange termijn naar een samenvoeging van de waterschappen met de vijf landsdelen, waarin de huidige twaalf provincies zouden moeten opgaan. Ook zijn er waarschijnlijk goede mogelijkheden om thema's rond personeelsbeleid te onderzoeken door gebruikmaking van data van het A en O fonds.

2.7 Volkshuisvesting (coöperatie perspectief)

Sectorbeschrijving

De sector volkshuisvesting wordt gedomineerd door de woningcorporaties. Deze corporaties zijn particuliere instellingen die een publiek belang dienen, namelijk het bieden van passende huisvesting voor personen met inkomens binnen de grenzen van de huurtoeslag. De huurmarkt waarop zij actief zijn is gereguleerd door de overheid. Daarnaast bestaan nog de private (ongereguleerde) huurmarkt en de koopmarkt. De woningcorporaties hebben samen 71 procent van de huurwoningen in Nederland in handen, ofwel een derde van alle woningen in Nederland (Veenstra et al., 2013). De afgelopen decennia zijn de corporaties zowel bestuurlijk als financieel steeds verder van de overheid verwijderd geraakt. Ook is de schaal van de gemiddelde corporatie door fusies sterk toegenomen. In 2011 waren er 389 woningcorporaties in Nederland (CFV, 2013).

Ingezette middelen en prestaties

De eerste woningcorporaties die in de 19e eeuw werden opgericht waren in particuliere handen en financieel onafhankelijk. Door de invoering van de woningwet (Staatsblad, 1901) konden woningcorporaties financiële steun ontvangen van de overheid, zolang ze als organisatie enkel en alleen het publieke belang dienden. In de tweede helft van de vorige eeuw werden zowel overheidssteun aan, als overheidsbemoeienis met de corporaties gaandeweg afgebouwd. Een belangrijke stap in dit proces was de bruteringsoperatie (Staatsblad, 1995), waarbij gelijktijdig de schulden van woningcorporaties aan de staat werden kwijtgescholden en de subsidiestromen van de rijksoverheid naar de corporaties afgeschaft. Sindsdien bekostigen de corporaties hun taken zelfstandig. Voor de leningen van corporaties staat het Waarborgfonds Sociale Woningbouw wel nog steeds garant. Verder kan een corporatie in financiële nood een subsidie ontvangen uit het Centraal Fonds Volkshuisvesting, dat door de woningcorporaties collectief onderhouden wordt.

De taken van de woningcorporaties kunnen onderverdeeld worden in twee hoofdgroepen: het waarborgen van de kwantiteit en kwaliteit van de woningvoorraad en het adequaat huisvesten van de doelgroep en het vergroten van de leefbaarheid in buurten en wijken. De twee taken samen vertalen zich in de producten kwaliteit van woningen en gehuisveste huishoudens. Deze producten, in combinatie met de kwaliteit van de dienstverlening, vormen de prestaties van de corporatie.

Beschikbare data

Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) publiceerde tot en met 2012 jaarlijks een aantal kernegevens over alle woningcorporaties op hun website. Deze gegevens bevatten voldoende informatie voor het uitvoeren van een onderzoek naar de doelmatigheid. Helaas is alleen het laatst gepubliceerde jaar beschikbaar op de website. Bovendien is het CFV gestopt met het actualiseren van de gegevens. De organisatie heeft besloten de cijfers niet meer te verzamelen en te publiceren, om zo meer aandacht te

kunnen besteden aan toezicht. Waarschijnlijk is het CFV wel in staat om de gegevens over de jaren vóór 2012 te leveren.

Tot en met 2013 heeft het CFV op basis van de gegevens de benchmark Corporatie in Perspectief gepubliceerd. Voor elke woningcorporatie werd in een pdf-bestand een vergelijking gemaakt ten opzichte van de rest van de sector. Deze taak is in 2013 overgedragen aan het Corporatie Benchmark Centrum (CBC). De gegevens in de databank van het CBC zijn echter niet publiekelijk toegankelijk.

Onderzoeksthema's

De woningcorporaties zijn de afgelopen jaren regelmatig negatief in het nieuws geweest door een aantal incidenten in de sector. De voornaamste problemen hadden te maken met governance. Daarbij ging het met name om onverantwoord hoge beloningen voor bestuurders en te riskante investeringen. In 2013 is een parlementaire enquêtecommissie gestart die het functioneren van het corporatiestelsel onderzoekt. Hierbij wordt de periode vanaf de verdere verzelfstandiging van de corporaties begin jaren negentig bestudeerd. Naar aanleiding van deze recente ontwikkelingen, ligt het voor de hand het onderzoek in deze sector vooral toe te spitsen op het thema governance.

Recent onderzoek

In 2013 zijn twee onderzoeken op corporatieniveau gepubliceerd. Veenstra et al. (2013) hebben de doelmatigheid van de woningcorporaties in kaart gebracht. De auteurs hebben hierbij de gegevens van de individuele corporaties gebruikt gedurende de periode 2002 – 2010. Van den Berge et al. (2013) hebben onderzocht of de fusies tussen woningcorporaties in de periode 1997 – 2010 tot efficiëntieverbetering geleid hebben. Dit blijkt niet het geval, maar de corporaties zijn er ook niet minder efficiënt door geworden. Wel blijkt dat juist de minder efficiënte corporaties overgingen tot fuseren.

Beide studies kennen hun beperkingen. Veenstra et al. (2013) hebben gekozen voor de methodiek van een omhullingsanalyse. Deze methodiek levert wel de efficiënte frontier op en de efficiëntiescores, maar niet de invloed van verschillende factoren, zoals onder andere de groei van prijzen en de marginale kosten van een product. Stochastische methoden leveren wel zulke informatie. Van den Berge et al. (2013) voeren in hun studie een regressieanalyse uit. De auteurs weten aan de hand van de onafhankelijke variabelen 30 procent van de variantie in de bedrijfslasten van corporaties te verklaren. Dat is redelijk beperkt.

Conclusie

Tot en met het jaar 2012 zijn goede gegevens beschikbaar over deze sector. Voor de sector is bovendien veel belangstelling in politiek en media. Dit jaar zal de parlementaire enquêtecommissie met haar conclusies komen; dat garandeert weer een nieuwe lading aandacht voor de sector. Vorig jaar is nog een doelmatigheidsstudie verschenen. Daarin werden echter gegevens tot en met 2010 gebruikt. Een actualisatie van die studie met

gegevens tot en met 2012 of 2013, eventueel uitgebreid met governancedata, lijkt dus kansrijk.

2.8 GGD

Sectorbeschrijving

De gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD'en) verzorgen een aantal uiteenlopende taken op het terrein van de volksgezondheid. Deze taken zijn nauw verbonden met de taken die gemeenten op dit gebied krijgen opgelegd in de Wet publieke gezondheid (Wpg). De overheid kan ook andere taken bij de GGD neerleggen, de zogenoemde plustaken. Ondanks het feit dat de laatste jaren ook bij de GGD'en de nodige veranderingen zijn doorgevoerd, is de 'sector' minder ingrijpend hervormd dan andere zorgsectoren. Zo is er eigenlijk geen sprake van concurrentie (op de wettelijke basistaken) omdat er geen private partijen actief zijn op dit terrein. De GGD'en zijn dan ook feitelijk nog gedeeltelijk een publieke dienst en de geboden zorg wordt ook wel als 'overheidsgezondheidszorg' gedefinieerd (Boot & Knapen, 2005).

Ingezette middelen en prestaties

De kosten van de gezamenlijke GGD'en bedroegen in 2012 ruim één miljard euro. Ruim 590 miljoen hiervan was in 2011 gemoeid met gemeentelijke uitgaven (Pommer et al., 2013). Verder worden de GGD'en ook nog gedeeltelijk gefinancierd door het Rijk en door zorgverzekeraars en burgers. Aan de middenkant wordt de belangrijkste kostenpost gevormd door de personele inzet. Daarnaast kan ook een materiële component worden onderscheiden (onder andere middelen, vervoer) en een kapitale component (afschrijvingen, rentelasten).

Nederlandse gemeenten hebben de wettelijke taak om de gezondheid van burgers te bevorderen en te beschermen tegen ziekten en calamiteiten. Deze taken worden in het algemeen neergelegd bij de GGD'en. Het omvangrijke takenpakket van de GGD'en bestrijkt grofweg vier hoofdterreinen (Bron: Zorgatlas):

- algemeen preventieve zorg;
- openbare veiligheid en crisismanagement;
- advisering, indicering en informatievoorziening;
- medische opvang van asielzoekers.

Op deze vier terreinen worden door de GGD'en tal van activiteiten uitgevoerd. Gemeenten kunnen echter daarnaast nog specifieke zorgdiensten aan de GGD in hun regio opleggen (zogenoemde plustaken), wat overigens ten koste gaat van de vergelijkbaarheid van GGD'en.

Binnen de taken die de GGD'en uitvoeren, kunnen de prestaties bijvoorbeeld worden gemeten aan de hand van het aantal cliëntcontacten of Aantallen geleverde diensten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het aantal uitgevoerde SOA-testen, het aantal vaccinaties of het aantal inspecties dat de GGD heeft verricht als toezichthouder op de kinderopvang.

Beschikbare data

Geaggregeerde financiële data over alle GGD instellingen zijn beschikbaar bij het CBS- en gaan tot grofweg 1985 terug. Financiële cijfers op instellingsniveau zijn niet publiekelijk beschikbaar, maar zijn aan te vragen bij het CBS dan wel bij GGD-Nederland. Op het moment van het schrijven van deze notitie is nog niet duidelijk of deze data beschikbaar kunnen worden gesteld aan IPSE. Overigens zijn vanaf 2002 de gegevens bij het CBS afkomstig uit door de GGD Nederland zelf uitgevoerde benchmarks. Vanaf het begin van de jaren 2000 tot 2009 is gebruik gemaakt van dezelfde benchmark, waarin onder andere ook een grote greep van de productiegegevens is opgevraagd. In 2012 is een nieuwe Strategische Benchmark GGD ontwikkeld. Vragenlijsten van deze benchmarks zijn vrij te verkrijgen, de uitkomsten echter niet. Deze zullen via GGD Kennisnet moeten worden opgevraagd. In de benchmarks is overigens een groot aantal producttypen gehanteerd. Een uitdaging ligt in het combineren van verschillende producten naar kleinere productgroepen, zoals het aantal cliëntcontacten in vergelijkbare producten.

Het SCP constateert dat er momenteel geen landelijk representatieve meting van volumes over de productie bestaat. Wel construeert het SCP een proxy voor de productie op basis van een aantal andere indicatoren. Als benadering voor de productie worden de volgende indicatoren gehanteerd: "het aantal meldingen van infectieziekten, het aantal ziekenhuisopnamen wegens druksgebruik, het aantal personen met slechte leefgewoonten (rokers, zwaarlijvigen), het aantal contacten met consultatiebureau's en het aantal ambulanceritten" (Pommer et al., 2013). Ter aanvulling hierop zouden ook nog gemeentelijke kenmerken kunnen worden gebruikt die verklarend kunnen zijn voor de kosten. Denk hierbij aan de dekkingsgrootte van het gebied (aantal inwoners) en het algemene gezondheidsniveau in een regio (die is doorgaans hoger in meer welvarende gebieden).

Onderzoekthema's

Net als in veel andere publieke sectoren speelt het thema schaalvergroting ook bij de GGD sector. De GGD werkt, net als bijvoorbeeld de politie en de brandweer, met een regionale indeling. In 1990 waren er hiervan nog 63, nu zijn dat er nog maar 26. Schaal is daarom een relevant thema in deze sector.

Bovendien is er potentie om een empirische benchmark te ontwikkelen, waarin vragenlijsten en uitkomsten uit de twee voorgaande benchmarks te combineren zijn in een beknopte benchmark. Hierin kan de nadruk komen te liggen op een beknopte opzet met een beperkt aantal productcategorieën, die de vergelijkbaarheid tussen GGD'en meer toegankelijk zou kunnen maken. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de complexe productiestructuur van de GGD'en en verschillen tussen GGD'en die hieruit

voortkomen. Het identificeren van ‘best practices’ en het uitvoeren van productiviteitsanalyses met deze benchmark moet dan ook met dit in het achterhoofd worden gedaan. Omdat er geen concurrentie is op het terrein van de publieke taken, is het belangrijk dat GGD’en onderling kunnen worden vergeleken.

Recent onderzoek

Het SCP (Pommer et al., 2013) brengt jaarlijks een overzicht van de kostenontwikkelingen van de gemeentelijke functies uit. Hierin komen ook de GGD’en aan het bod. Omdat cijfers over de productieontwikkelingen ontbreken, wordt de productie, zoals gezegd, hier met een proxy benaderd. Daarmee wordt grofweg in beeld gebracht in welke mate de ontwikkelingen in productie en kosten in pas lopen, waarbij wordt gekeken naar het gedeelte van de GGD dat ook feitelijk aan gemeentelijke openbare gezondheidszorg wordt besteed. Hieruit blijken aanwijzingen dat de kosten wat harder zijn gestegen dan de productie (productiviteitsdaling).

Daarnaast zijn er studies uitgevoerd die zich vooral richten op de ontwikkelingen van specifieke (kwaliteits)aspecten binnen de GGD. Voor een historisch overzicht van de beleids- en institutionele ontwikkelingen, zie bijvoorbeeld het algemene naslagwerk van (Boot & Knapen, 2005). Verder brengt GGD Nederland, dat ook de benchmarks uitvoert, incidenteel bulletins uit over specifieke onderwerpen.

Conclusie

Hoewel de GGD op het gebied van thema en relevantie een interessante sector is, dient een dataset met productiegegevens nog te worden aangelegd. De afgelopen jaren zijn er echter wel de nodige gegevens via benchmarks bijeengebracht. Er bestaat dan ook de mogelijkheid om gegevens uit verschillende benchmarks te koppelen tot een beknopte, centrale benchmark. Hiermee kan vervolgens een productiviteitsanalyse worden uitgevoerd tussen de GGD’en en kunnen ‘best practices’ worden geïdentificeerd. Gezien het diffuse karakter van de GGD’en en hun complexe productiestructuur moet dit wel met voorzichtigheid gebeuren. Het is hiervoor wel noodzakelijk dat de financiële gegevens en de resultaten van de benchmarks beschikbaar worden gesteld door GGD Kennisnet en het CBS.

2.9 ZBO/ Agentschappen

Sectorbeschrijving

Een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) is een organisatie die overheidstaken uitvoert, maar die niet direct onder het gezag van een ministerie valt. Een agentschap is een zelfstandig onderdeel van een ministerie met een eigen beheer, een agentschap heeft een ondersteunende of uitvoerende taak. Een agentschap heeft een eigen directie, begroting en financiële administratie die los staan van de begrotingsadministratie van het ministerie waarvan het onderdeel is. Er zijn 2 soorten agentschappen: verplichtingenkasagentschappen en baten-lasten-agentschappen (baten-lastendiensten).

