
Herijking gemeentefonds: klassieke taken en inkomsten

verdeling algemene uitkering op basis van regressie



m.m.v. Regioplan Beleidsonderzoek

19805
tussenrapport

29 april 2020

I Inhoudsopgave

S	Samenvatting en conclusies	5
S.1	Aanleiding en doel herijkingsonderzoek.....	6
S.2	Aanpak en werkwijze herijking klassiek domein.....	7
S.2.1	Aanpak op hoofdlijnen.....	7
S.2.2	1. Steekproef.....	8
S.2.3	2. Codering	9
S.2.4	3. Dataset	10
S.2.5	4. Maatstaven	11
S.2.6	5. Regressie.....	12
S.2.7	6. Aansluitverschillen	12
S.2.8	7. Beoordeling.....	13
S.3	Uitkomsten nieuwe verdeling	13
S.3.1	Aandeel van maatstaven per cluster en kengetallen nieuwe verdeling	13
S.3.2	Aansluiting modellen bij feitelijke netto lasten gemeenten	15
S.4	Beoordeling nieuwe verdeling	17
S.5	Advies begeleidingscommissie en stuurgroep: verdere verdieping is gewenst.....	21
1	Achtergrond en vraagstelling	24
2	Onderzoekverantwoording	27
2.1	Beoordelingskader	27
2.2	Steekproef van gemeenten	30
2.3	Clusterindeling en codering	31
2.3.1	Criteria voor de clusterindeling	31
2.3.2	Codering van lasten en baten	33
2.3.3	Onderdelen die buiten de verevening blijven.....	34
2.4	Dataset	36
2.4.1	Alle Nederlandse gemeenten of steekproefgemeenten	36
2.4.2	Feitelijke netto lasten of gecorrigeerde netto lasten.....	38
2.5	Maatstaven.....	39
2.6	Regressieanalyse	40
2.7	Aansluitverschillen	44
2.8	Samenvatting uitgangspunten en leeswijzer clusteranalyses	47
3	Cluster Bestuur en ondersteuning	48
3.1	Taken	48
3.2	Netto lasten	49
3.3	Ontwikkeling model met regressieanalyse.....	51
3.4	Aansluitverschillen met feitelijke netto lasten	53
3.5	Beoordeling uitkomsten	55

4	Cluster Openbare orde en veiligheid	58
4.1	Taken	58
4.2	Netto lasten	59
4.3	Betekenis verplichte regionalisering crisisbeheersing en brandweer	60
4.4	Ontwikkeling model met regressieanalyse.....	64
4.5	Aansluitverschillen met feitelijke netto lasten	67
4.6	Beoordeling uitkomsten	69
5	Cluster Onderwijs	72
5.1	Taken	72
5.2	Netto lasten	73
5.3	Ontwikkeling model met regressieanalyse.....	75
5.4	Aansluitverschillen met feitelijke netto lasten	77
5.5	Beoordeling uitkomsten	79
6	Cluster Infrastructuur, ruimte en milieu	82
6.1	Taken	82
6.2	Verplichte regionalisering basistaken milieu: omgevingsdiensten	83
6.3	Netto lasten	86
6.4	Ontwikkeling model met regressieanalyse.....	89
6.5	Aansluitverschillen met feitelijke netto lasten	91
6.6	Beoordeling uitkomsten	93
7	Cluster Sport, cultuur en recreatie	96
7.1	Taken	96
7.2	Netto lasten	97
7.3	Ontwikkeling model met regressieanalyse.....	100
7.4	Aansluitverschillen met feitelijke netto lasten	102
7.5	Beoordeling uitkomsten	104
8	Totaalbeeld uitgavenclusters	106
8.1	Beoordeling uitkomsten clustermodellen.....	106
8.2	Aansluitverschillen tussen modeluitkomst en netto lasten	109
8.3	Onderzoekthema's in de herijking	111
9	Cluster Algemene eigen middelen	114
9.1	Taken	114
9.2	Netto lasten OEM (baten)	116
9.3	Ontwikkeling model voor 'belastingen' met regressieanalyse.....	118
9.4	Aansluitverschillen met feitelijke netto lasten	119
9.5	Beoordeling uitkomsten	121

Bijlagen	123
A Stuurgroep en begeleidingscommissie	125
B Steekproef	126
C Maatstaven.....	131
D Nadere verkenningen	132
D.1.1 Bestuur en ondersteuning.....	132
D.1.2 Openbare orde en veiligheid	134
D.1.3 Onderwijs.....	135
D.1.4 Infrastructuur, ruimte en milieu	136
D.1.5 Sport, cultuur en recreatie	137
D.1.6 Algemene eigen middelen.....	139
E Gebruikte afkortingen	140

S Samenvatting en conclusies

herijking gemeentefonds in twee percelen

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft laten onderzoeken hoe de verdeling van het gemeentefonds het beste kan worden herijkt. Het onderzoek is opgedeeld in twee delen: het sociaal domein (totale omvang in het gemeentefonds circa 18 miljard euro) en de overige onderdelen van het gemeentefonds (hierna: het klassiek domein, bestaande uit uitgavenclusters van circa 13 miljard euro en inkomstenclusters van ruim 3 miljard euro). Er is voor een indeling in percelen gekozen, omdat het inhoudelijk verschillende domeinen betreft en de bestuurlijke dynamiek anders is. Voor het sociaal domein heeft adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) verdeelvoorstellen ontwikkeld. Centrum beleidsadvieserend onderzoek (Cebeon) heeft in samenwerking met Regioplan Beleidsonderzoek de uitgavenclusters van het klassiek domein onderzocht. Daarnaast heeft Cebeon – in nauwe samenwerking met het ministerie van BZK – verdeelvoorstellen ontwikkeld voor de inkomstenclusters.

uitgangspunten voor de herijking

Het onderzoek is per perceel uitgevoerd met eigen begeleidingscommissie(s) en stuurgroep. Daarbij zijn de volgende uitgangspunten meegegeven:

- een integraal beoordelingskader waaraan de uitkomsten van de nieuwe verdeling worden getoetst;
- het rubriceren van gemeentelijke taken in een overzichtelijk aantal clusters;
- een gezamenlijke steekproef voor beide percelen en gecoördineerde uitvraag bij deze gemeenten;
- een eenduidige toedeling¹ van lasten en baten uit de gemeentelijke jaarrekeningen aan de clusters, zodat de netto² lasten per cluster tussen gemeenten goed vergelijkbaar worden ('vlag dekt dezelfde lading');
- het gebruik van zo veel mogelijk geharmoniseerde maatstaven die voldoen aan de eisen van de Financiële-verhoudingswet (1997);
- het gebruik van lineaire regressieanalyse³ per cluster als methodiek om de maatstaven te selecteren en de gewichten van de maatstaven te bepalen;
- het afzonderlijk herijken van de algemene eigen middelen, met de mogelijkheid sommige eigen middelen buiten de verevening te houden;
- het bepalen van de omvang (volumes) van de clusters in beide percelen volgens eenzelfde methodiek.

indeling van deze managementsamenvatting

In deze managementsamenvatting beschrijven we de belangrijkste stappen en uitkomsten van het onderzoek voor het klassiek domein. De volgende onderwerpen komen aan de orde:

- paragraaf S1: de aanleiding en het doel van het herijkingsonderzoek;
- paragraaf S2: de aanpak en werkwijze voor de herijking van het klassiek domein;
- paragraaf S3: de uitkomsten van de nieuwe verdeling voor het klassiek domein;
- paragraaf S4: de beoordeling van de nieuwe verdeling voor het klassiek domein;

¹ Het gaat hier onder andere om een uniforme toedeling van het taakgerelateerde deel van de overhead en de mutaties in reserves (zie verder paragraaf 2.3).

² Gemeenten hanteren het stelsel van lasten en baten. De feitelijke netto lasten hebben betrekking op het saldo van lasten en baten in het gekozen onderzoeksjaar. De netto lasten zijn aldus de lasten minus taakgerelateerde baten (zoals leges, heffingen en specifieke uitkeringen). Het gemeentefonds is afgestemd op de netto lasten van gemeenten.

³ Zie SEO (2018). De optimale verdeelsystematiek voor het sociaal domein in het gemeentefonds. Ook in het klassieke domein is er voor gekozen om de verdeelmodellen te schatten met behulp van (lineaire) regressieanalyse op basis van feitelijke netto lasten van gemeenten en niet de gebruikelijke verschillenanalyse. Er was behoefte aan een transparante (narekenbare) en objectieve methode. De huidige verdeling werd als 'black box' ervaren. Daarnaast werd consistentie in de methodiek binnen de verdeling van de algemene uitkering (klassiek en sociaal domein) gewenst.

- paragraaf S5: advies begeleidingscommissie en stuurgroep voor verdere verdieping.

S.1 Aanleiding en doel herijkingsonderzoek

gemeentelijk takenpakket aan verandering onderhevig

Sinds de invoering van de Financiële-verhoudingswet (1997) is er veel veranderd in het takenpakket van gemeenten, de omstandigheden waaronder ze hun taken uitvoeren en de financiële opgaven die daarmee gepaard gaan. Daarbij kan worden gedacht aan veranderingen in de aard en omvang van het takenpakket, schaalvergroting, de positie van centrumgemeenten, samenwerking in regionale verbanden en vraagstukken rond groei en krimp.

vanuit eerder onderhoud zijn er aandachtspunten voor de verdeling

De afgelopen jaren is een aantal rapporten en brieven verschenen van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Raad van State (RvS) over verschillende onderdelen van de financiële verhoudingen.⁴ In de kern onderschrijven deze rapporten dat de uitgangspunten van het verdeelstelsel uit de Financiële-verhoudingswet uit 1997 nog steeds gelden, maar dat een herijking van de verdeling op onderdelen noodzakelijk is.

In het algemeen wordt door gemeenten ervaren dat de verdeling van het gemeentefonds complexer is geworden, doordat de fondsbeheerders recht willen doen aan kostenverschillen tussen gemeenten. De afgelopen jaren zijn oplossingen voor verdeelvraagstukken geïmplementeerd die ieder afzonderlijk goed uit te leggen zijn, maar die door de opeenstapeling hebben geleid tot een gedetailleerde en ondoorzichtige verdeling. De ene verfijning lokt de andere uit, zoals de Rfv stelt. Daarnaast is een aantal specifieke vragen blijven liggen na het groot onderhoud in 2014 en 2015. Hierover hebben de VNG en de Rfv uitgebreide adviezen geschreven.⁵ Tot slot is er toenemende aandacht voor de wijze waarop gemeentelijke inkomsten in de verdeling worden betrokken en hebben diverse gemeenten aandacht gevraagd voor de gevolgen van de verdeling voor hun financiële positie.

doel van dit herijkingsonderzoek

De onderzoeken die het ministerie van BZK jaarlijks uitvoert in het kader van het periodiek onderhoud van het gemeentefonds laten geen grote scheefheden tussen de verdeling en de kosten van gemeenten zien. De directe aanleiding voor het onderzoek in dit domein zijn de knelpunten die eerder niet zijn opgelost en de nadrukkelijke wens om de verdeling te vereenvoudigen. In het sociaal domein lag dit anders, daar zijn door adviesbureau AEF discrepanties tussen verdeelmodellen en de praktijk geconstateerd die de aanleiding vormen voor het herijkingsonderzoek.⁶ Vanwege de gewenste consistentie binnen het gemeentefonds is besloten om ook het klassiek domein in de herijking te betrekken en daarbij gebruik te maken van voor het gemeentefonds nieuwe methodiek (lineaire regressie). Daarbij wordt niet alleen gewerkt aan minder complexiteit en meer transparantie, maar dient ook een aantal openstaande vraagstukken uit voorgaande onderzoeken te worden meegenomen.

Het betreft vraagstukken rond regionalisering, centrumfuncties, investeringsgerelateerde uitgaven en regionale verschillen.

⁴ Rfv (2017): *Eerst de politiek, dan de techniek*. en *Economisch omgaan met financiële verhoudingen*. VNG (2014): *Bepalen betekent betalen*. Raad van State (2016): *En nu verder! Vierde politieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*.

⁵ Rfv (2014): *Briefadvies Groot onderhoud verdeling gemeentefonds 2015 en 2016* en (2015): *Briefadvies Groot onderhoud gemeentefonds 2016*; VNG (2014): *Consultatie groot onderhoud gemeentefonds 2015 en 2016* en (2015): *Consultatie groot onderhoud gemeentefonds 2016*.

⁶ AEF (2018). *Zoeken naar balans: kwalitatief onderzoek naar discrepanties in de budgetverdeelmodellen voor het sociaal domein*.