Het ZBO-register telt 119 ZBO's (<http://almanak.zboregister.overheid.nl>). Er zijn 40 agentschappen. Een aantal agentschappen zit ook in het ZBO-register, er is dus sprake van dubbelstellingen. ZBO's kennen onderling grote verschillen in juridisch en financieel opzicht, alsook in de taken die zij vervullen. Het aantal ZBO's en agentschappen kent een behoorlijk dynamiek; er kunnen nieuwe bijkomen, ze kunnen komen te vervallen of fuseren.

Ingezette middelen en prestaties

De zelfstandigheid van ZBO's en agentschappen maakt dat de ingezette middelen toerekenbaar zijn (eigen begroting). Bij de ingezette middelen gaat het om de kosten en verschillende kostensoorten. De omvang van de verschillende kostensoorten is afhankelijk van het ZBO of agentschap. Zo zal bijvoorbeeld Rijkswaterstaat een stuk kapitaalintensiever zijn dan DUO. In zijn algemeenheid zijn de agentschappen en ZBO's arbeidsintensieve sectoren.

De prestaties van ZBO's en agentschappen zijn divers van aard en afhankelijk van de ZBO's en agentschappen. Dit maakt het onderling vergelijken van ZBO's en of agentschappen vrijwel onmogelijk. Zo is het beheren en ontwikkelen van de rijkswegen, vaarwegen en een duurzame leefomgeving (Rijkswaterstaat), heel anders dan het financieren en informeren van onderwijsdeelnemers en onderwijsinstellingen (DUO).

Beschikbare data

De meeste ZBO's en agentschappen publiceren een jaarbericht met daarin gegevens over de ingezette middelen en prestaties. Overigens kan de aard van de gegevens en het detailniveau per organisatie verschillen.

Onderzoekthema's

De beperkte onderlinge vergelijkbaarheid van de ZBO's en agentschappen maakt het vrijwel onmogelijk om een zinvolle productiviteitsanalyse te maken. Meer kansen liggen er bij een cross-sectie of longitudinaal onderzoek waar bij gekozen is voor een specifieke ZBO of agentschap. Zo biedt de kamer van koophandel en fabrieken (KvK) bijvoorbeeld een goede mogelijkheid tot cross-sectie onderzoek. De KvK's zijn immers regionaal georganiseerd en hebben bovendien kantoren op verschillende locaties binnen de regio. De prestaties van deze regio's kunnen met elkaar (cross-sectioneel) vergeleken worden.

Longitudinaal onderzoek kan worden verricht door één of meerdere agentschappen en/of ZBO's door de tijd heen te volgen, bijvoorbeeld de belastingdienst. Een dergelijk longitudinaal onderzoek is vergelijkbaar met de trendstudies die voor sectoren worden uitgevoerd. Voor de belastingdienst zou een dergelijke studie bijvoorbeeld wel interessant zijn, het is een omvangrijke organisatie die vaak te maken heeft gehad met doelmatigheidsmaatregelen en waar het personeelsbestand is geslonken (van 32.000 fte in 1985 naar 29.000 fte in 2011).

Recent onderzoek

Er is bij ons geen recent wetenschappelijk productiviteitsonderzoek naar ZBO's of agentschappen bekend. Wel is er een aantal initiatieven waarin wordt samengewerkt en waaronder andere benchmarking wordt nagestreefd. De Rijksbrede Benchmark groep (RBB-Groep) is een groep van 34 dienstverlenende organisaties die elkaar vergelijken op basis van prestatie-indicatoren. De Handvestgroep Publiek Verantwoorden (HPV), telt 13 leden, en monitort de naleving van de code goed bestuur. En tenslotte noemen we nog de benchmark overhead die Berenschot jaarlijks uitvoert onder ZBO's. Voor deze initiatieven, behalve voor de monitor goed bestuur, geldt dat uitkomsten niet openbaar zijn.

Conclusie

Een productiviteitsstudie waarbij ZBO's en agentschappen onderling worden vergeleken lijkt niet haalbaar. Een onderzoek naar ZBO's en agentschappen kan eventueel later in het programma plaatsvinden. Daartoe moet eerst een keuze worden gemaakt ten aanzien van een specifieke ZBO of agentschap en het type onderzoek (cross-sectie of longitudinaal).

2.10 Algemeen bestuur (bestuursorganen en ondersteuning)

Sectorbeschrijving

Het algemeen bestuur van gemeenten kan opgesplitst worden in twee componenten: de bestuursorganen (burgemeester, wethouders en gemeenteraad) en de ambtelijke ondersteuning (gemeentesecretarie). De samenstelling van en verhoudingen tussen de onderdelen van het algemeen bestuur van de gemeenten is vastgelegd in de Wet dualisering gemeentebestuur (Staatsblad, 2002). Voor 2002 waren de wethouders onderdeel van de gemeenteraad. Sinds de komst van de wet is er een duidelijke scheiding tussen het college van burgemeester en wethouders (B&W) en de gemeenteraad. Het college van B&W vormt het bestuur van de gemeente; de gemeenteraad heeft een controlerende functie. Elk hebben zij een eigen ambtelijke organisatie ter ondersteuning.

Ingezette middelen en prestaties

De middelen om het algemeen bestuur te bekostigen komen uit de gemeenterekeningen. Hiertegenover staat een bijdrage uit het gemeentefonds. De verdeling van gelden voor algemeen bestuur uit het gemeentefonds gebeurt op basis van een vaste component en een component op basis van het aantal inwoners (Pommer et al., 2013). Ook kleine gemeenten moeten namelijk een burgemeester, minstens twee wethouders en minstens negen raadsleden hebben. Het aantal raadsleden loopt op tot 45 in gemeenten met meer dan 200 duizend inwoners.

De prestaties van het algemeen bestuur zijn niet in objectieve maten uit te drukken (Kuhry & Jonker, 2006). Er worden immers geen directe diensten aan de burgers geleverd. De bestuursorganen en hun ambtenaren sturen uitsluitend het gemeentelijk apparaat aan en ondersteunen dit. Het SCP gebruikt daarom in haar publicaties *Maten voor gemeenten* de bekostiging uit het gemeentefonds (met vaste en variabele component, zoals hierboven beschreven bij de bekostiging) als indicator voor de productie.

De prestaties kunnen eventueel ook afgeleid worden uit burgeroordeelen over het gemeentebestuur en zaken die daarmee te maken hebben. Daarnaast kunnen de opkomstpercentages bij de gemeenteraadsverkiezingen iets zeggen over de legitimiteit van de bestuursorganen en van de gemeenteraad en wethouders in het bijzonder. De bestuurlijke activiteit van een gemeenteraad kan worden afgemeten aan de hand van het aantal raadsbesluiten, het aantal vergaderingen van de raad en het aantal raadsleden. Dit hoeft niet samen te vallen met de geleverde diensten, maar zou als een indicator daarvan gezien kunnen worden.

Beschikbare data

Gegevens over de lasten voor algemeen bestuur zijn vanaf 2005 per gemeente beschikbaar bij het CBS. Uitsplitsing in drie posten is mogelijk: bestuursorganen, bestuursondersteuning college van B&W en bestuursondersteuning raad en rekenkamer.

Hierboven hebben we al vastgesteld dat de productie van het algemeen bestuur moeilijk te meten is. Het aantal inwoners dat door elke gemeente bediend wordt is uiteraard beschikbaar bij het CBS, zelfs al vanaf 1995. Ook is bij het CBS per gemeente de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 beschikbaar. Vergelijkbare gegevens zijn bij het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) beschikbaar voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2010. Het KING beschikt voor een (klein) deel van de gemeenten ook over burgeroordeelen op tal van onderwerpen, onder andere over goed gemeentebestuur, de vertegenwoordiging door de gemeenteraad en het vertrouwen van de burgers in B&W.

Onderzoekthema's

In maart 2014 vinden weer gemeenteraadsverkiezingen plaats. De opkomstpercentages van de verkiezingen kunnen wellicht aanleiding zijn voor een onderzoek naar de prestaties van het algemeen bestuur. Een burger die geen vertrouwen heeft in het functioneren van een gemeenteraad (onafhankelijk van de leden) zal immers minder geneigd zijn om een stem uit te brengen. Burgerparticipatie en integriteit zijn thema's die hiermee gemeoid zijn.

Een andere aanleiding voor onderzoek is de discussie rondom het aantal gemeenteraadsleden. Naar aanleiding van het voornemen in het regeerakkoord (Rutte & Samsom, 2012) om het aantal politieke ambtsdragers te verminderen is in de Tweede Kamer een wetsvoorstel aangenomen om het aantal gemeenteraadsleden terug te brengen en zo de uitbreiding van het aantal gemeentelijke politici door de Wet dualisering gemeentebesturen te compenseren. De Eerste Kamer heeft het voorstel met het oog op het

toenemend takenpakket van gemeenten echter afgekeurd (Eerste Kamer, 2013). In het kader van deze discussie is het thema schaal van belang, zowel van de gemeenteraad, als van het aantal inwoners per gemeente.

Recent onderzoek

Van 2002 tot en met 2009 heeft Berenschot met een aantal gemeenten een benchmark staf en ondersteuning uitgevoerd (KING, 2010). Bestuurszaken en bestuursondersteuning waren hiervan een onderdeel. Het aantal deelnemende gemeenten in 2009 was 31. De resultaten worden echter niet gepubliceerd.

Het SCP beschrijft jaarlijks de ontwikkelingen op macroniveau (Pommer et al., 2013). In het jaarlijkse onderzoek wordt echter een maat voor de productie gehanteerd die weinig informatie bevat: het aantal inwoners en een constante afkomstig uit het bekostigingsmodel voor het algemeen bestuur.

Conclusie

Efficiëntie en effectiviteit van het algemeen bestuur van gemeenten zijn vrij moeilijk te analyseren. Toch lijkt het op een aantal vlakken wel mogelijk om een vergelijkend onderzoek uit te voeren. Het deel van de dienstverlening die daarmee in kaart gebracht wordt is echter beperkt. Als aansluiting op de gemeenteraadsverkiezingen of op de discussie rondom het aantal gemeentelijke politici biedt onderzoek in deze sector echter wel wat perspectieven.

2.11 Verkeer, vervoer en waterstaat

Sectorbeschrijving

De zorg voor de lokale infrastructuur vormt sinds jaar en dag een belangrijke taak van de gemeentebesturen. Deze infrastructurele taak omvat een groot aantal activiteiten. Zo onderscheidt het CBS binnen de gemeentelijke (hoofd)functie ‘verkeer, vervoer en waterstaat’, tien deelfuncties, waaronder: wegen, straten en pleinen, verkeersmaatregelen, openbaar vervoer, parkeren en diverse natte waterstaatsaangelegenheden. De meeste aandacht gaat echter uit naar de zorg voor de wegen (inclusief straten en pleinen). De gemeenten hebben verreweg het grootste deel van het wegennet in ons land in beheer: van de totale weglengte in Nederland (ruim 138 duizend kilometer) is 85% (118 duizend kilometer) in beheer bij de gemeenten.

Ingezette middelen en prestaties

De grote omvang van het wegennet zorgt voor een aanzienlijk beslag op de gemeentelijke middelen voor infrastructuur. In 2012 is bijna 63% van de totale infrastructurele uitgaven van de gemeenten (4,8 miljard euro) aangewend voor de aanleg en het beheer en

onderhoud van het plaatselijke wegennet. De bekostiging van deze uitgaven vindt grotendeels plaats vanuit het Gemeentefonds. Daarnaast wordt een deel van de uitgaven gefinancierd middels specifieke uitkeringen van het rijk, met name de zogenaamde Brede doeluitkering (BDU) verkeer en vervoer. Dat is een subsidie die provincies en stadsregio's jaarlijks ontvangen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu voor de uitvoering van het verkeer- en vervoerbeleid op lokaal en regionaal niveau. Gemeenten kunnen vervolgens bij provincies en stadsregio's verzoeken om een financiële bijdrage voor lokale en regionale projecten (VNG, 2009). Behalve met de rijksuitkeringen wordt een deel van de infrastructuuruitgaven van de gemeenten ook uit eigen middelen gefinancierd. Daarbij gaat het met name om opbrengsten van de parkeergelden.

De gemeentelijke uitgaven voor het wegennet - in 2012 ruim 3 miljard euro - zijn niet alleen bestemd voor wegen, straten en pleinen, maar ook voor de aanleg en het beheer en onderhoud van bruggen en spoorwegovergangen. Daarnaast behoren nog verschillende aanverwante activiteiten tot de wegenbeheertaak van de gemeenten, zoals de zorg voor de openbare verlichting, straatreiniging, gladheidbestrijding, voorzieningen voor het openbaar vervoer en kwaliteitsbeoordeling van het wegennet.

Binnen de verschillende taken die de gemeenten op het gebied van het wegenbeheer uitvoeren, kunnen de prestaties bijvoorbeeld worden gemeten aan de hand van: de oppervlakte of lengte van wegen, straten en pleinen waarop (groot) onderhoud wordt gepleegd of die nieuw worden aangelegd, het aantal bruggen en spoorwegovergangen dat (daadwerkelijk) wordt onderhouden, en het aantal uren dat besteed wordt aan straatreiniging en/of gladheidbestrijding.

Beschikbare data

Kwantitatieve gegevens over middelen en prestaties met betrekking tot infrastructurele taak van gemeenten zijn vrij beperkt beschikbaar. Het CBS biedt via de Gemeenterekeningen een grote hoeveelheid data aan over de kosten van de gemeentelijke functie 'verkeer, vervoer en waterstaat', op gemeenteniveau en uitgesplitst naar verschillende deelfuncties. Er wordt hierbij echter geen onderscheid gemaakt in kostensoorten (personeels-, kapitaal- en materiaalkosten). Ook zijn er bij het CBS geen gegevens voorhanden over de personeelsinzet (omvang in fte's).

Bezwaarlijker is het gebrek aan prestatiedata. Er zijn weinig cijfers beschikbaar waarmee de productie van de gemeenten op het terrein van infrastructuur kan worden gemeten. Op gemeenteniveau zijn bij het CBS alleen data beschikbaar over de lengte van het gemeentelijk wegennet (2001-2013). Aan de hand hiervan kan wel een indicatie worden verkregen van de productiviteit (sontwikkeling) van de gemeenten. Er kunnen immers twee productindicatoren afgeleid worden. De mutatie (over het algemeen: groei) in de weglengte bepaalt de lengte van de nieuw aangelegde wegen; de startwaarde van de weglengte is een indicator voor het onderhoud dat de gemeente heeft moeten plegen aan het wegennetwerk. Het zou echter beter zijn als we konden beschikken over gegevens over de lengte of oppervlakte van de wegen waarop het onderhoud ook echt heeft

plaatsgevonden. De schatting van het onderhoud op basis van de weglengte aan het begin van de periode hoeft immers niet proportioneel te zijn met de daadwerkelijke inspanningen door de gemeente.