Het doel van het onderzoek is te komen tot **volledige en integrale herijking** van de verdeling van het gemeentefonds. De herijking is volledig, omdat alle uitgavenclusters van het gemeentefonds erin worden betrokken, evenals de vereveningswijze van de inkomsten. Daarnaast is de herijking integraal, omdat de clusters niet alleen afzonderlijk maar ook in hun onderlinge samenhang worden bekeken. Het onderzoek richt zich op de **verdeling** van het gemeentefonds en **niet** op de **omvang** ervan.

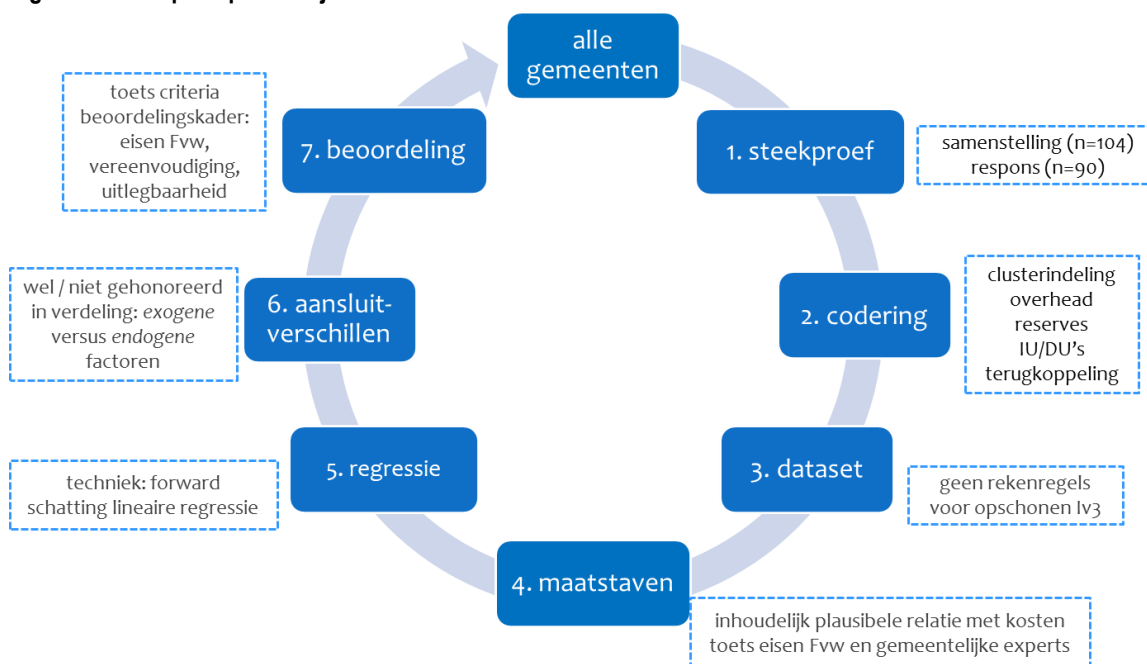
Op basis van de onderzoeksresultaten willen de fondsbeheerders, in afstemming met betrokken partijen, een voorstel voor aanpassing van de verdeling opstellen en hierover advies vragen aan de VNG en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Na advies van de VNG en de ROB volgt een bestuurlijk besluitvormingstraject.

S.2 Aanpak en werkwijze herijking klassiek domein

S.2.1 Aanpak op hoofdlijnen

Aan het begin van het onderzoek is in samenspraak met de stuurgroep van het sociaal domein een gezamenlijk beoordelingskader vastgesteld, waaraan de uitkomsten van de herijking (zie paragraaf S.3) kunnen worden getoetst. Binnen het onderzoek naar het klassiek domein is een aantal stappen te onderscheiden. Deze zijn in figuur S.1 weergegeven en worden daarna toegelicht.

Figuur S.1: Aanpak op hoofdlijnen



S.2.2 1. Steekproef

hoe de steekproef is samengesteld

Alle Nederlandse gemeenten in 2017 zijn gegroepeerd naar een aantal structuurkenmerken. Voor de definitieve steekproef was –met het oog op de representativiteit– voldoende spreiding van steekproefgemeenten over zes relevante structuurkenmerken leidend: inwonertal, uitkeringen, medicijngebruik (fkg), bebouwingsdichtheid, provincie en uitgavenpatronen (relatief laag of hoog). Daarnaast is gekeken naar aspecten zoals centrumfuncties, situaties van groei/krimp, meerkernigheid en schaalfactoren.

Er is nauw samengewerkt met de onderzoekers van adviesbureau AEF om tot één steekproef te komen die voor beide onderzoeken van voldoende kwaliteit was. Gezien het aantal wegingscriteria is het niet mogelijk om van iedere groep exact hetzelfde aandeel in de steekproef mee te nemen. Het streven was om minimaal 20% van alle gemeenten binnen een categorie (zeer klein/zeer weinig t/m zeer groot/zeer veel) te selecteren. Vanwege de bijzondere positie en grote onderlinge verschillen (vooral in het klassieke domein) is besloten om alle G4-gemeenten op te nemen en twee Waddeneilanden.

Om voldoende vertegenwoordiging van centrumgemeenten te hebben, met het oog op maatschappelijke opvang, beschermd wonen en vrouwenopvang, zijn van deze groep ook iets meer gemeenten getrokken. Door op deze manier slim gebruik te maken van voorkennis over gemeenten ontstaat een steekproef die te prefereren is boven een (aselecte) steekproef zonder gebruik te maken van beschikbare informatie.

Er zijn relatief veel grote gemeenten in de steekproef opgenomen. In het onderzoek is onderzocht of dit tot een vertekening van de verdeelformule leidt. Dit is onderzocht door de steekproefgemeenten anders te ‘wegen’. Dat betekent dat groepen gemeenten meer of minder belangrijk worden gemaakt afhankelijk van de groep waar zij toe behoren. Kleinere gemeenten krijgen zwaardere gewichten en de grote gemeenten worden met deze procedure minder belangrijk gemaakt, zodat de verdeling van klein en groot in de steekproef weer aansluit bij de groot-kleinverhouding van alle gemeenten. De gewichten en aansluitverschillen blijken niet substantieel te verschillen tussen de gewogen en ongewogen modellen. Er is voor gekozen om de ongewogen modellen te presenteren, waarbij de uitgaven geschaald⁷ worden om alle gemeenten hetzelfde gewicht in de verdeling te geven.

uitvraag en respons van gemeenten

Uiteindelijk zijn 104 gemeenten opgenomen in de bruto steekproef. Bij deze gemeenten zijn gedetailleerde financiële gegevens voor de rekeningen 2016, 2017 en 2018 en de begroting 2019 opgevraagd. Tevens is door middel van een gespecificeerde uitvraag achtergrondinformatie (waaronder de Financiële verordening, voorjaarsnota, jaarstukken (2016-2017-2018), beleidsdocumenten en beheer- en beleidsplannen) opgevraagd over de verschillende onderdelen van het klassieke en sociale domein.

Het resultaat is dat voor 90 gemeenten (respons van 87%) over een bruikbare respons kon worden beschikt.⁸ De responsgemeenten vertegenwoordigen circa 44% van het totale aantal inwoners en circa 51% van de totale netto lasten (te dekken uit het gemeentefonds). Op basis van deze hoge respons hebben de stuurgroepen van het klassieke en sociale domein geconcludeerd dat de steekproef voldoende representatief is om te gebruiken in de vervolganalyses.

⁷ De schaling kan per cluster verschillen, zie hiervoor de clusterhoofdstukken.

⁸ De meeste gemeenten die zijn uitgevallen, konden niet genoeg personele capaciteit vrijmaken om gegevens te leveren en vragen te beantwoorden. Van drie gemeenten kon op basis van de aangeleverde informatie de toerekening van de overhead niet integraal gedaan worden. Eén van deze gemeenten bleek wel bruikbaar voor het sociaal domein, maar niet in het klassiek domein.

S.2.3 2. Codering

feitelijke netto lasten van steekproefgemeenten zijn per cluster vergelijkbaar gemaakt

Cebeon heeft alle financiële gegevens van de steekproefgemeenten zo goed mogelijk onderling vergelijkbaar gemaakt, zodat op basis van de gecodeerde gegevens nieuwe verdeelmodellen kunnen worden geschat. Daarbij zijn twee stappen onderscheiden:

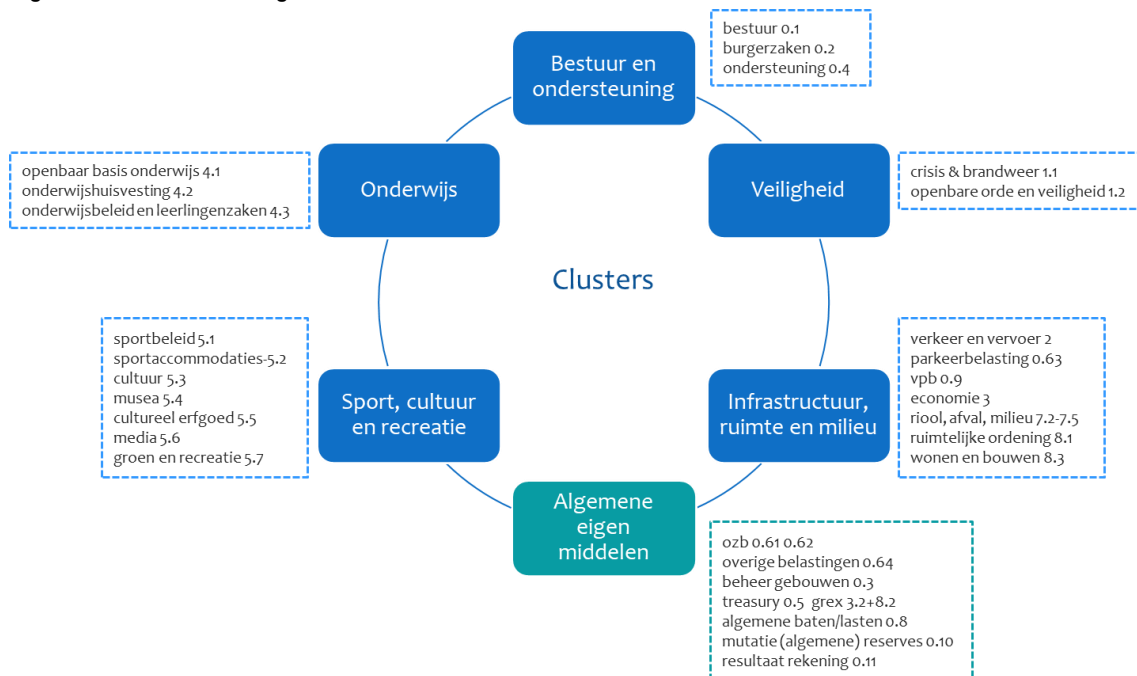
- a. het *rubriceren* van lasten en baten naar inhoudelijk samenhangende clusters van taken;
- b. het *coderen* van lasten en baten (naar clusters) zodat deze per gemeente onderling vergelijkbaar zijn.⁹

a. rubricering naar clusters: inhoudelijke samenhang versus globaliteit

Voor het verdeelmodel zijn de lasten en baten van gemeenten ingedeeld naar clusters van taken. Enerzijds is het totale takenpakket voor het klassiek domein opgeknipt naar een aantal inhoudelijk samenhangende clusters. De clustering van taken is relevant om een eenduidige (kostengeoriënteerde) relatie te kunnen leggen tussen feitelijke netto lasten en structuurkenmerken. Bij de clustering is ook gelet op verschillen in formele beleidsvrijheid per taakgebied, zoals die door de ROB in kaart zijn gebracht.¹⁰ Anderzijds is een zekere globaliteit van de verdeling wenselijk, gegeven de door gemeenten ervaren complexiteit van de huidige verdeling.

De begeleidingscommissie en de stuurgroep hebben deze criteria afgewogen. Voor het klassiek domein heeft dit geleid tot een onderscheid in vijf uitgavenclusters en één inkomstencluster. De clusterindeling is vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg tussen de VNG en het Rijk in september 2019. Figuur S.2 geeft de clusterindeling voor het klassiek domein grafisch weer. De codes in de kaders verwijzen naar de Iv3-taakvelden uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

Figuur S.2: Clusterindeling klassiek domein in relatie tot BBV-taakvelden



⁹ In de praktijk blijken de Iv3-voorschriften ruimte te laten voor interpretatieverschillen. Dit betekent dat de lasten en baten die gemeenten op Iv3-taakvelden verantwoorden onvoldoende houvast bieden voor een kostengeoriënteerde verdeling. Met het coderen wordt hierin voorzien.