Voor data over de kwaliteit van de infrastructurele dienstverlening kan gebruik worden gemaakt van de data van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) over de burgeroordelen van de prestaties op het gebied van verkeer, vervoer en waterstaat. Ook kunnen gegevens over de verkeersveiligheid (aantal ongevallen, slachtoffers), die eveneens via KING beschikbaar zijn, als kwaliteitsindicator worden gehanteerd.

Onderzoekthema's

Een belangrijk deel van het infrastructurele takenpakket van de gemeenten, zeker op het gebied van het wegenbeheer, wordt uitbesteed aan GWW-bedrijven. Het ligt daarom voor hand om naast de standaardthema's, in te zoomen op de rol van het aanbestedingsbeleid. Of een dergelijke verdieping haalbaar is, is echter afhankelijk van de beschikbaarheid van data hierover. Op dit moment is nog onbekend of deze gegevens aanwezig zijn, dan wel eenvoudig opvraagbaar zijn.

Recent onderzoek

Voor zover wij hebben kunnen achterhalen is er tot nu toe nauwelijks onderzoek verricht naar de productiviteit, doelmatigheid of effectiviteit van de infrastructurele taak van de Nederlandse gemeenten. Wel worden de prestaties en uitgaven op dit terrein jaarlijks in beeld gebracht in de SCP-publicatie *Maten voor gemeenten* (Pommer et al., 2013). Het betreft hier echter alleen een analyse op macroniveau, waarbij de productie en uitgaven van alle gemeenten zijn geaggregeerd.

Studies in vergelijkend perspectief zijn, afgezien van de POR-studies (zie hieronder), niet aangetroffen. Dit sluit aan bij de constatering van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) dat er bij het instituut geen gemeentelijke benchmarks bekend zijn op het gebied van verkeer, vervoer en waterstaat.

Nadat uit het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2010 (Cebeon & Regioplan, 2011) bleek dat er sprake was van een zekere scheefgroei tussen de uitgaven en de verdeling van de clusters van het gemeentefonds is besloten om alle clusters van dit fonds nader te onderzoeken. Daaronder ook het cluster 'Wegen en water'. Op basis van een steekproef is in opdracht van het ministerie van BZK onderzocht in hoeverre bij de geselecteerde gemeenten het volume van de feitelijke uitgaven afwijkt van de omvang van de bestaande verdeling en wat de achtergronden daarvan zijn.

Conclusie

Ondanks het grote aandeel van de gemeentelijke infrastructurele voorzieningen in de totale infrastructuur van ons land, is nog maar weinig bekend over de performance van de Nederlandse gemeenten op dit terrein. Waarschijnlijk houdt dit voor een deel verband met de gebrekkige beschikbaarheid van de prestatiedata op het gebied van ‘verkeer, vervoer en waterstaat’. Toch lijken er wel mogelijkheden te zijn om in ieder geval een deel van het gemeentelijke infrastructurele takenpakket aan een onderzoek te onderwerpen. Hierbij kan met name gedacht worden aan een vergelijking van de prestaties op het terrein van het wegenbeheer, waarbij ook de kwaliteit van deze prestaties in het onderzoek betrokken kan worden. Afhankelijk van de beschikbare data, zou het onderzoek nog kunnen worden verdiept door de rol van het aanbestedingsbeleid onder de loep te nemen.

2.12 Brandweer

Sectorbeschrijving

De brandweer is in Nederland van oudsher een gemeentelijke taak. Sinds de Wet veiligheidsregio's (Staatsblad, 2010) zijn de gemeenten binnen een veiligheidsregio verplicht intensief samen te werken op het gebied van brandweer. Inmiddels zijn de gemeentelijke brandweerkorpsen zelfs opgeheven en is de brandweer organisatorisch ondergebracht in de veiligheidsregio's. Dit is een proces van jaren geweest; wanneer dit is gebeurd is sterk afhankelijk van de betreffende gemeente en regio. De gemeenten hebben wel nog steeds een bestuurlijke functie en dragen de (financiële) verantwoordelijkheid. De 25 brandweerregio's komen overeen met de regio's die tot 1 januari 2013 als politieregio's bekend stonden.

Ingezette middelen en prestaties

De brandweer wordt voornamelijk gefinancierd met gemeentegelden. Ondanks dat de brandweer gebruik maakt van veel gespecialiseerd materieel (blusvoertuigen), is de sector toch behoorlijk arbeidsintensief. In 2013 waren er 26.000 brandweerlieden werkzaam in ons land. Hiervan was 80 procent vrijwilliger (CBS, 2013).

Het bestrijden van branden is de meest bekende taak van de brandweer. Maar dit is slechts een van de activiteiten die de brandweer uitvoert. Tegenwoordig worden er vijf taken (analoog aan de ‘schakels in de veiligheidsketen’) onderscheiden:

- pro-actie (veiligheidsadviezen en voorlichting);
- preventie (gebruiksvergunningen, bouwvergunningen, milieuvergunningen, controles);
- brandincidenten, inclusief loze meldingen;
- hulpverlening bij incidenten;
- nazorg (informatieverstrekking aan slachtoffers, nazorg personeel, evaluatie technische hulpverleningen en evaluatie brandbestrijdingen).

Bij de prestaties die de brandweer bij de uitvoering van deze taken levert spelen ook achtergrondkenmerken van de regio een rol (omvang, inwonertal, stedelijkheid, industrialisatie, gebouwen en bebouwingsdichtheid van de gemeente). Bij kwaliteit kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de aanrijtijden.

Beschikbare data

Geaggregeerde gegevens over de brandweer in Nederland zijn redelijk goed voorhanden. De reeks “Brandweerst statistiek” (CBS, 2013) bevat gegevens over productie, kosten en personeel. De gegevens zijn beschikbaar vanaf 2000.

Bij het CBS zijn regionale productiegegevens beschikbaar op provincieniveau vanaf 1985. Deze gegevens worden aangeleverd door de korpsen en zijn mogelijk op een gedetailleerder niveau bij het CBS beschikbaar (maar niet openbaar). Ook de ingezette middelen zijn op provincieniveau beschikbaar, maar alleen vanaf 1995. De statistiek is hier overigens een beetje rommelig omdat eerst op provincieniveau is geregistreerd en later op het niveau van de veiligheidsregio. Voor de ingezette middelen is er vanaf 2004 ook nog een alternatieve bron: de gemeenterekeningen van het CBS, waarin onder de functie openbare orde en veiligheid, ook de gemeentelijke uitgaven aan brandweer en rampbestrijding zijn opgenomen.

Een andere gegevensbron vormen de jaarverslagen van de korpsen. De jaarverslagen bevatten gegevens over productie, kosten en ingezette middelen. Een kleine steekproef leert echter wel dat jaarverslagen niet altijd even uniform zijn en het verzamelen van deze gegevens een arbeidsintensieve klus is.

Onderzoeksthema's

In de afgelopen jaren zijn de gemeentelijke brandweerkorpsen stuk voor stuk afgeschafte en opgegaan in de brandweer van de veiligheidsregio's. Ook bij de brandweer is dus sprake geweest van schaalvergroting. Schaafeffecten zijn daarmee een interessant onderzoeksthema in deze sector. Daarnaast is er in verschillende mate sprake van ketenintegratie (synergie). Eén van de redenen voor het opschalen van de brandweer was het gelijktrekken van de schaal van politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening. Het groot aantal vrijwilligers in de sector maakt ook co-creatie een interessant onderwerp van onderzoek. Participatie van burgers in de publieke dienstverlening is immers een actueel onderwerp.

Bij het onderzoek naar de prestaties van de brandweer zijn er twee factoren die het onderzoek gecompliceerd maken. In de eerste plaats is dat de omstandigheid dat de prestaties bij pro-actie en preventie bij voorkeur worden gemeten als outcome. Het probleem is echter dat dit lastig meetbaar is te maken. Een andere complicerende factor is dat de vraag naar productie van de brandweer grotendeels exogeen is: een deel van de brandweer betreft een beschikbaarheidsfunctie. Hoewel de brandweer niet op elk moment een brand blust, moet de brandweer hiervoor wel op elk moment beschikbaar zijn. Beide

factoren hoeven overigens geen belemmering te vormen, maar kunnen juist ook een uitdaging zijn voor onderzoek.

Een laatste thema dat we aanstippen is het loopbaanbeleid. Een aantal jaar geleden is afgesproken om het functioneel leeftijdsontslag (FLO) af te schaffen. Aangezien het loopbaanbeleid hierin een rol speelt, zou een vraag kunnen zijn hoe dit beleid doorwerkt naar de productiviteit.

Recent Onderzoek

Naar de algehele productiviteit of efficiëntie van de brandweer in Nederland is weinig onderzoek verricht. Het ontbreken van een benchmark met afdoende informatie is opgemerkt door Gemeente Dordrecht (2012). In de jaarlijkse uitgave *Maten voor gemeenten* (Pommer et al., 2013) wordt voor de brandweer – net als voor de andere gemeentetaken – een beschrijving van kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkelingen gegeven. Er wordt ook een kostprijs berekend op basis van daadwerkelijk verleende hulp. De preventieve taken van de brandweer blijven buiten beschouwing. Evaluatieonderzoek naar bepaalde aspecten bij de brandweer komt meer voor. Zo heeft Hartkamp (2012) bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar de effectiviteit van convenanten in veiligheidsregio's.

Buiten Nederland is meer onderzoek gedaan naar productiviteit en efficiëntie van de brandweer. Bouckaert (1990) heeft in zijn boek een hoofdstuk gewijd aan de productiviteit van de Belgische brandweer. O'Connor (1999) schreef een rapport over de efficiëntie van zijn brandweerkorps (Muscatine, Iowa, Verenigde Staten) in vergelijking tot omliggende korpsen en beschreef de daarvoor benodigde methodologie. Vergelijkend onderzoek is onder andere uitgevoerd door Jaldell (2002). Hij heeft in zijn proefschrift vijf studies naar de prestaties van de Zweedse brandweer opgenomen. Lan et al. (2009) gebruiken het aantal branden dat voorgekomen is en het aantal gevallen van hulpverlening als outputs in een Data Envelopment Analysis. Horton (2010) deed onderzoek naar de effectiviteit van de brandweer, waarbij het aantal gebouwen in brand, het aantal dodelijke slachtoffers en de waarde van verloren eigendommen de afhankelijke variabelen vormen. Matrix Consulting Group (2010) onderzocht de efficiëntie van een specifiek brandweerkorps (Clearwater, Florida, Verenigde Staten).

Conclusie

Een productiviteitsstudie van brandweerkorpsen in Nederland is, voor zo ver wij hebben kunnen nagaan nog, niet uitgevoerd. Wellicht is dit mede ingegeven door een aantal uitdagingen bij het vaststellen van de productiviteit. Internationaal biedt overigens wel aanknopingspunten. Voor het uitvoeren van een dergelijke studie zijn de openbaar beschikbare gegevens beschikbaar op provincieniveau, idealiter zijn deze op gemeenteniveau, of minstens op het niveau van de veiligheidsregio's beschikbaar. Wellicht zijn deze gegevens wel op te vragen bij de betrokken instanties. Thema's die hier interessant zijn: prestatiemeting, schaal, synergie, co-creatie, personeelsbeleid (loopbaanbeleid).

2.13 Onderwijshuisvesting

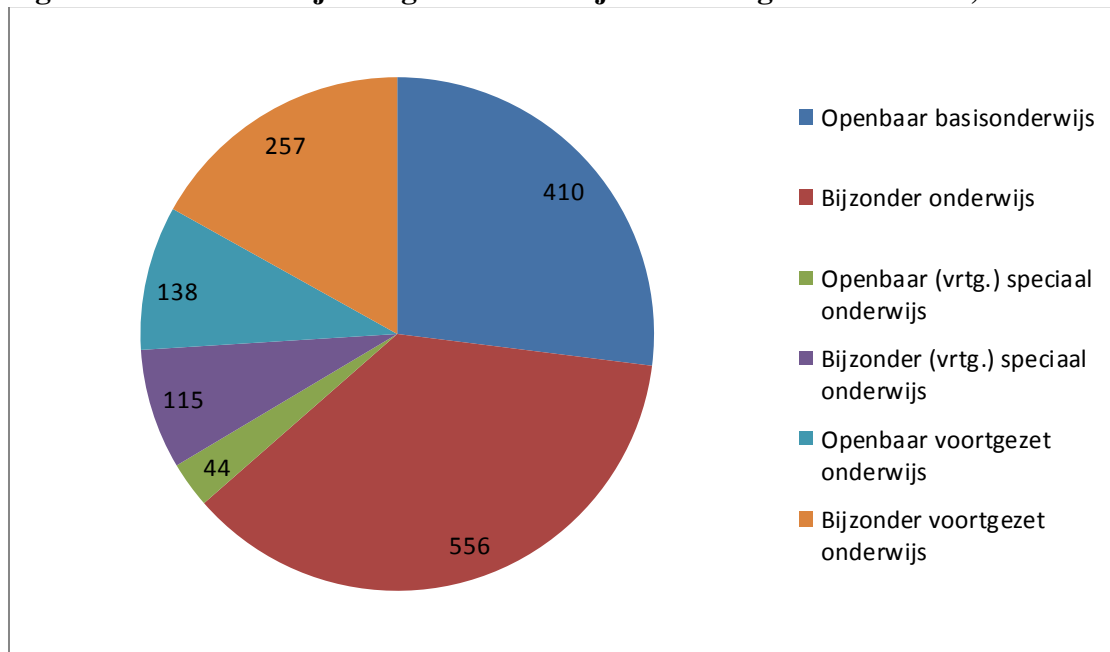
Sectorbeschrijving

De zorg voor de huisvesting van scholen voor primair, speciaal en voortgezet onderwijs is sinds 1997 een belangrijk onderdeel van het gemeentelijk taakveld onderwijs. De huisvestingstaak is in dat jaar overgeheveld van het rijk naar de gemeenten (Pommer et al., 2013). Gemeenten zijn sindsdien verantwoordelijk voor (de realisatie van) nieuwbouw, uitbreiding van bestaande bouw en herstel van constructiefouten. Ook exploitatielasten als opstal- en brandverzekeringen en onroerendezaakbelasting worden door de gemeenten gefinancierd. Het reguliere onderhoud van de bestaande gebouwen komt voor rekening van de schoolbesturen.

Ingezette middelen en prestaties

De uitgaven voor de onderwijshuisvesting bedragen iets minder dan de helft (€ 1,5 mld) van de totale onderwijsuitgaven van de Nederlandse gemeenten (€ 3,1 mld). De huisvestingsuitgaven worden door het rijk vergoed via de algemene uitkering van het gemeentefonds. Het grootste deel van de uitgaven (64%) is bestemd voor de huisvesting van de scholen in het basisonderwijs. Daarvan wordt 27% besteed aan de openbare basisscholen en 37% aan de scholen in het bijzonder onderwijs. De overige huisvestingsuitgaven worden voornamelijk gedaan voor de huisvesting van de scholen in het voortgezet onderwijs (zie figuur 2-2). Bij het voortgezet speciaal onderwijs zijn echter ook de uitgaven voor de huisvesting van speciaal basisonderwijs inbegrepen.

Figuur 2-2 Gemeentelijke uitgaven onderwijshuisvesting in mln euro's, 2012



De prestaties van de gemeenten op het terrein van onderwijshuisvesting zouden gemeten kunnen worden aan de hand van het aantal schoolgebouwen, of, beter, het aantal vierkante meters van de scholen (of aantal lokalen). Ook kan het aantal leerlingen als productiemaat worden gehanteerd. Wanneer beide productiematen worden gemeten kan ook worden onderzocht of er sprake is van overcapaciteit. In veel schoolgebouwen is meer ruimte beschikbaar dan noodzakelijk is voor de primaire onderwijstaken.

Vanzelfsprekend is ook de kwaliteit van de schoolgebouwen van belang. Om dit in beeld te krijgen kan gebruik worden gemaakt van de resultaten van de periodieke conditiemetingen en/of de meerjarenonderhoudsplannen waarin de technische staat van de gebouwen in kaart wordt gebracht.

Beschikbare data

Gegevens over de ingezette middelen zijn, voor wat de uitgaven betreft, op gemeenteniveau beschikbaar in de gemeenterekeningen van het CBS. De uitgaven zijn uitgesplitst naar de verschillende onderwijssoorten. Er wordt echter geen onderscheid gemaakt naar kostensoorten (personeels-, materiaal- en kapitaalkosten). Ook zijn er bij het CBS geen gegevens beschikbaar over de personeelsinzet bij de uitvoering van de gemeentelijke huisvestingstaak.

Data over de gemeentelijke onderwijshuisvestingsprestaties in termen van kwantiteit (aantal/oppervlakte schoolgebouwen) is waarschijnlijk grotendeels te achterhalen via het vastgoeddatabestand van DataLand. DataLand is een intergemeentelijk samenwerkingsverband dat beschikt over de vastgoedgegevens van 392 van de 408 Nederlandse gemeenten, waaronder ook data over de onderwijshuisvesting. Of deze gegevens ook kunnen worden opgevraagd ten behoeve van onderzoek is nog onbekend. Dit geldt ook voor de gegevens die via het zogenaamde G4NET van Pronexus door 120 Nederlandse gemeenten bijeen worden gebracht. G4NET is een informatiesysteem (internetapplicatie) voor registratie van maatschappelijk vastgoed en taken die de gemeente hiervoor uitvoert.

Gegevens over het aantal leerlingen per gemeente, uitgesplitst naar schoolsoort, zijn in ieder geval voor het basis- en speciaal onderwijs bij het CBS aanwezig. CBS-data over het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs op gemeenteniveau is vermoedelijk niet beschikbaar. Wel zijn er cijfers over het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs naar woongemeente.

In de bovengenoemde vastgoeddatabestanden zijn ook gegevens te vinden (bouwjaar, woz-waarde) waaruit de kwaliteit van de schoolgebouwen is af te leiden. Andere kwaliteitsgegevens, zoals vermeld in de periodieke conditiemetingen en/of de meerjarenonderhoudsplannen van de gemeenten, worden niet op centraal niveau verzameld en zouden dus per gemeente moeten worden opgevraagd.

Onderzoekthema's

Op het gebied van de gemeentelijke onderwijshuisvestingstaak zijn er vanaf volgend jaar grote veranderingen op komst. Het budget van de gemeenten wordt de komende jaren flink gekort. Het Rijk wil 256 miljoen euro onttrekken uit het Gemeentefonds en overhevelen naar de lumpsum voor primair en voortgezet onderwijs. Daarnaast wordt nog eens 158 miljoen onttrokken omdat het primair onderwijs straks zelf verantwoordelijk wordt voor het buitenonderhoud van schoolgebouwen. Het voortgezet onderwijs is dat al. Een belangrijke aanleiding voor deze operatie is de onderbesteding van gemeenten voor onderwijshuisvesting. De afgelopen jaren geven de gemeenten minder uit aan hun onderwijshuisvestingstaak dan zij daarvoor uit het Gemeentefonds ontvangen (VNG, 2014).

Gezien deze ontwikkelingen zou het interessant zijn om het onderzoek vooral op deze kwestie – de onderbesteding door gemeenten – te richten. Is er inderdaad sprake van onderbesteding (VNG spreekt van “veronderstelde onderbesteding”)? Is dit bij alle gemeenten in dezelfde mate het geval? Wat zijn de achtergronden hiervan? Is dit te verklaren uit doelmatige gemeentelijke sturing of liggen daar andere factoren aan ten grondslag (bijvoorbeeld gebrekkige verdeelmaatstaven Gemeentefonds, optreden onderwijswethouders, schoolbesturen)?

Recent onderzoek

Naar aanleiding van de ophanden zijnde overheveling van onderwijshuisvestingsgelden is vorig jaar een onderzoek verricht naar de kwaliteit van de onderwijshuisvesting in po en vo (Oberon, 2013). Doel van het onderzoek, dat is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van OCW, was inzicht te geven in wat schoolbesturen aan onderhoud nodig hebben wanneer zij vanaf volgend jaar zelf verantwoordelijk worden voor het buitenonderhoud van hun scholen. Het onderzoek heeft plaats gevonden op basis van enquêtes onder schoolbesturen, schoolleiders, leerkrachten en leerlingen. Bij het onderzoek is geen uitsplitsing gemaakt naar gemeenten, waardoor alleen een beeld wordt verkregen van de situatie op landelijk niveau. Hetzelfde geldt voor het onderzoek naar de onderwijshuisvesting in het vo (Oberon, 2011), dat zich vooral richtte op de vraag hoeveel de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs investeren in onderwijshuisvesting en welke factoren daarbij een rol spelen. Ook andere, vergelijkbare studies op het gebied van onderwijshuisvesting die recent zijn verschenen, bieden geen zicht op het verschil in prestaties tussen de gemeenten onderling.

Tijdens de inventarisatie van recent onderzoek is overigens wel gebleken dat er de afgelopen jaren door veel gemeenten zelf (veelal door de lokale rekenkamers) onderzoek is verricht naar de onderwijshuisvestingstaak.

Conclusie

De gemeentelijke prestaties en ingezette middelen op het gebied van onderwijshuisvesting zijn niet (of nauwelijks) in vergelijkend perspectief onderzocht. Dat is een gemis, vooral omdat een dergelijke studie veel inzicht zou kunnen verschaffen in de achtergronden van de onderbesteding in de onderwijshuisvesting. Hoewel er nog enige

onzekerheid bestaat over de beschikbaarheid van een deel van de benodigde data, lijken er weinig beletsels te zijn om zo'n onderzoek uit te voeren.

2.14 Cultuur en recreatie

Sectorbeschrijving

De Nederlandse gemeenten hebben onder meer tot taak om cultuur en recreatie te stimuleren en ondersteunen. Hoewel er door Kabinet Rutte I stevig gekort is op met name cultuur, gaven de gemeenten samen in 2012 nog 5,4 miljard euro uit aan cultuur en recreatie. Onder cultuur en recreatie valt een tamelijk heterogene verzameling diensten, namelijk bibliotheken, vormings- en ontwikkelingswerk, sport, kunst, musea, natuurbescherming en openbaar groen. Omdat de verzameling diensten te heterogeen is voor een integrale analyse beperken wij ons tot sport en groen, analoog aan de indeling van de publicaties *Maten voor gemeenten* (Pommer et al., 2013). Overigens is recentelijk in het nieuws gekomen dat de verwachting is dat gemeenten het komend jaar juist fors gaan bezuinigen op cultuur.

Op het gebied van sport is de gemeente onder andere verantwoordelijk voor de sportaccommodaties. Een belangrijk deel van de kosten wordt hierbij gevormd door de zwembaden. Daarnaast ondersteunen gemeenten sportverenigingen. Sport heeft overigens niet alleen een recreatieve functie; het is ook goed voor de volksgezondheid. Om die reden is het stimuleren van sport al jarenlang specifiek beleid van de overheid.

De gemeente heeft ook het beheer van lokale natuurreservaten, bossen, authentieke landschappen, plantsoenen, parken en gemeentetuinen tot taak. Bij de groenvoorziening kunnen naast het aandachtsgebied openbaar groen en recreatie ook de aandachtsgebieden groene sportvelden en –terreinen en begraafplaatsen onderscheiden worden.

Ingezette middelen en prestaties

De gemeentelijke uitgaven aan sport en groen worden bekostigd uit het Gemeentefonds. De gemeenten hebben een grote mate van vrijheid in het besteden van hun gelden. Tegenover de uitgaven van gemeenten aan sport en groen staan ook inkomsten, al zijn deze bescheiden in verhouding tot de uitgaven. De inkomsten komen bijvoorbeeld voort uit de huur die verenigingen betalen voor het gebruik voor sportaccommodaties en uit de vergoedingen die betaald worden voor de huur van een graf.

De prestaties kunnen op verschillende manieren gemeten worden. Op het gebied van sport speelt het aantal bezoekers aan zwembaden en sporthallen een rol, evenals de deelname aan sportverenigingen. Het aantal gebruikers van openbaar groen en recreatie is moeilijk vast te stellen, aangezien er geen registraties zijn. Als alternatief kunnen de gedefleerde investeringen van de gemeenten op dit terrein gebruikt worden. Het gebruik van groene sportvelden kan afgemeten worden aan de hand van het aantal leden van sportverenigingen die gebruik maken van deze velden. De productie van begraafplaatsen,

tot slot, kan gemeten worden op basis van het aantal begrafenis, het aantal crematies en het onderhoud van de begraafplaatsen.

Beschikbare data

Macrocijfers over sport en groen worden jaarlijks gepubliceerd in *Maten voor gemeenten* (Pommer et al., 2013). Voor een vergelijkend onderzoek tussen gemeenten is echter informatie op gemeenteniveau noodzakelijk. Wat betreft de kosten vormt dat geen probleem: in de gemeenterekeningen van het CBS worden de lasten van sport, groene sportvelden en –terreinen, natuurbescherming en openbaar groen en openluchtrecreatie vanaf 2005 onderscheiden.

Veel moeilijker is het om productiecijfers op gemeenteniveau te achterhalen. Dat wordt ook onderkend door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Tiessen-Raaphorst & de Haan, 2012). Het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) heeft gegevens over het oordeel van de burger op het gebied van tal van onderwerpen, waaronder de groenvoorziening en de sportvoorzieningen in de gemeente. De gegevens zijn echter niet voor alle gemeenten in hetzelfde jaar beschikbaar. Het jaar van meting varieert van 2008 tot 2012, en voor sommige gemeenten is het oordeel in geen enkel jaar beschikbaar. De kwaliteit van de productiegegevens is dus matig.

Onderzoekthema's

De cultuursector is sinds 2010 veelvuldig onderwerp van discussie geweest. Het Kabinet Rutte I heeft stevig bezuinigd op de subsidies voor cultuur, waar veel protest tegen geweest is. Aan sport en groen is echter veel minder aandacht besteed. Hoewel 68 procent van de gemeenten aangeeft te hebben bezuinigd op sport (Hoekman, 2013), is hierop waarschijnlijk minder sterk bezuinigd dan op cultuur vanwege de mogelijke negatieve effecten op de volksgezondheid.

Het effect van de gemeentelijke uitgaven aan sport en groen op de volksgezondheid zou dan ook een onderwerp van onderzoek kunnen zijn. Het is echter de vraag of hiertussen een direct verband gevonden kan worden. Waarschijnlijk spelen de kenmerken van de bevolking een veel sterkere rol. Gezien de geringe beschikbaarheid en kwaliteit van de productiegegevens zal het lastig zijn de verschillen in productiviteit of kostendoelmatigheid van de sport- en groensectoren van de gemeenten te vergelijken.

Recent onderzoek

In de serie *Maten voor gemeenten* (Pommer et al., 2013) onderzoekt het SCP jaarlijks trends in kosten, productie en beleid onder andere op het gebied van sport en groen. Het SCP doet ook specifiek onderzoek naar de participatie aan sport in Nederland (Tiessen-Raaphorst & Van den Dool, 2012) en naar kenmerken van mensen die participeren aan sport (Tiessen-Raaphorst et al., 2013).

Conclusie

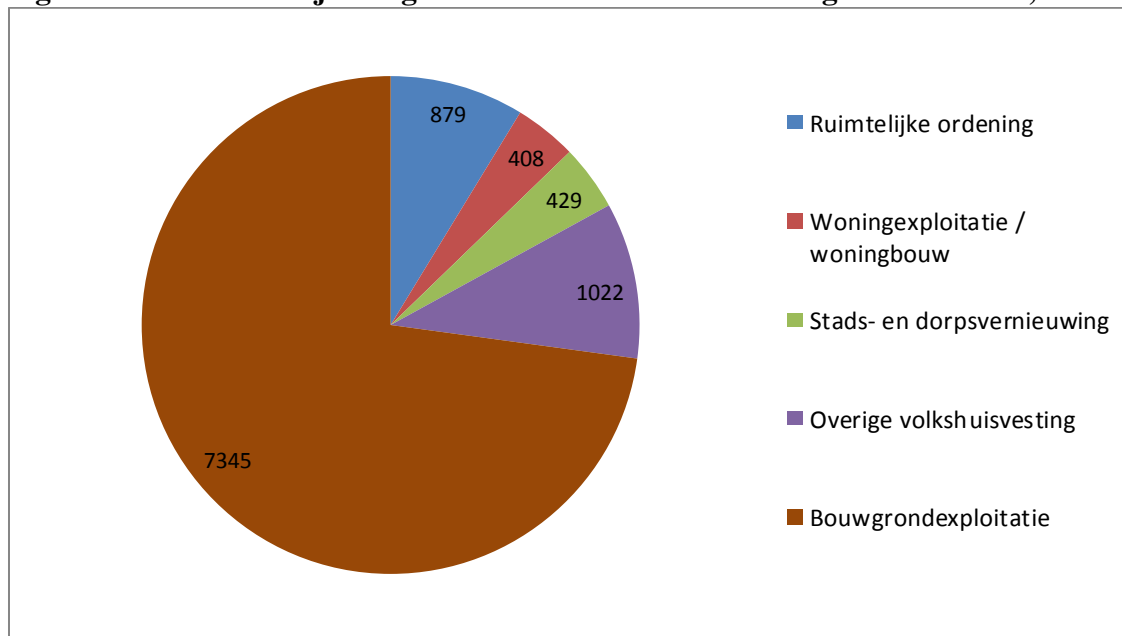
In de sector sport en groen is tot dusverre geen integraal vergelijkend onderzoek naar efficiëntie uitgevoerd. Enerzijds scheidt dit vraag naar een dergelijk onderzoek, anderzijds is het ontbreken van dergelijk onderzoek verklaarbaar. Er lijkt niet veel vraag te zijn naar dergelijk onderzoek, noch in de media, noch in de politiek. En de beschikbare gegevens zijn waarschijnlijk ontoereikend om goede resultaten te vinden.