¹⁰ Raad voor het Openbaar Bestuur (2019). *Beleidsvrijheid geduid. Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen.*

De opdrachtgever heeft op advies van de stuurgroep besloten om bepaalde onderdelen van het klassiek domein buiten de herijking te houden. Dit betreft:

- de taakgebieden riolering en reiniging¹¹ (onderdeel van het cluster Infrastructuur, ruimte en milieu). De veronderstelling is dat gemeenten hun lasten op deze taakgebieden in principe volledig kunnen dekken met heffingen, waardoor deze taakgebieden buiten de verevening kunnen blijven;
- diverse inkomsten uit bedrijfsmatige activiteiten¹² en een aantal administratieve posten¹³ (onderdeel cluster Algemene eigen middelen). Deze activiteiten en inkomsten kunnen worden opgevat als onderdelen van het gemeentelijke takenpakket, die gezien de aard van de lasten en baten (gemeentelijke beleidsvrijheid) niet via het gemeentefonds zouden moeten worden verevend.

b. codering per cluster: eenduidige toedeling van lasten en baten

De lasten en baten van steekproefgemeenten zijn gecodeerd naar de taakclusters waarop ze betrekking hebben. Deze informatie is niet altijd af te leiden uit de Iv3-taakvelden in de financiële administratie. Zo dient (sinds 2017 conform BBV) alle overhead te worden verzameld op één taakveld, terwijl een deel van de overhead direct gerelateerd is aan inhoudelijke taakgebieden. Iets vergelijkbaars geldt voor mutaties in reserves. Ook op andere taakvelden laten de Iv3-voorschriften ruimte aan gemeenten om deze verschillend te interpreteren en toe te passen.

De codering leidt tot een uniforme rubricering van lasten en baten naar de afgesproken clusterindeling, waardoor de financiële beelden van gemeenten onderling beter vergelijkbaar worden. Dit is gebeurd *binnen het randtotaal van de door gemeenteraden vastgestelde rekeningcijfers*: er worden bij de codering geen lasten of baten weggelaten of toegevoegd. De uitkomsten zijn teruggekoppeld naar alle steekproefgemeenten. In een aantal gevallen heeft dit geleid tot een beperkte bijstelling van de codering.

S.2.4 3. Dataset

niet mogelijk om dataset voor alle gemeenten te maken

Op basis van gedetailleerde financiële administraties zijn de lasten en baten voor de steekproefgemeenten op uniforme wijze gerubriceerd naar de onderscheiden clusters. De uitkomsten van de codering zijn gebruikt om na te gaan in hoeverre het mogelijk is om de Iv3-gegevens voor alle gemeenten op vergelijkbare wijze te corrigeren. Dan zou voor alle gemeenten over een geschikte dataset voor de modelschattingen kunnen worden beschikt. Uit deze analyse kwamen echter grote verschillen tussen de gecodeerde netto lasten en de Iv3-cijfers (van steekproefgemeenten) naar voren. Deze verschillen konden niet met rekenregels worden overbrugd. Daarom heeft de stuurgroep besloten de analyse te baseren op de gecodeerde feitelijke netto lasten van de steekproefgemeenten. Dit is in het Bestuurlijk Overleg van september 2019 vastgelegd.

¹¹ Op dit moment ontvangen gemeenten geen vergoeding voor hun netto lasten in relatie tot het taakveld reiniging. Voor dit taakonderdeel wordt uitgegaan van volledige kostendeckende heffingen (wel is bij de introductie van het BTW compensatiefonds een bedrag voor btw uitgenomen). Voor riolering worden in het huidige gemeentefonds meerkosten van slechte bodemgesteldheid gehonoreerd (deels in combinatie kenmerken zoals (dichtheid) bebouwing, landelijkheid en oeverlengte (ook hier is bij de introductie van het BTW compensatiefonds een bedrag voor btw uitgenomen).

¹² Zoals saldi van grondexploitaties en inkomsten uit deelnemingen en treasury.

¹³ Zoals algemene baten/lasten, mutaties in algemene reserves en saldo van de rekening. Taakgerelateerde reserves zijn in het klassiek domein meegenomen bij de clusters.

als basis voor modelschattingen zijn feitelijke netto lasten van steekproefgemeenten gebruikt

De feitelijke netto lasten van steekproefgemeenten vormen de basis voor de modelschattingen per cluster.¹⁴

Deze lasten worden mede bepaald door *endogene* factoren (zie kader) die in beginsel buiten de verdeling dienen te worden gehouden. Daarom is verkend of het mogelijk is hiermee op systematische wijze rekening te houden. Veel gemeentelijke beleidskeuzes en uitvoeringspraktijken zijn echter niet cijfermatig in rekenregels te vatten. Ook blijken gemeenten hun algemene eigen middelen op zeer uiteenlopende wijze in te zetten, waardoor er geen eenduidige relatie kan worden gelegd tussen bijvoorbeeld inkomsten uit toeristenbelasting en (extra) netto lasten op bepaalde uitgavenclusters.

Feitelijke lasten en baten van gemeenten worden bepaald door **exogene** en **endogene** factoren. Bij **exogene** factoren gaat het om objectieve kenmerken die gemeenten niet kunnen beïnvloeden, maar die wel bepalend zijn voor de kosten die zij moeten maken om hun taken adequaat uit te kunnen voeren. Het betreft met name demografische, sociale en fysieke kenmerken van gemeenten. Bij **endogene** factoren gaat het om gemeentelijke (beleids)keuzes. Deze keuzes kunnen tot uiting komen in hogere of lagere (i) voorzieningenniveaus (mede ingegeven door beschikbaarheid van meer of minder eigen middelen) en/of (ii) mate van efficiëntie in organisatie en uitvoering.

De modelschattingen zijn afgestemd op de feitelijke netto lasten per cluster op basis van rekeningcijfers 2017. Hiermee wordt verondersteld dat het effect van endogene factoren (gemeentelijke keuzes inzake voorzieningenniveau, meer/minder efficiënte uitvoering en beschikbare algemene eigen middelen) min of meer willekeurig (random) over gemeenten is verdeeld.

S.2.5 4. Maatstaven

plausibele samenhang met gemeentelijke kosten per cluster

De verdeelsystematiek van het gemeentefonds beoogt de noodzakelijke gemeentelijke kosten te benaderen via objectieve structuurkenmerken ofwel verdeelmaatstaven. Om zinvolle modelschattingen op de netto lasten te kunnen doen, is in samenspraak met de begeleidingscommissie per cluster een basisset van maatstaven benoemd. Dat is de set maatstaven waarvan beredeneerd kan worden dat ze een inhoudelijk relatie hebben met de kosten in een bepaald cluster. Hiervoor is gebruikgemaakt van de bestaande verdeelmaatstaven voor het klassiek domein, aangevuld met een aantal nieuwe maatstaven (bijvoorbeeld de centrumfunctie, inwoners met een niet-westerse migratieachtergrond en leerlingen met een onderwijsachterstand).

toetsing aan eisen Financiële-verhoudingswet en met gemeentelijke experts

De set inhoudelijk plausibele maatstaven per cluster is in een aantal werksessies doorgesproken met deskundigen van (steekproef)gemeenten. Zij hebben de inhoudelijke plausibiliteit van deze maatstaven onderschreven en ook aandacht gevraagd voor de mogelijke betekenis van enkele andere indicatoren. Op verzoek van de stuurgroep is met aanvullende verkenningen inzicht gegeven in de effecten van deze indicatoren (zie verder de resultaten). Alle maatstaven zijn getoetst aan de eisen van de Financiële-verhoudingswet en worden niet in de analyses betrokken indien zij hier niet aan voldoen.

¹⁴ Voor zover mogelijk zijn inkomsten uit parkeerbelasting, taakgerelateerde heffingen en leges, IU/DU's en bestemmingsreserves in het klassiek domein meegenomen bij het cluster waarop ze inhoudelijk betrekking hebben. Meer algemene inkomstenbronnen (zoals toeristenbelasting of overige eigen inkomsten) maken deel uit van het cluster Algemene eigen middelen (AEM).

S.2.6 5. Regressie

selectie maatstaven en bepalen gewichten op basis van regressieanalyses

Met behulp van lineaire regressieanalyse zijn maatstaven uit de basisset geselecteerd en zijn de gewichten bepaald. Op deze wijze is het best passende verdeelmodel per cluster bepaald. Dit is het model waarvan de uitkomsten zo dicht mogelijk aansluiten bij de feitelijke netto lasten van gemeenten in 2017. Via een algoritme (*forward procedure*) is –op basis van (partiële) correlatie– op systematische wijze stap voor stap een maatstaf toegevoegd aan het model. Op verzoek van de begeleidingscommissie en de stuurgroep zijn maatstaven met negatieve gewichten uit de regressie verwijderd. Meestal is het niet logisch dat er een negatieve relatie is tussen een maatstaf en de netto lasten. Dat zou kunnen betekenen dat de groei van een gemeente (bijvoorbeeld een toename van het aantal woonruimten) kan leiden tot een lager budget.¹⁵ Het stapsgewijze proces is herhaald totdat alle maatstaven uit de basisset de revue zijn gepasseerd. In principe stopt het proces als een nog toe te voegen maatstaf geen verbetering (in termen van statistische fit) van het model meer oplevert. Er zijn met uitzondering van het verwijderen van negatieve effecten verder geen subjectieve ingrepen toegepast door bijvoorbeeld op voorhand gewichten te maximaliseren. Ook zijn geen maatstaven met drempelwaarden meegenomen – met als doel de verdeling te vereenvoudigen - waarmee in de huidige verdeling voor een beperkt aantal gemeenten geld wordt verdeeld.¹⁶

Schematisch ziet het ontwikkel- en beoordelingsproces van de modellen er als volgt uit (zie figuur S3). Het groene deel heeft betrekking op de regressie zoals hiervoor beschreven. Het rode deel (de beoordeling van de aansluitverschillen) beschrijven we in de volgende paragraaf.

Figuur S.3: Ontwikkeling en beoordeling verdeelmodellen



S.2.7 6. Aansluitverschillen

De uitkomsten van de nieuwe verdeelmodellen op basis van regressieanalyse zijn vergeleken met hun feitelijke netto lasten. Dit geeft inzicht in de aansluitverschillen. Aansluitverschillen kunnen erop duiden dat een model bepaalde typen gemeenten over- of onderbedeelt. De bij steekproefgemeenten opgevraagde achtergrondinformatie biedt aanknopingspunten om deze verschillen te duiden. Idealiter zouden aansluit-

¹⁵ Uiteindelijk moet dit in samenhang met de ontwikkeling van andere maatstaven worden gezien. Desalniettemin wordt een dergelijke relatie minder uitlegbaar gevonden.

¹⁶ Met uitzondering van de maatstaf oppervlakte buitenwater. Deze maatstaf is in de analyses gemaximeerd omdat sommige gemeenten zeer veel buitenwater hebben (onder andere de Waddengemeenten) en de maatstaf zonder maximum hieraan een te groot gewicht geeft.

verschillen moeten kunnen worden verklaard met endogene factoren (afwijkende beleidskeuzes of mate van efficiëntie). Dan heeft de regressie de exogene factoren (de niet beïnvloedbare structuurkenmerken) goed opgenomen. Als dat niet het geval is, kunnen patronen in de aansluitverschillen duiden op mogelijke tekortkomingen in het model. Het kan gaan om relevante structuurkenmerken die niet in de modellen zijn opgenomen, bijvoorbeeld omdat ze statistisch niet significant zijn, of maatstaven die niet optimaal zijn vormgegeven. Als aansluitverschillen zeer groot zijn spreken we van een uitbijter.

Daarnaast kan worden nagegaan of aansluitverschillen wel logisch en uitlegbaar zijn. Aansluitverschillen zijn onlogisch indien gemeenten (i) momenteel duidelijk *minder* uit het gemeentefonds ontvangen dan ze uitgeven en in de nieuwe verdeling nog minder krijgen of (ii) momenteel duidelijk *meer* ontvangen dan ze uitgeven en in het nieuwe model nog meer krijgen. Hier kunnen signalen uit worden gehaald die duiden op tekortkomingen in het model.

Inhoudelijke overwegingen om rekening te houden met dergelijke effecten hebben we voorgelegd aan de begeleidingscommissie en stuurgroep. Indien mogelijk is vervolgens onderzocht of de verdeelformule binnen de gekozen uitgangspunten kon worden verbeterd (zie verder de resultaten in paragraaf S.3 of het rapport).

S.2.8 7. Beoordeling

Aan de hand van de criteria uit het beoordelingskader heeft de stuurgroep een oordeel gevormd over de nieuwe verdeling voor het klassiek domein, waarvan de uitkomsten in paragraaf S.3 worden beschreven.

S.3 Uitkomsten nieuwe verdeling

S.3.1 Aandeel van maatstaven per cluster en kengetallen nieuwe verdeling

Tabel S.1 geeft een overzicht van de aandelen van de maatstaven per cluster. Het onderste deel van de tabel bevat enkele statistische kengetallen bij de nieuwe verdeelmodellen per cluster:

- de verklaarde variantie (R^2) van de nieuwe verdeling (en de huidige verdeling afgezet tegen de netto lasten in 2017);
- het aantal maatstaven in de nieuwe verdeling (en de huidige verdeling);
- het aantal uitbijters in de steekproef. Dit zijn gemeenten waarvoor het aansluitverschil meer dan twee standaarddeviaties afwijkt. Dit is een statistische maat voor spreiding rond het gemiddelde. Met behulp van standaarddeviatie zijn uitbijters aan te wijzen. Dit zijn gemeenten die flink afwijken van de rest;
- het aantal uitbijters op het totaal van alle gemeenten;
- het aantal gemeenten in de steekproef met onlogische (moeilijk uitlegbare) uitkomsten.