2.15 Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (gemeente)

Sectorbeschrijving

Het gemeentelijk takenpakket op het terrein van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting bestaat, volgens het Iv3-model van het CBS, uit een zestal taken (functies), namelijk: ruimtelijke ordening, woningbouw en -exploitatie, stadsvernieuwing, overige volkshuisvesting, bouwvergunningen en bouwgrondexploitatie. In termen van uitgaven is de gemeentelijke taak op het gebied van de exploitatie van bouwgrond het meest omvangrijk. Bijna driekwart van de gemeentelijke uitgaven voor ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (in totaal zo'n 10 miljard euro) is bestemd voor deze taak (zie figuur 2-3). Het gaat hierbij om activiteiten waarbij ruwe onbebouwde gronden, of gronden die gesaneerd en gereconstrueerd moeten worden, tot bouwterreinen worden omgevormd die vervolgens aan andere partijen (particulieren, bedrijven, instellingen) worden verkocht of verhuurd.

Figuur 2-3 Gemeentelijke uitgaven R&O en volkshuisvesting in mln euro's, 2012



Ingezette middelen en prestaties

Hoewel binnen de grondexploitatie taak een groot aantal werkzaamheden zijn te onderscheiden (o.a. grondverwerving, bouw- en woonrijp maken, aanleg van zogeheten bovenwijkse voorzieningen, financiering en administratie voor bouwgrondexploitaties, het erfpachtbedrijf) is de productie op dit taakveld lastig in kaart te brengen. In *Maten voor gemeenten* (Pommer et al., 2013) volstaat men dan ook met een waarde-indicator, waarbij de productie van bouwgronden wordt gemeten door de uitgaven te defleren met de prijsindex voor het bouwrijp maken van terreinen.

Wanneer de bouwgrondexploitatie buiten beschouwing wordt gelaten - zoals ook bij *Maten voor gemeenten* gebeurt (de bouwgrondexploitatie wordt daar toebedeeld aan de sector 'infrastructuur en economie') - vormen de uitgaven voor 'overige volkshuisvesting' de voornaamste uitgavenpost (ruim 1 miljard euro) op het terrein van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Het betreft hier een grote verscheidenheid aan activiteiten op het gebied van het toezicht en de regulering van de volkshuisvesting. Vanwege de heterogeniteit van dit taakveld wordt in *Maten voor gemeenten* gebruik gemaakt van een samengestelde indicator om de prestaties op dit veld te meten. Deze bestaat uit: het aantal verstrekte bouwvergunningen, het aantal opgeleverde woningen en het aantal woonruimten in de sociale sector, elk met een gelijk gewicht.

Ook de uitgaven voor de RO-taak, die vooral bestaat uit het opstellen van ruimtelijke plannen (structuur- en bestemmingsplannen), zijn aanzienlijk (€ 0,9 mld). Een geschikte indicator voor de prestaties op dit terrein is moeilijk te vinden. *Maten voor gemeenten* hanteert het aantal woonruimten als maatstaf, maar het is de vraag of dit een enigszins juiste benadering van de RO-productie geeft.

Ten opzichte van de uitgaven voor de RO-taak zijn de uitgaven voor woningbouw- en exploitatie en voor stadsvernieuwing (beide 0,4 miljard euro) betrekkelijk bescheiden. Adequate indicatoren voor prestaties op beide terreinen zijn door de auteurs van *Maten voor gemeenten* niet gevonden. In plaats van fysieke productie-indicatoren gebruikt men daarom waarde-indicatoren, waarbij de uitgaven voor woningexploitatie worden gedefleerd met het prijsindexcijfer van woninghuur en de uitgaven stedelijke vernieuwing met het prijsindexcijfer voor woningonderhoud.

Voor de afgifte van bouwvergunningen worden de laatste jaren helemaal geen uitgaven vermeld. Vermoedelijk worden deze op een andere post geboekt.

De gemeentelijke uitgaven voor ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, inclusief de bouwgrondexploitatie, worden grotendeels bekostigd uit eigen middelen, vooral uit de baten van de bouwgrondexploitatie. De uitgaven voor de overige RO- en huisvestingsactiviteiten worden voornamelijk gedekt door rijksbijdragen en inkomsten van derden.

Beschikbare data

Zoals uit het voorgaande al duidelijk is geworden, zijn vooral de gegevens over de productie slechts in beperkte mate aanwezig. Mogelijk is er alleen geschikte data te vinden over de prestaties op het terrein van toezicht en regulering van huisvesting ('overige volkshuisvesting'). Deze gegevens - het aantal verstrekte bouwvergunningen, de hoeveelheid opgeleverde woningen en het aantal woonruimten in de sociale sector - zijn, op gemeenteniveau, beschikbaar bij het CBS en/of bij KING.

Wat de middelenkant betreft zijn bij het CBS in ieder geval gegevens beschikbaar over de kosten van de RO- en huisvestingstaak, op gemeenteniveau en uitgesplitst naar de genoemde taakvelden. Er wordt echter geen onderscheid gemaakt naar kostensoorten (i.c. personeels-, materiaal- en kapitaalkosten). Ook zijn er geen gegevens beschikbaar over de personeelsinzet bij de uitvoering van de RO- en huisvestingstaak.

Onderzoekthema's

Gezien het geringe aantal gegevens over de RO- en huisvestingstaak van de gemeenten zijn ook de onderzoeksmogelijkheden beperkt. Waarschijnlijk liggen de beste kansen op het terrein van de (overige) volkshuisvesting. De data hierover zouden eventueel gebruikt kunnen worden om de prestaties van de gemeenten ten aanzien van hun sociale woonopgaven in kaart te brengen. De resultaten daarvan kunnen dan vervolgens worden afgezet tegen de prestatieafspraken die de gemeenten met de woningcorporaties hebben gemaakt. Deze afspraken zijn vorig jaar, in opdracht van het ministerie van BZK, uitgebreid geanalyseerd (Severijn, 2013). Ook in 2010 vond een dergelijke analyse plaats.

Recent onderzoek

In de SCP-publicatie *Maten voor gemeenten* (Pommer et al., 2013) wordt jaarlijks verslag gedaan van de gemeentelijke inspanningen op het terrein van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Deze publicatie beperkt zich echter tot een analyse van de meerjarige ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven en prestaties op macroniveau.

Daarnaast zijn er de afgelopen jaren diverse benchmarkstudies verricht waarin de uitgaven en prestaties van de gemeenten op het terrein van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting onderling worden vergeleken. Op de website waarstaatjegemeente.nl van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) staan benchmarks vermeld op het gebied van bouw- en woningtoezicht, gemeentelijk vastgoed, grondbedrijfstakingen en RO-processen. Het aantal gemeenten dat aan deze benchmarks deelneemt is beperkt (enkele tientallen) en de resultaten daarvan zijn niet openbaar.

Conclusie

Afgezien van de benchmarks en de macro-analyses van het SCP, is er vrijwel geen systematisch onderzoek verricht naar de gemeentelijke prestaties op het terrein van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. De gegevens hierover zijn dan ook dun gezaaid. De data die wel beschikbaar zijn, hebben vooral betrekking op de volkshuisvestingstaak van de gemeenten. Deze gegevens lijken met name geschikt om na te gaan hoe de gemeenten presteren met betrekking tot hun sociale woonopgaven en hoe deze prestaties zich verhouden tot de prestatieafspraken die de gemeenten met de woningcorporaties maken.

2.16 Sociale voorzieningen (bijstandsverlening en werkgelegenheid)

Sectorbeschrijving

Tot de sociale voorzieningen waar de gemeenten zorg voor dragen worden onder andere de volgende regelingen gerekend: Wet werk en bijstand (WWB), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen en de Toeslagenwet. Voor de Toeslagenwet ligt de uitvoering bij het UWV, voor de uitvoering van de overige regelingen zijn de gemeenten verantwoordelijk. De belangrijkste regeling – in aantal uitkeringsgerechtigden en in financiële omvang – is de Wet werk en bijstand (Staatsblad, 2003).

Niet alleen de uitvoering van de bijstand ligt bij gemeenten, de gemeente heeft ook een verantwoordelijkheid bij het verschaffen van sociale werkvoorziening. Dit is geregeld in de Wet sociale werkvoorziening (WSW, Staatsblad, 1997b). Bovendien ondersteunt de gemeente bij re-integratie. Dat laatste wordt onder andere bewerkstelligd door

arbeidsplaatsen te subsidiëren. De Gemeentelijke Sociale Dienst is belast met de inkomensondersteuning, sociale werkvoorziening en re-integratie.

In het regeerakkoord (Rutte & Samsom, 2012) is opgenomen dat het stelsel sociale voorzieningen herzien zal worden. Het wetsvoorstel voor de Participatiewet (Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014) komt voort uit deze afspraak. De hoofdlijnen van het wetsvoorstel zijn dat de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong, Staatsblad, 1997a) alleen voor jonggehandicapten die nooit zullen kunnen werken toegankelijk is, dat mensen die in staat zijn om te werken bij de gemeente om ondersteuning bij re-integratie en/of een uitkering kunnen vragen en dat de WSW wordt afgesloten voor nieuwe werknemers. Naar verwachting treedt de Participatiewet per 1 januari 2015 in werking.

Ingezette middelen en prestaties

De gemeentelijke uitgaven aan sociale werkvoorziening, re-integratie en inkomensondersteuning (waaronder bijstand) worden gedekt door middelen van de rijksoverheid voor de uitkeringen, voor de salarissen van de deelnemers aan de sociale werkvoorziening en voor de dienstverlening op het gebied van deze werkvelden. Overigens werden tot 2008 de budgetten voor de sociale werkvoorzieningen rechtstreeks vanuit de rijksoverheid aan de SW-bedrijven betaald; sindsdien gaat dit via de gemeenten (Pommer et al., 2013).

Op het gebied van de sociale voorzieningen door gemeenten kunnen we een aantal producten onderscheiden: sociale werkvoorziening, gesubsidieerde arbeid, re-integratie en uitkeringen. Binnen de productgroep gesubsidieerde arbeid dient onderscheid gemaakt te worden tussen banen in het kader van de Wet Inschakeling Werkzoekenden (Wiw) en instroom-doorstroom (ID) banen (vroeger: Melkertbanen), aangezien de kosten voor ID-banen veel hoger zijn (Kuhry & Jonker, 2006).

Naast het afzetten van kosten tegen productie is het ook mogelijk de kosten tegen de effecten af te zetten. Het doel van sociale werkvoorziening, gesubsidieerde arbeid en re-integratie is om werklozen aan een baan te helpen. Het aantal mensen dat op die manier weer terugkeert in het reguliere arbeidsproces banen kan dan als indicator gebruikt worden om de effectiviteit te bepalen. Bij effectiviteitsonderzoek is het wel van belang ook kenmerken van de bevolking die van invloed kunnen zijn in het model te integreren.

Beschikbare data

De kosten van de door gemeenten aangeboden sociale voorzieningen kunnen in de gemeenterekeningen van het CBS gevonden worden. Het gaat hier met name om de kosten van bijstandsverlening, werkgelegenheid en van het participatiebudget. Het participatiebudget is in 2010 voor het eerst als post in de gemeenterekeningen opgevoerd en is een samenvoeging van volwasseneneducatie, vreemdelingenbeleid en een deel van het budget voor werkgelegenheid.

Via het CBS is ook het aantal re-integratietrajecten (vanaf 2005) voor elke gemeente te achterhalen in de tabel "Re-integratietrajecten door gemeenten". Het aantal bijstandsuitkeringen per gemeente is vanaf 2007 te vinden in de tabel "Personen met een uitkering; soort uitkering naar regio". Van 1998 tot en met 2009 zijn de bijstandsuitkeringen onderdeel van de tabel "Regionale kerncijfers Nederland". Het aantal mensen werkzaam in de sociale werkvoorziening of in een gesubsidieerde arbeidsplaats is bij het CBS slechts op nationaal niveau terug te vinden. Ook het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) publiceert hierover geen gegevens op hun website.

Cijfers over het aantal werklozen per gemeente is wel beschikbaar bij het CBS. Deze gegevens, in combinatie met gegevens over de bevolking, maken het mogelijk om te bepalen wat de effecten zijn van de inspanningen van de gemeente om mensen aan werk te helpen.

Onderzoekthema's

De komst van de Participatiewet en de discussies daarover hebben er voor gezorgd dat de sociale voorzieningen weer in het centrum van de belangstelling staan. De participatiewet beoogt meer mensen aan het werk te krijgen. Vanuit deze achtergrond is het interessant om in beeld te brengen: hoe effectief gemeenten de afgelopen jaren geweest zijn in het begeleiden van werklozen naar werk, welke gemeenten daar het best in zijn en wat we daarvan kunnen leren. Ook gezien de beschikbare gegevens over het stimuleren van de werkgelegenheid door middel van sociale werkvoorziening en gesubsidieerde arbeid ligt het meer voor de hand om de effectiviteit in kaart te brengen dan de productiviteit. De productiviteit is eventueel wel te bepalen voor bijstandsverstrekking en re-integratietrajecten.

Recent onderzoek

Op het gebied van de sociale werkvoorziening is vóór de herziening van de WSW in 2008 een vergelijkend onderzoek gedaan tussen SW-bedrijven en naar de verklaringen van kosten en baten van deze bedrijven (Blank et al., 2007). De Inspectie Werk en Inkomen (2007) heeft in datzelfde jaar de uitvoering van de WSW beoordeeld. TNO deed eerder onderzoek naar de kosten en baten van gesubsidieerde arbeid (Brouwer et al., 2006).

SEO heeft een literatuurstudie uitgevoerd naar gemeentelijk re-integratiebeleid (Kok & Houkes, 2011). Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007) bepaalde de effectiviteit van re-integratietrajecten door gemeenten en maakte daarbij onderscheid tussen bruto effectiviteit, netto effectiviteit, kosteneffectiviteit en maatschappelijk rendement. Het SEO voerde op re-integratie een kosten-batenanalyse uit (Kok et al., 2006).

SEO en AEF hebben gezamenlijk het model dat de budgetten voor bijstand verdeelt over de gemeenten geëvalueerd (Berkhout et al., 2008). Eerder kwam het CPB al tot de

conclusie dat door de invoering van de WWB het aantal personen in de bijstand minder snel gestegen was (Stegeman & Van Vuren, 2006).