Tabel S.1: Aandelen maatstaven per uitgavencluster en kengetallen nieuwe verdeling

Maatstaf	Aandeel in uitgavenclusters klassiek domein					
	B&O	O&V	OND	SCR	IRM	TOTAAL
Inwoners	34%	9%		6%		14%
Jongeren			4%			0,5%
Onderwijsachterstandenindicator			26%			2%
Leerlingen (po, so en vo)			43%			5%
Groei jongeren			2%			0,1%
Huishoudens				64%		16%
Huishoudens met laag inkomen					10%	2%
Niet-westerse migratieachtergrond	14%	23%				7%
Regionale centrumfunctie		6%				1%
Bovenregionale centrumfunctie				24%		6%
Woonruimten	37%					12%
Bewoonde oorden 1931		8%				1%
Omgevingsadressendichtheid		22%	22%		27%	10%
Kernen 500		11%				1%
Historische kern				4%	2%	1%
Meerkernigheid					4%	1%
Bedrijfsvestigingen		19%				2%
Oppervlakte land		0,7%	4%	2%	1%	1%
Oppervlakte buitenwater		1,1%				0,7%
Oppervlakte bebouwing * bodemfactor in kom					50%	11%
Oppervlakte bebouwing * bodemfactor buiten kom					4%	1%
Vast bedrag	9%					3%
Uitkeringsbasis	5%					2%
TOTAAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%
kengetallen						
verklaarde variantie: R^2 nieuwe verdeling (R^2 huidige verdeling)	41% (22%)	70% (70%)	57% (51%)	64% (57%)	46% (55%)	76% (73%)
# maatstaven nieuw (huidige verdeling)	5 (11)	9 (20)	6 (23)	5 (14)	8 (33)	23 (49)
# uitbijters steekproef	6	6	4	4	4	5
# uitbijters alle gemeenten (op basis lv3)	26	6	11	5	7	15
# onlogisch uitkomsten	14	5	8	13	34	27

Uit de kengetallen kan worden afgeleid dat de verklaarde variantie van de nieuwe modellen vergelijkbaar is met die van de huidige verdeling. Voor het totaal geldt in het klassiek domein een verbetering van 3 procentpunten (van 73% naar 76%). De nieuwe modellen hebben daarbij duidelijk minder maatstaven nodig (in totaal 23 in plaats van 49). De verdeling wordt daarmee een stuk globaler.

Ondanks de goede verklaarde variantie leveren de nieuwe modellen voor relatief veel gemeenten onlogische uitkomsten op (27 van de 90 steekproefgemeenten voor totaal klassiek domein). Dit komt onder andere doordat bepaalde relevante maatstaven uit de huidige verdeling om statistische redenen¹⁷ niet meer zijn opgenomen of globaler zijn vormgegeven. Verdeelmaatstaven met een beperkt aandeel in de totale verdeling kunnen voor individuele gemeenten een belangrijke kostenbepalende factor zijn. Omdat het

¹⁷ Deze maatstaven zijn niet statistisch significant en/of worden niet opgenomen vanwege hoge multicollineariteit.

resultaat een globalere verdeling is, kan dat voor individuele gemeenten betekenen dat de aansluiting minder goed is.¹⁸

Ook zien we dat in sommige clusters sprake is van uiteenlopende kostenpatronen van verschillende taken binnen het cluster. Deze heterogene¹⁹ kostenpatronen zijn niet allemaal goed te vangen met een smalle set maatstaven die vaak onderling sterk samenhangen²⁰. Daardoor zijn aansluitverschillen niet eenduidig te verklaren, omdat exogene en endogene factoren door elkaar lopen: het is dan niet goed mogelijk om de kosten die samenhangen met de beleidsvrije ruimte van gemeenten of de aanwezigheid van meer dan gemiddelde inkomsten eruit te filteren. Dit geldt met name voor de clusters Infrastructuur, ruimte en milieu (IRM) en Bestuur en ondersteuning (B&O). Deze heterogeniteit draagt ook bij aan het aantal onlogische uitkomsten.

De bovenstaande bevindingen illustreren dat alleen de verklaarde variantie in het klassiek domein niet genoeg houvast biedt om te beoordelen of een verdeling voldoende kostengeoriënteerd is zoals vastgelegd in de Financiële-verhoudingswet.

S.3.2 Aansluiting modellen bij feitelijke netto lasten gemeenten

Door het analyseren van de patronen in de aansluitverschillen kan worden opgespoord voor welke typen gemeenten de modeluitkomsten niet goed aansluiten bij de kosten. De aansluitverschillen geven een handvat voor een inhoudelijke beoordeling van de verdeelformules en toetsen in hoeverre endogene factoren willekeurig (*random*) zijn verdeeld.

Ondanks de goede verklaarde variantie van de nieuwe modellen zien we aansluitverschillen voor diverse typen gemeenten. Dit is problematisch als aansluitverschillen worden verklaard door een mix van exogene en endogene factoren. Dan bestaat het risico dat een maatstaf een te licht of te zwaar gewicht krijgt.²¹ Het gewicht heeft dan een minder logische samenhang met de kosten en voldoet minder goed aan het criterium van dynamische kostenoriëntatie. Dit criterium houdt in dat de kosten gemiddeld genomen een vergelijkbare beweging maken als de maatstaf van het ene op het andere jaar met een bepaald percentage toe- of afneemt.

Tabel S.2 geeft een overzicht van de aansluitverschillen (modeluitkomst minus feitelijke netto lasten) per cluster voor de steekproefgemeenten, ingedeeld naar verschillende (structuur)groepen.

¹⁸ Door de verdeling te vereenvoudigen (met minder maatstaven) is de kans op aansluitverschillen groter. Hetgeen een verklaring kan vormen voor het aantal uitbijters.

¹⁹ Met heterogeniteit wordt bedoeld dat clusters –ondanks de inhoudelijke samenhang– toch zeer uiteenlopende taken kunnen omvatten die verschillende kostendrijvers kennen.