Conclusie

De gemeentelijke taken met betrekking tot het verlenen van bijstand en het ondersteunen van werklozen bij het vinden van arbeid zijn door de komst van de Participatiewet momenteel veelvuldig in de media. Er is voldoende cijfermateriaal voor een studie naar de effectiviteit van re-integratie, sociale werkvoorziening en gesubsidieerde arbeid. Hierdoor is al veel onderzoek gedaan (en onderzoek gaande) naar de sociale voorzieningen. Dat maakt deze sector minder geschikt voor een onderzoek. Het beoogde effect van het verstrekken van bijstand – verhinderen dat burgers onder de minimum bestaansnorm terechtkomen – is overigens van een heel andere aard. Of voor het bepalen hiervan ook voldoende gegevens beschikbaar zijn is onzeker.

2.17 Huishoudelijke verzorging

Sectorbeschrijving

Huishoudelijke verzorging is een (lichte) vorm van thuiszorg waarbij hulpverleners bij zorgbehoevende mensen thuis helpen bij het uitvoeren van diverse huishoudelijke taken, persoonsverzorging en korte verplaatsingen. Concrete voorbeelden van huishoudelijke verzorging zijn onder meer de bereiding van een (warme) maaltijden, schoonmaken (stofzuigen, vegen, dweilen, ramen lappen) boodschappen, wassen en de strijken. Indien nodig wordt de cliënt ook geholpen bij de persoonlijke hygiëne. De huishoudelijke verzorging wordt verleend door een huishoudelijke hulp (meestal) in dienst van een thuiszorgorganisatie of schoonmaakbedrijf of door een hulp die direct door de cliënt wordt ingehuurd (de zogenaamde alfahulp).

Huishoudelijke hulp valt onder de in 2007 van kracht zijnde WMO (Wet Maatschappelijke Ondersteuning). Uitvoering van WMO is de verantwoordelijkheid van de gemeente. De gemeente heeft de plicht om bij personen met beperkingen te voorzien in ondersteuning van de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. Dit moet hun in staat stellen een huishouden te voeren, zich te verplaatsen in en om de woning, zich lokaal te verplaatsen en medemensen te ontmoeten. De gemeente bekijkt (indiceert) welke ondersteuning op basis van persoonskenmerken en behoeften geboden kan worden. Daarbij wordt rekening gehouden met de capaciteiten van de aanvrager. Bij een positieve beschikking kan de aanvrager kiezen tussen een voorziening in natura of een vergelijkbaar en toereikend persoonsgebonden budget (pgb), bijvoorbeeld vergoeding voor een alfahulp.

Ingezette middelen en prestaties

Bij de inzet van middelen is het in de eerste plaats van belang op te merken dat de geleverde dienstverlening door de gemeenten voornamelijk wordt uitbesteed. De gemeenten hebben contracten met (thuis)zorginstellingen of voorzien cliënten van

budget. Een klein deel van de ingezette middelen betreffen echt de gemeenten. Dat zijn de loketfunctie en het indiceren van cliënten. De aard van deze dienstverlening is arbeidsintensief, er zijn weinig materiaal- of kapitaalkosten.

In *Maten voor gemeenten* (Pommer et. al., 2013) meet het SCP de productie van de huishoudelijke hulp met een gewogen som van het aantal lichte en zware uren huishoudelijke hulp. Voordeel hiervan is dat rekening wordt gehouden met case-mix en zorgzwaarte. Voor een benchmarkonderzoek op gemeenteniveau kan een nadeel zijn dat door te meten op basis van het aantal uren de ingezette middelen en productie bijna synoniemen van elkaar worden.

Een alternatieve productiemaat is het aantal geholpen cliënten. Nadeel van deze productiemaat is echter dat inzicht in zorgzwaarteverschillen ontbreekt, hoewel hiervoor wellicht met andere variabelen valt te corrigeren.

Een andere mogelijkheid is niet te kijken naar het aantal cliënten, maar naar de omvang van de doelgroep. Op een aantal uitzonderingen na zijn het vooral ouderen die beroep doen op het gebruik van huishoudelijke verzorging. Mogelijk zijn sommige gemeenten in staat het gebruik te remmen door bijvoorbeeld in te zetten op sociale cohesie of een streng indicatiebeleid te voeren. Ook hier ontbreekt inzicht in verschillen in zorgzwaarte. Bovendien kan een beperkt beroep op de huishoudelijke verzorging voortvloeien uit exogene factoren, bijvoorbeeld omdat de bevolking jonger is. Maar wellicht is hier ook voor te corrigeren door andere variabelen in beschouwing te nemen.

Beschikbare data

Over de ingezette middelen zijn bij het CBS gegevens beschikbaar uit de gemeenterekeningen. In de openbare gegevens is verder geen onderscheid gemaakt tussen verschillende kostensoorten. Dat wil zeggen er is geen onderscheid te maken tussen arbeid, materiaal en kapitaal en ook niet tussen uitvoeringskosten en kosten van de dienstverlening. Over de kwaliteit van de gegevens van de gemeenterekeningen zijn overigens nog weleens kritische geluiden te horen.

Hiervoor zijn drie verschillende productie-indicatoren genoemd: uren, cliënten en potentiële gebruikers. Per indicator bespreken we de beschikbare gegevens. Gegevens over het aantal geleverde uren huishoudelijke hulp zijn beschikbaar bij CAK (Centraal Administratie Kantoor). Deze gegevens zijn niet openbaar. Onbekend is wat de kwaliteit van de gegevens is. Wat hier wel een rol speelt is hoe om te gaan met pgb's. Deze kunnen worden omgerekend of als apart product worden beschouwd.

Het aantal gebruikers van de huishoudelijke verzorging per gemeente is beschikbaar bij het CBS (2009-2012). Bij een korte inspectie van de gegevens lijkt het om plausibele gegevens te gaan. Bij het CBS is de status van de gegevens overigens voorlopig. Getracht kan worden verder rekening te houden met zorgzwaarte en case-mix door gebruik te

maken van bevolkingskenmerken, sociaal economische status en de omvang van andere geïndiceerde zorg.

Over de potentiële gebruikers zijn bevolkingsgegevens beschikbaar bij het CBS. Ook hier kan gecorrigeerd worden voor bevolkingskenmerken, sociaal economische status en de omvang van andere geïndiceerde zorg. Aanvullend kan gebruik worden gemaakt van de gezondheidsmonitor over 2012 van het RIVM. De gezondheidsmonitor bevat per gemeente gegevens over ervaren gezondheid en voorkomende aandoening. De gezondheidsmonitor is op basis van een steekproef en wordt een keer per vier jaar uitgevoerd. Gegevens over gezondheidsindicatoren zijn ook beschikbaar bij Vektis (landelijk informatiecentrum van de zorgverzekeraars). Vektis levert alle gemeenten beleidsinformatie en werkt daarin ook samen met KING. De kans lijkt groot dat deze gegevens ook gebruikt kunnen worden voor onderzoek.

Gegevens over omgevingskenmerken zijn ruim voor handen, waaronder ook het beschikbare aanbod van nabij gelegen alternatieve voorzieningen.

Onderzoeksthema's

De meeste standaardthema's zijn hier van toepassing. Tussen de regels door is al aandacht geweest voor een aantal standaardthema's. Een paar lichten we er nog uit. Prestatiemeting is meest expliciet aanbod gekomen (uren, cliënten, potentiële cliënten). De verschillende vormen van prestatiemeting hoeven elkaar overigens niet uit de sluiten, het kan juist interessant zijn deze met elkaar te vergelijken. Onderzoek naar schaafeffecten is eveneens interessant, omdat het zeer de vraag is of die er zijn voor gemeenten, aangezien de levering van de diensten wordt uitbesteed. Ook is het nuttig de ontwikkeling van de kostendoelmatigheid door de tijd te volgen en zo na te gaan of gemeenten in staat zijn geweest historische verschillen weg te werken.

Van de specifieke thema's is uiteraard de aanbesteding een relevant thema. Daarnaast lijkt ook preventie een interessant thema. Bij een diepgaand onderzoek vergen dergelijke thema's overigens wel aanvullende dataverzameling.

Recent onderzoek

Huishoudelijk hulp onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten is zoals aangeven van recente datum. Daardoor betreffen recente studies vooral de wijze waarop het landelijke budget over de gemeenten verdeeld moeten worden (verdeelformules). Deze verdeelformules zijn overigens breder dan huishoudelijk hulp en betreffen de gehele WMO. Het verdeelformule is door CEBEON ontwikkeld, maar Noteboom et al. (Noteboom et al., 2008) constateert dat de methode waarmee de gewichten zijn vastgesteld niet transparant is (ongedocumenteerd).

In het onderzoek van APE wordt een aantal aanvullende maatstaven genoemd voor het verdeelformule, zoals het aantal eenpersoonshuishoudens, aantal uitkeringsontvangers lage inkomens bij 65 plussers en gezondheid van de bevolking. Dit zijn factoren die ook in

deze notitie zijn genoemd en bij een productiviteitsonderzoek in beschouwing moeten worden genomen. Naar aanleiding van de kritiek heeft onderzoek plaatsgevonden en is een aangepaste versie van het verdeelmodel gepresenteerd (Cebeon, 2010). In het herziene verdeelmodel zijn gestandaardiseerd huishoudinkomen en het langdurig medicijngebruik opgenomen als verdelingsmaatstaven. Het (van der Torre & Pommer, 2010) heeft de toereikendheid van het verdeelmodel getoetst en onderzocht of langdurig medicijngebruik vervangen kan worden door de mortaliteit.

Naast de verdeelmodellen maakt het CAK benchmarkrapportage voor gemeenten. Aangezien deze rapportages niet openbaar zijn is de inhoud onbekend.

Conclusie

De huishoudelijke verzorging is een interessante sector voor onderzoek. Verrassend genoeg zijn er veel verschillende data beschikbaar. Prestatiemeting, aanbesteding en preventie zijn hier de relevante thema's. In de sector zijn recentelijk een aantal studies uitgevoerd naar de bekostiging. Studies naar de bekostiging (verdeelmodellen) en productiviteitsstudies zijn in zekere zin familie van elkaar. Er is echter één belangrijk verschil: bij een productiviteitsstudie zijn de beïnvloedbare factoren (juist) onderwerp van onderzoek, terwijl die bij een verdeelmodelonderzoek juist buiten beschouwing worden gelaten. Er is dus zeker nog ruimte voor productiviteitsonderzoek.

2.18 Jeugdzorg

Sector beschrijving

Als gevolg van de onlangs aangenomen Jeugdwet (aangenomen op 18 februari 2014 in de Eerste Kamer) wordt per 1 januari volgend jaar de jeugdzorg van het rijk naar de gemeenten overgeheveld. Vanaf dat moment zijn gemeenten verantwoordelijk voor alle zorg voor jongeren tot en met 17 jaar. Met de overheveling krijgen gemeenten er de volgende taken bij:

- de geestelijke gezondheidszorg voor jongeren
- de zorg voor verstandelijk beperkte jongeren (exclusief intensieve 24-uurs zorg)
- de functies begeleiding, persoonlijke verzorging en het bijbehorende kortdurend verblijf voor alle grondslagen voor jeugdigen;
- provinciale jeugdzorg;
- jeugdbescherming;
- jeugdreclassering;
- JeugdzorgPlus.

Gemeenten dragen op dit moment al de verantwoordelijkheid voor preventieve opvoedondersteuning, jeugdgezondheidszorg en gezondheidsbevordering.

Ingezette middelen en prestaties

Bij de inzet van middelen is het van belang op te merken dat de geleverde dienstverlening door de gemeenten naar alle waarschijnlijkheid zal worden uitbesteed aan verschillende type aanbieders. Het is overigens de vraag hoe gemeenten dit precies zullen doen. Mogelijk zien gemeenten besparingsmogelijkheden door zwaar in te zetten op vroegsignalering en opvoedcursussen. Daarnaast komen er mogelijkheden om bij andere aanbieders in te kopen, waaronder ook alternatieve vormen van jeugdzorg zoals bijvoorbeeld eigenkracht conferenties (Family Group Conference). De kosten die gemeenten maken om de jeugdzorg in te kopen komen natuurlijk wel terug op gemeenterekeningen.

Over de prestaties valt op dit ogenblik eigenlijk alleen maar een link te leggen met de huidige functies in de jeugdzorg en de prestaties die daar worden geleverd. Dit kan zijn in aantal geleverde contacturen of verblijfsdagen, gespecificeerd naar zorgzwaarte en/of type zorg. Het kan ook het aantal behandelde cliënten (of cliënten in zorg) betreffen, wederom met zorgzwaarte en/of type zorg. Interessant is wel dat gemeenten mogelijk gaan inzetten op preventief beleid. Het ligt dan meer voor de hand om te kijken naar het aantal jongeren in de gemeenten en indicatoren die een hoger gebruik van jeugdzorg voorspellen.

Beschikbare data

Over de ingezette middelen zullen bij het CBS waarschijnlijk gegevens beschikbaar komen uit de gemeenterekeningen. Het is overigens de vraag hoe dit er precies gaat uit zien. Als 2015 het eerste jaar is waarin de jeugdzorg is opgenomen in de gemeenterekeningen, dan is te verwachten dat deze gegevens pas eind 2016, begin 2017 beschikbaar komen. Over de kwaliteit van de gegevens van de gemeenterekeningen zijn overigens nog weleens kritische geluiden te horen. Dit zou nog eens sterker kunnen gelden voor de jeugdzorg dat een nieuw onderdeel wordt van de jaarrekening.

Voor de productie-indicatoren bestaat er de jeugdmonitor van het CBS, waarin gegevens van verschillende instanties (onder andere SCP) zijn opgenomen. Deze monitor bevat een veelheid aan gegevens over cliënten die gebruik maken van jeugdzorgvoorzieningen. Ook zijn er achtergrondgegevens beschikbaar over bevolkingskenmerken, zoals gezinssituatie. Inspectie van data laat wel zien dat de monitors van jaar tot jaar manco's vertonen. Het is te hopen dat dit op termijn verbeterd.

Onderzoeksthema's

De meeste standaardthema's zijn hier van toepassing. Er bestaan bij de jeugdzorg analogieën met de huishoudelijke hulp (voorgaande paragraaf). Van de specifieke thema's is hier ook de aanbesteding een relevant thema. Daarnaast lijkt preventie een interessant thema, wellicht in combinatie met de inzet van alternatieve oplossingen in de jeugdzorg (inzet van eigen kracht conferenties). Een andere vraag die de moeite waard is om te onderzoeken, is in hoeverre er vanaf 2015 geconcurrereerd zal worden tussen verschillende aanbieders in de jeugdzorg. Bij een diepgaand onderzoek vergen dergelijke thema's waarschijnlijk wel aanvullende dataverzameling.

Recent onderzoek

Op dit moment zijn de meest relevante studies uiteraard de onderzoeken die zich richten op de voor het Gemeentefonds toe te passen verdeelmodellen, zie bijvoorbeeld de notitie van Cebeon en het SCP (Cebeon & SCP, 2013). Daarnaast zijn er diverse initiatieven waarbij op vrijwillige basis aan benchmarks wordt deelgenomen. Op dit moment lopen dit soort benchmarks langs de lijnen van de aanbieders van de zorg.

Conclusie

De jeugdzorg is een interessant sector voor onderzoek, echter niet op korte termijn omdat de overgang naar gemeenten nog moet plaatsvinden. Aanbesteding en de mate waarin in gemeenten in staat zijn zuinig om te gaan met de dienstverlening zijn hier de relevante thema's.

3 Conclusie

Uit de resultaten van de verkenning naar de onderzoeksmogelijkheden van de zeventien onderscheiden sectoren van het openbaar bestuur, blijkt dat de meeste sectoren zich redelijk tot goed lenen voor onderzoek. Slechts voor een klein aantal sectoren geldt dat zij niet voldoen aan de in hoofdstuk 1 genoemde criteria om voor onderzoek in aanmerking te komen (beschikbaarheid van gegevens, interessante thema's, overlap met ander onderzoek).

Tabel 3-1 vat de bevindingen over de onderzoeksmogelijkheden van de zeventien onderzochte sectoren samen. Daarbij is een onderscheid aangebracht in: sectoren die op korte termijn voor onderzoek in aanmerking kunnen komen, sectoren die later in het onderzoeksprogramma bestudeerd zouden kunnen worden en sectoren die minder geschikt zijn om (binnen het programma) te onderzoeken.

Bij de eerste categorie gaat om sectoren waarvoor data in voldoende mate beschikbaar zijn en recent geen studies zijn uitgevoerd.

Bij de tweede categorie, sectoren die later in het onderzoeksprogramma aan bod kunnen komen, is er geen directe beschikbaarheid van data. Door deze sectoren later in het programma te plaatsen komt er tijd beschikbaar om gegevens te verzamelen. De aanwezige, maar nog niet direct beschikbare of toegankelijke, gegevens kunnen tijdens de uitvoering van de eerste studie worden verzameld of een verzoek om data kan bij een data-leverende partij worden ingediend. Dat geldt ook voor data die eventueel via enquêtering moet worden verkregen. Nagegaan kan worden of in geval van enquêtering een koepel of vereniging zijn medewerking wil verlenen aan de enquêtering. Ook geldt voor deze categorie sectoren dat voor zover er sprake was van relatief veel recent onderzoek, dit over twee of drie jaar vanzelf minder recent is geworden.

De sectoren die niet geschikt worden geacht voor onderzoek, zijn sectoren waarvan ofwel de prestaties niet of nauwelijks meetbaar zijn, of de benodigde onderzoeksgegevens ontoereikend zijn, of waarnaar al voldoende onderzoek is (of wordt) verricht.

groep van instellingen is dan wel een koepel of vereniging die deelname aan de enquête kan aanbevelen. De combinatie van beide is uiteraard ook goed.

Tabel 3-1 Overzicht onderzoeksmogelijkheden openbaar bestuur

<i>Sectoren die op korte termijn voor onderzoek in aanmerking kunnen komen</i>	
Openbaar vervoer	Het aanbesteden van concessies in het openbaar vervoer is een interessant onderwerp. Het kan immers model staan voor aanbestedingen in andere sectoren. IPSE Studies heeft toegang tot een unieke database voor onderzoek in deze sector.
Waterschappen	Waterschappen lenen zich goed voor onderzoek. Data uit verschillende bronnen zijn beschikbaar, maar verdienen wel afstemming. Relevante thema's zijn onder andere schaal, aanbesteding en het nieuwe werken. Politiek ook interessant vanwege beoogde schaalvergroting en samenvoeging met provincie/landsdeel
Brandweer	De brandweer is een uitdagende sector voor onderzoek, vanwege de deels lastig vast te stellen prestaties (preventie en beschikbaarheid). Data zijn aanwezig, maar zou idealiter door het CBS op een lager aggregatieniveau moeten worden geleverd. Thema's die hier interessant zijn: prestatiemeting, schaal (onlangs van gemeente naar veiligheidsregio), synergie, co-creatie, personeelsbeleid (loopbaanbeleid).
Belastingen (regionaal)	Decentrale samenwerking bij heffing en inning van belastingen is een nieuwe trend, waarmee men kosten hoopt te besparen. Of dit ook zo is, en dus navolging verdient, is nog niet bekend. Hierdoor is het de moeite waard om te onderzoeken, al betreft het hier qua uitvoeringskosten een kleine sector.
Verkeer (wegen)	Er zijn vrij goede mogelijkheden om een deel van het gemeentelijke infrastructurele takenpakket aan een onderzoek te onderwerpen, met name het wegenbeheer. Data zijn openbaar beschikbaar; voor specifieke thema's is aanvullende dataverzameling nodig.
<i>Sectoren die later in het programma voor onderzoek in aanmerking kunnen komen</i>	
Rechtspraak	Afstemming met Rvdr en lopend onderzoek vereist.
Gevangeniswezen	Afstemming met DJI en/of het CBS vereist. Aansluiten bij ontwikkeling van benchmark door sector.
Onderwijshuisvesting	Voor het verkrijgen van data is deels afstemming nodig met veldpartijen. Als deze beschikbaar worden gesteld kan dit o.a. inzichten opleveren over de achtergronden van de onderbesteding in deze sector.
Volkshuisvesting	Verkrijgen van data via CFV (is nu een ZBO dat valt onder BZK). Recentelijk twee onderzoeken uitgevoerd.
GGD	Afstemming met GGD- koepel vereist. Maken al een eigen benchmark.
ZBO/ Agentschappen	Kan alleen als er een keuze wordt gemaakt voor specifieke ZBO of agentschap.
Huishoudelijke verzorging	Via het verdeelmodel en de kritiek daarop wordt al flink gerekend in deze sector. Niettemin kan een productiviteitsstudie van meerwaarde zijn omdat ook naar de beïnvloedbare factoren wordt gekeken.
Jeugdzorg	De jeugdzorg wordt op dit moment nog niet uitgevoerd door de gemeenten, maar is juist daardoor op termijn een interessante sector om te onderzoeken, o.a. op thema's als aanbesteding en preventie.

Sectoren die niet voor onderzoek in aanmerking kunnen komen

Algemeen bestuur	Efficiëntie en effectiviteit van het algemeen bestuur van gemeenten blijken moeilijk te analyseren. Er kan slechts een beperkt deel van de prestaties worden onderzocht.
Cultuur en recreatie	De sector leent zich niet goed voor een productiviteitsonderzoek omdat de prestaties moeilijk te meten zijn en de gegevens ontoereikend. Bovendien is sprake van vrij geringe politiek-maatschappelijke belangstelling.
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (gem.)	Weinig toereikende gegevens beschikbaar voor uitgebreid onderzoek naar sector.
Sociale voorzieningen	In deze sector wordt al veel onderzoek uitgevoerd. De toegevoegde waarde aan de al bestaande onderzoeken is nihil.

Bijlage A Toelichting productiviteitsstudies

Deze bijlage A geeft een globaal beeld van hoe een productiviteitstudie er uitziet. Er zijn verschillende methoden en technieken waarmee een productiviteitstudie kan worden uitgevoerd. De precieze toepassing hangt van meerdere factoren af, zoals bijvoorbeeld de precieze vraagstelling, economisch gedrag, regelgeving, beschikbare data et cetera. In een goede productiviteitstudie worden keuzen ten aanzien van methoden dan ook beschreven en toegelicht. Voor een uitgebreide beschrijving van productiviteitsstudies, methoden en technieken verwijzen we naar Blank (2010) en Fried et al.(2008).

Een veelgebruikte en eenvoudige methode om de productiviteit uit te rekenen is het toepassen van een ratio, zoals de ratio van het aantal geleverde diensten en het aantal werknemers. Een dergelijke benadering geeft de globale ontwikkeling in de tijd of globale verschillen tussen instellingen weer. Met deze ratio's is het moeilijk recht te doen aan de diversiteit van publieke dienstverlening. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de verschillende diensten die de brandweer levert (preventie, assistentie bij incidenten, bestrijden van branden) of de verschillende type rechtszaken die bij een rechtbank worden behandeld. Ook levert dit soort kengetallen geen helderheid op over de vraag in welke mate de prestaties kunnen worden verbeterd. Een geavanceerde techniek om de productiviteit in beeld te brengen is het toepassen van een kostenmodel. Het kostenmodel wordt hier verder toegelicht.

Een kostenfunctie geeft de samenhang weer tussen enerzijds de kosten en anderzijds de omvang en samenstelling van de dienstverlening, de prijzen van de ingezette middelen (zoals salarissen van personeel, energie, materieel en kapitaal) en de stand van de techniek. Uit de economische theorie volgt dat uit de kostenfunctie zogenoemde kostenaandelenfuncties zijn af te leiden, zie Färe en Primont (1995). Deze kostenaandelenfuncties geven voor elk ingezet middel (bijvoorbeeld uitvoerend en ondersteunend personeel) de optimale relatie weer tussen de inzet van dat middel enerzijds en de omvang en samenstelling van de dienstverlening, de prijzen van de ingezette middelen en de technische ontwikkeling anderzijds. Met andere woorden, de kostenfunctie beschrijft de kosten en de kostenaandelenfuncties de samenstelling van de ingezette middelen, zoals verschillende typen personeel, materiaal en kapitaal. De kosten- en kostenaandelenfuncties zijn te gieten in wiskundige vergelijkingen, waarvan de parameters met statistische technieken zijn te schatten.

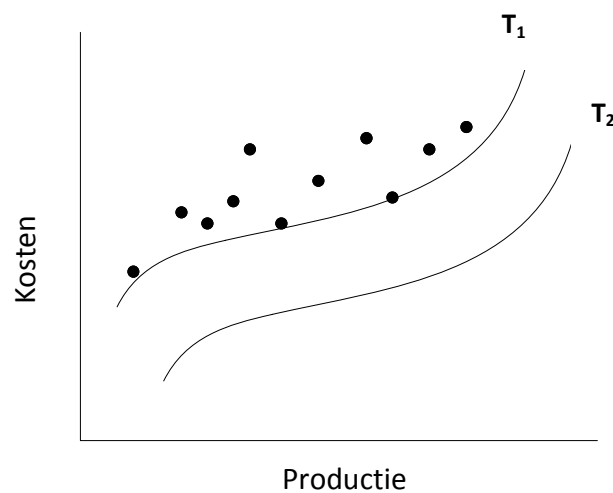
Op basis van een dergelijke kostenfunctie kunnen eenvoudig de volgende economische grootheden worden afgeleid:

- kostendoelmatigheid;
- schaaleffecten;
- autonome kostenontwikkelingen;

Kostendoelmatigheid

Allereerst lichten we de kostendoelmatigheid toe van een organisatie. Figuur B-1 geeft een eenvoudige grafische voorstelling van kostendoelmatigheid. Op de horizontale as is de productie weergegeven en op de verticale as de kosten. Ieder punt in de figuur representeert de kosten en productie van de organisatie. In de figuur is ook een vereenvoudigde kostenfunctie getekend.

Figuur B-1 Voorbeeld van een kostenfunctie en kostendoelmatigheid



Er zijn technieken om de kostenfunctie zo te bepalen dat deze aan de onderkant van de puntenwolk van instellingen ligt. Deze technieken zijn bekend onder namen als *Data Envelopment Analysis* (DEA) en *Stochastic Frontier Analysis* (SFA). Fried *et al.* (2008) geven een overzicht van de verschillende methoden om doelmatigheid te bepalen. Voor een elementaire inleiding in productiviteitsonderzoek verwijzen we naar Blank (2010). Aan de onderkant van de puntenwolk liggen de instellingen met de laagste kosten gegeven de productie; per euro kosten zijn dit dus eigenlijk de meest productieve instellingen. De functie die de onderkant van de puntenwolk beschrijft, kent verschillende benamingen zoals beste praktijk, *frontier* of grenskostenfunctie. Instellingen die op de frontier liggen zijn kostendoelmatig. Instellingen die niet op de frontier liggen zijn kostenondoelmatig en zouden theoretisch een verbetering van maximaal de afstand tot de kostenfunctie kunnen realiseren. De (relatieve) afstand tot de kostenfunctie is een maat voor de kostendoelmatigheid van de instelling.

Het is mogelijk dat instellingen jaar na jaar opschuiven in de richting van de frontiers. Instellingen worden dan doelmatiger. Als over de gehele linie sprake is van opschuiven in de richting van de frontiers dan is dat een vorm van doelmatigheidsverbetering.

Verder kunnen uit de kostenaandelenfuncties zogenoemde allocatieve ondoelmatigheden worden afgeleid. Deze allocatieve ondoelmatigheden verwijzen naar een niet-optimale mix van de ingezette middelen. Dezelfde productie is te realiseren tegen lagere kosten om bijvoorbeeld een deel van het personeel te vervangen door automatiseringsmiddelen.

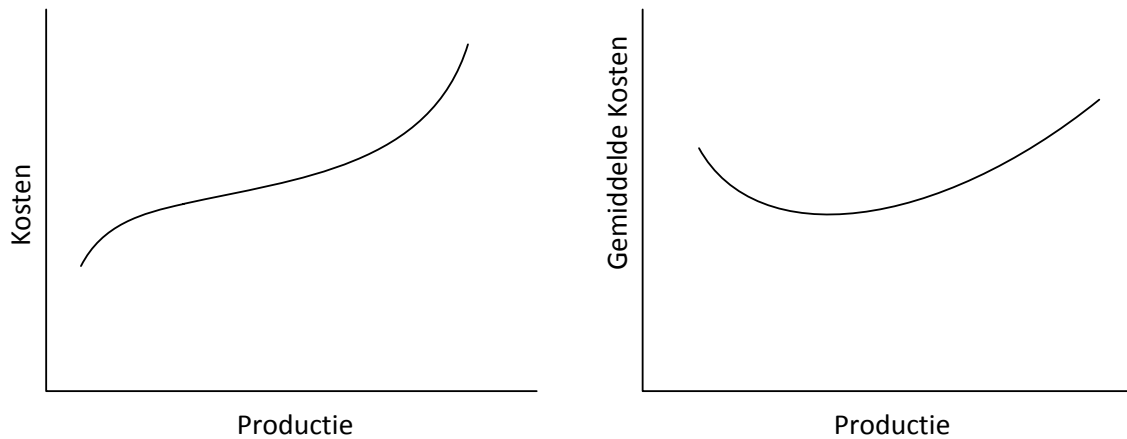
De kostendoelmatigheid is ook te koppelen aan allerlei kenmerken van de bedrijfsvoering, waardoor het duidelijk wordt of outsourcing, centrale inkoop, shared services of andere aspecten van bedrijfsvoering de kostendoelmatigheid beïnvloeden. Dit soort analyses geeft inzicht in concrete instrumenten die wel of niet werken. Ook bij de analyse van kosteneffectiviteit, waarbij het gaat om de verhouding tussen kosten en maatschappelijke effecten van beleid, kan deze aanpak worden gebruikt.

Schaaleffecten

Uit de kostenfunctie is ook direct een maat af te leiden voor de schaaffecten. De kostenfunctie geeft immers aan wat de gevolgen zijn in termen van kosten bij een groei van de productie met bijvoorbeeld 1 procent. Indien de kosten met minder dan 1 procent groeien, is er sprake van schaalvoordelen. Als de kosten met precies 1 procent stijgen dan is er sprake van constante schaalopbrengsten. In het geval dat de kostenstijging groter is dan 1 procent, is er sprake van schaalnadelen. Overigens kunnen de schaaffecten variëren met de grootte van de organisatie. Bij kleine instellingen is wellicht sprake van schaalvoordelen, terwijl grote instellingen met schaalnadelen worden geconfronteerd. Een dergelijk verloop staat bekend als een U-vorm: de gemiddelde kosten dalen tot een bepaald optimum naarmate de organisatie groter wordt, daarna groeien de kosten weer. Economen duiden een dergelijk verloop als volgt. Kleine instellingen kunnen bij schaalvergroting voordelen realiseren door hun kapitaal beter te benutten of het personeel verder te specialiseren in bepaalde taken. Een instelling kan echter ook te groot worden doordat de span of control te groot wordt. Dit leidt dikwijls tot extra managementlagen, maar ook tot meer protocollen en procedures waar het personeel zich aan dient te houden. Ook kan de arbeidsmotivatie teruglopen door een mogelijk geringere betrokkenheid van de werknemers bij een grote organisatie.

Figuur B-2 geeft een voorbeeld kostenfunctie weer waarbij er in eerste instantie sprake is van schaalvoordelen die vervolgens omslaan in schaalnadelen. De figuur toont eveneens het U-vormig verloop van de gemiddelde kosten.

Figuur B-2 Voorbeeld van een kostenfunctie en de gemiddelde kosten



Het is niet zo dat de gemiddelde kosten per definitie een U-vormig verloop hebben. De gemiddelde kosten kunnen, afhankelijk van de kostenfunctie, ook nog een ander verloop hebben, bijvoorbeeld L-vormig (alleen maar schaalvoordelen) of omgekeerd L-vormig (alleen maar schaalnadelen). De empirie moet hierover uitsluitsel geven.

Autonome kostenontwikkeling

Een belangrijk element in het kostenmodel betreft de invloed van technische of autonome ontwikkelingen. Door technische ontwikkelingen, maar ook door andere ontwikkelingen zoals wijzigingen in de wet- en regelgeving kunnen veranderingen optreden in de kosten. Een voorbeeld van een technische ontwikkeling is de toepassing van een andere behandeltechniek (bijvoorbeeld kijkoperaties in een ziekenhuis), waardoor de gemiddelde verpleegduur korter wordt. Figuur B-1 geeft ook grafisch weer hoe autonome kostenontwikkelingen er uit kunnen zien. De kostenfunctie schuift van T_1 naar T_2 , in deze figuur betreft de verschuiving een autonome kostendaling.

Literatuur

- Appelman, F.A., Hendriks, D., Kort, M.B., Van der Mark, R.C., & Snel, J.H. (2004). Evaluatie aanbesteding OV-concessies. Utrecht: Berenschot.
- Berenschot (2014). Benchmark Overhead Waterschappen, from <http://www.berenschot.nl/expertise-diensten/expertise-diensten/benchmarks/benchmark-overhead-8>
- Berge van den, M., Buitelaar, E., & Weterings, A. (2013). Schaalvergroting in de corporatiesector. Kosten besparen door te fuseren? Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Berkhout, P., Niessen, N., ETTY, W., Lustgraaf van de, R., & Op het Veld, A. (2008). Evaluatie verdeelmodel Wet werk en bijstand. Amsterdam: SEO economisch onderzoek & Andersson Elffers Felix.
- Blank, J.L.T. (2010). *Principes van productiviteitsmeting. Elementaire handleiding voor kwantitatief onderzoek naar de productiviteit, doelmatigheid, effectiviteit en kwaliteit van de publieke sector*. Maastricht: Shaker Publishing B.V.
- Blank, J.L.T., Koot, P.M., Desczka, S., & Van Hulst, B.L. (2007). De financiële situatie van de Sociale Werkvoorziening in beeld: Een empirisch onderzoek naar de achtergronden van bedrijfseconomische resultaten van bedrijven voor Sociale Werkvoorziening. Rotterdam/Delft: ECORYS/IPSE Studies.
- Boot, J.M., & Knapen, M.H.J.M. (2005). *De Nederlandse gezondheidszorg*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum
- Bouckaert, G. (1990). *Productiviteit in de overheid: een explorerend onderzoek in de gemeente*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Brouwer, P., Zwinkels, W., & van Genabeek, J. (2006). Maatschappelijke kosten en baten van gesubsidieerde arbeid en sociale activering. Hoofddorp: TNO.
- CBS (2013). Brandweerstatistiek 2012. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Cebeon (2010). por 2010: onderhoud verdeelmodel Wmo. Amsterdam: Cebeon Centrum Beleidsadviseerend Onderzoek bv
- Cebeon, & Regioplan (2011). Nader onderzoek POR 2010, cluster Wegen en water. Amsterdam/Den Haag: Cebeon/Regioplan.
- Cebeon, & SCP (2013). *Verdeling historische middelen jeugdzorg*. Den Haag/Amsterdam.
- CFV (2013). Toezicht door financiële risicoanalyses en interventie. Baarn: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- Dumaij, A.C.M., & Wilschut, J.A. (2012). Waterzuivering transparant. Delft: Technische Universiteit Delft.
- Eerste Kamer (2013). *Initiatiefvoorstel-Heijnen Vermindering wettelijk maximaantal gemeenteraadsleden en wethouders*. Den Haag.
- Everhardt, T., & Aarts, L. (2013). Kostenverschillen in het gevangeniswezen (Vol. 06-1056). Den Haag: Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv.

- Färe, R., & Primont, D. (1995). *Multi-Output Production and Duality: Theory and applications*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Fried, H.O., Lovell, C.A.K., & Schmidt, S.S. (2008). *The measurement of productive efficiency and productivity growth*. New York: Oxford University Press.
- Gemeente Dordrecht (2012). *Raadsinformatie inzake vergelijking brandweerkosten*. Dordrecht: College van Burgemeester en Wethouders.
- Goudriaan, R. (2003). *Rechtspraak en productiviteit. Een internationale verkenning*. Den Haag: APE.
- Groenendijk, J.M., De Heer, J.M., Meurs, H.J., Pieper, R.I., & Rosbergen, E. (2005). *Evaluatie Wp2000*. Amersfoort: Twynstra Gudde.
- Hall, M.J.B., Liu, W., Simper, R., & Zhou, Z. (2012). *The economic efficiency of rehabilitative management in young offender institutions in England and Wales*. NUBS Research Paper Series. Nottingham University Business School.
- Hartkamp, R. (2012). *Een onderzoek naar effectiviteit van convenanten in veiligheidsregio's*. Masterthesis, Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Hoekman, R. (2013). *Recessiepeiling gemeenten 2013*. Utrecht: Mulier Instituut.
- Horton, J. (2010). *An examination of the applicability of the Citistat performance management system to municipal fire departments*. PhD Thesis, University of Texas, Alington.
- I&M (2011). *Bestuursakkoord water*. Den Haag.
- IWI (2007). *Uitvoering wet sociale werkvoorziening 2006*. Den Haag: Inspectie voor Werk en Inkomen.
- Jaldell, H. (2002). *Essays on the performance of fire and rescue services*. PhD Thesis, Göteborg University, Karlstad.
- KING (2010). *Vergelijken, verbazen en verbeteren: gemeentelijke benchmarkgids 2010*. Den Haag: Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten.
- Kok, L., Hollanders, D., & Hop, J.P. (2006). *Kosten en baten van reïntegratie*. Amsterdam: SEO economisch onderzoek.
- Kok, L., & Houkes, A. (2011). *Gemeentelijk re-integratiebeleid vergeleken. Een literatuurstudie*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Kuhry, B., & Jonker, J.J.J. (2006). *Maten voor gemeenten 2006*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Lan, C.-H., Chuang, L.-L., & Chen, Y.-F. (2009). Performance efficiency and resource allocation strategy for fire department with the stochastic consideration. *International Journal of Technology, Policy and Management*, 9(3), 296-315.
- Matrix Consulting Group (2010). *Efficiency review of the fire and rescue department*. City of Clearwater, Florida.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007). *Beleidsdoorlichting re-integratie*. Den Haag.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). *Masterplan DJI 2013 - 2018*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Molleman, T. (2011). *Benchmarking in het gevangeniswezen*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Mouwen, A., & Rietveld, P. (2013). Does competitive tendering improve customer satisfaction with public transport? A case study for the Netherlands. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 51, 29-45.

- Notenboom, A., Goudriaan, R., Mazzola, G.J., & Asselt, M.M.v. (2008). Analyse van de negatieve herverdeel-effecten van het verdeelmodel voor de WMO. Den Haag: APE.
- O'Connor, S.C. (1999). Fire department efficiency: How efficient are we and how do we know? Muscatine: Muscatine Fire Department.
- Oberon (2011). Onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs. Utrecht: Oberon, Stichting Brede School Nederland en Research voor Beleid.
- Oberon (2013). Monitor kwaliteit onderwijshuisvesting po en vo. Nulmeting 2013 – Eindrapportage. Utrecht: Oberon, Stichting Brede School Nederland en Winket
- Pommer, E., Ooms, I., & Jansen, S. (2013). Maten voor gemeenten 2013. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rijksoverheid (2013). *IBO Dienst Justitiële Inrichtingen*.
- Rogge, N., Simper, R., Verschelde, M., & Hall, M.J.B. (2013). *An analysis of managerialism and performance in English and Welsh male prisons*. NUBS Research Paper Series. Nottingham University Business School.
- Rutte, M., & Samsom, D. (2012). *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD - PvdA*. Den Haag.
- Rvdr (2012). Kengetallen 2011. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Rvdr (2013). De Rechtspraak: Jaarverslag Rechtspraak 2012. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Severijn, C.R.M. (2013). Analyse van de prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties in 2013. Denekamp: Bureau Severijn BV.
- Smit, P.R. (Ed.). (2013). *Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2018*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum.
- Staatsblad (1901). *Wet van den 22sten juni 1901 houdende wettelijke bepalingen betreffende de volkshuisvesting*.
- Staatsblad (1991). *Wet van 6 juni 1991, houdende regels met betrekking tot de waterschappen*. Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.
- Staatsblad (1995). *Wet van 31 mei 1995, houdende balansverkortings geldelijke steun volkshuisvesting*.
- Staatsblad (1997a). *Besluit uitbreiding en beperking kring ingezetenen Wet Wajong*. Den Haag.
- Staatsblad (1997b). *Besluit van 6 oktober 1997, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 11 september 1997, houdende Nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening)*. Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.
- Staatsblad (2002). *Wet van 28 februari 2002 tot wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentebestuur)*. Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.
- Staatsblad (2003). *Wet van 9 oktober 2003, houdende vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand)*. Den Haag.
- Staatsblad (2010). *Wet van 11 februari 2010, houdende bepalingen over de brandweerzorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige*

- hulpverlening (Wet veiligheidsregio's)*. Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.
- Staatsblad (2012). *Wet van 5 november 2012 tot wijziging van de Wet personenvervoer 2000 teneinde inbesteding van openbaar vervoer mogelijk te maken in een plusregio die de gemeente Amsterdam, 's-Gravenhage, Rotterdam of Utrecht omvat (Wet aanbestedingsvrijheid OV grote steden)*. Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.
- Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014). *Geconsolideerde versie Invoeringswet Participatiewet*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Stegeman, H., & Van Vuren, V. (2006). *Wet Werk en Bijstand: Een eerste kwantificering van effecten*. Den Haag: CPB.
- Tiessen-Raaphorst, A., & de Haan, J. (2012). *Versterking data-infrastructuur sport*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tiessen-Raaphorst, A., van den Broek, A., & van den Dool, R. (2013). *Wie doen er aan sport en cultuur?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tiessen-Raaphorst, A., & Van den Dool, R. (2012). *Ontwikkeling van sportparticipatie, verenigingslidmaatschap en vrijwilligerswerk in de sport na 2007*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- TK (2000). *Wet van 6 juli 2000, houdende nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer, besloten busvervoer en taxivervoer (Wet personenvervoer 2000)*. Den Haag.
- TK (2013). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2014*. Den Haag.
- Tollenaar, N., & Van der Laan, A.M. (2013). *Monitor veelplegers 2013*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Torre van der, A., Jonker, J., van Tulder, F., Steeman, T., & Paulides, G. (2007). *Rechtspraak: productiviteit in perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/ Raad voor de rechtspraak.
- Tulder van, F., & van der Torre, A. (2012). *Rechtspraak*. In B. Kuhry & F. De Kam (Eds.), *Waar voor ons belastinggeld. Prijs en kwaliteit van publieke diensten* (pp. 153-185). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tulder van, F.P., & Spapens, A.C. (1990). *Doelmatig rechtspreken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- UvW (2012a). *Waterschapspeil 2012. Trends en ontwikkelingen in het regionale waterbeheer*. Den Haag: Unie van Waterschappen.
- UvW (2012b). *Waterschapsspiegel. Waterschappen onderling vergeleken*. Den Haag: Unie van Waterschappen.
- van der Torre, A., & Pommer, E.J. (2010). *Definitief advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2011*: SCP, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Veenstra, J., Koolma, H.M., & Allers, M.A. (2013). *De doelmatigheid van woningcorporaties in kaart gebracht*: Rijksuniversiteit Groningen / COELO.
- Velde van de, D., Veeneman, W., & Lutje Schipholt, L. (2008). *Competitive tendering in The Netherlands: Central planning vs. functional specifications*. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 42, 1152-1162.
- VNG (2009). *Mobiliteitsbeleid op lokaal niveau. Wegwijzer voor gemeenten*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

VNG (2014). Ontwikkelingen onderwijshuisvesting in 2015, from <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/onderwijs/onderwijshuisvesting/ontwikkelingen-onderwijshuisvesting-in-2015>

Vollaard, B.A. (2010). *Het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid: lessen van een natuurlijk experiment in twaalf stedelijke gebieden* (Vol. 51b). Tilburg: Politie & Wetenschap.