²⁰ In statistische termen heet dat multicollineariteit, dat wil zeggen dat de correlatie (maat voor de samenhang tussen twee variabelen) erg hoog is, waardoor een regressietechniek voor één van beide zal kiezen, maar niet voor allebei.

²¹ In regressie wordt het gewicht van een maatstaf bepaald in combinatie met de andere maatstaven (en gewichten). Als je een belangrijke exogene (of endogene) factor voor de verklaring van de feitelijke netto lasten niet meeneemt, wordt het gewicht van de andere maatstaven beïnvloed. Dat zie je bijvoorbeeld in de uitkomsten indien een gemeente kan beschikken over veel eigen middelen maar ook als een gemeente kiest voor een hoog onderhoud- of schoonniveau.

Tabel S.2: Uitgavenclusters klassiek domein: overzicht aansluitverschillen. Stand rekening 2017. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1) aansluit verschil B&O n=89	(2) aansluit verschil O&V n=88	(3) aansluit verschil OND n=87	(4) aansluit verschil SCR n=89	(5) aansluit verschil IRM n=85	(6) TOTAAL aansluit verschil n=82**
steekproefgemeenten						
0-20.000 inwoners	19	-1	-16	-1	-40	-47
20-50.000 inwoners	2	1	-1	9	1	11
50-100.000 inwoners	36	-7	5	-21	-13	1
100-250.000 inwoners	-17	2	0	5	8	-5
>250.000 inwoners	6	-4	-39	-4	-147	-188
TOTAAL*	2	-1	-12	-1	-49	-64
<i>aansluitverschillen voor structuurgroepen (excl. G4)</i>						
zeer dun bebouwd	12	5	-3	8	7	29
dun bebouwd	-4	-6	-11	-7	-13	-43
matig dicht bebouwd	-4	2	7	1	-4	-10
dicht bebouwd	1	-1	-3	-13	-7	-24
zeer dicht bebouwd	-3	-0	6	12	10	26
zeer weinig centrumfunctie	4	-2	-10	-5	-9	-27
weinig centrumfunctie	2	2	-3	8	1	5
matige centrumfunctie	17	2	6	1	-3	24
sterke centrumfunctie	6	-5	8	6	-15	-3
zeer sterke centrumfunctie	-13	1	-4	-5	10	-11
weinig kernen	-3	1	0	0	5	0
meer kernen	9	2	4	4	-20	-1
veel kernen	0	-4	-4	-3	3	-11
krimp gemeenten	0	-12	-7	-3	-22	-43
TOTAAL excl. G4*	0	0	0	0	0	0

Toelichting: omdat voor de analyse per cluster een beperkt aantal wisselende 'outliers' niet is meegenomen, kan het totale aansluitverschil (kolom 6) iets afwijken van de som van de aansluitverschillen per cluster (kolommen 1 t/m 5).

* Voor de analyse is de totale modeluitkomst per cluster afgestemd op de totale feitelijke netto lasten van deze steekproefgemeenten exclusief de G4 omdat de G4 afwijkende nettolastpatronen laten zien.

** Voor het totaalbeeld worden de uitkomsten gepresenteerd voor de steekproefgemeenten die in alle clusters deel uitmaken van de analyse (N=82). Per cluster kan de n verschillen door incidentele uitbijters of outliers die vooraf zijn 'uitgezet'.

belangrijke verklaringen aansluitverschillen groepen gemeenten

In tabel S.2 met aansluitverschillen zien we:

- *niet gehonoreerde schaafeffecten*: bij de clusters Onderwijs en Infrastructuur, ruimte en milieu worden 'schaafeffecten' mogelijk niet goed opgepakt. Het betreft zowel schaalnadelen bij kleine gemeenten als hogere lastenniveaus bij de G4. In dit verband wordt opgemerkt dat de G4 in de huidige verdeling circa 150 euro per inwoner ontvangen als vast bedrag. Hiervan heeft ongeveer driekwart betrekking op het klassiek domein;
- *scheefheid diverse structuurgroepen*: zeer dichtbebouwde gemeenten (excl. de G4) worden in de meeste modellen overbedeeld (met name bij de clusters Sport, cultuur en recreatie en Infrastructuur, ruimte en milieu). Iets soortgelijks geldt voor gemeenten met een zeer geringe centrumfunctie (met name bij de clusters Onderwijs en Infrastructuur, ruimte en milieu). Ook bij meerkernigheid is een duidelijke scheefheid in de nieuwe verdeling te zien: gemeenten met weinig kernen worden (op verschillende uitgavenclusters) overbedeeld, terwijl gemeenten met meer kernen worden onderbedeeld (met name bij cluster Infrastructuur, ruimte en milieu);

- *aansluitverschillen per cluster die uitmiddelen*: bij middelgrote gemeenten zijn er op diverse clusters relatief grote aansluitverschillen. Hoewel deze aansluitverschillen op verschillende clusters uitmiddelen (en dus hooguit beperkte effecten hebben op de totale uitkering voor deze gemeentegroep), vormt dit een aandachtspunt vanuit dynamische kostenoriëntatie (toekomstbestendigheid). Voor de clusters zijn immers uiteenlopende kostendrijvers relevant die zich de komende jaren verschillend kunnen ontwikkelen. Hierdoor kan de ‘scheefheid’ per cluster in de toekomst verder toenemen, zodat de verdeling minder aansluit bij de ontwikkeling van de kosten van gemeenten.

De gevonden substantiële aansluitverschillen voor structuurgroepen per cluster vormen een aandachtspunt bij de beoordeling van de dynamische werking van de nieuwe verdeling.

S.4 Beoordeling nieuwe verdeling

Financiële-verhoudingswet stelt dynamische kostenoriëntatie centraal

Gemeenten hebben dezelfde (wettelijke) taken, maar de omstandigheden waaronder zij die moeten uitvoeren lopen sterk uiteen. Bij de verdeling van de 28 miljard euro van het gemeentefonds over gemeenten beoogt het Rijk zo goed mogelijk rekening te houden met deze uiteenlopende omstandigheden. Dit streven is vastgelegd in het begrip *dynamische kostenoriëntatie* dat als centraal uitgangspunt in de Financiële-verhoudingswet is opgenomen.²² De verdeling van het gemeentefonds moet gemeenten in staat stellen een vergelijkbaar voorzieningenniveau te realiseren, rekening houdend met verschillen in kostenbepalende structuurkenmerken en mogelijkheden om eigen inkomsten te genereren. Bovendien moeten deze structuurkenmerken de ontwikkeling in de kostenpatronen globaal kunnen volgen in de tijd.²³

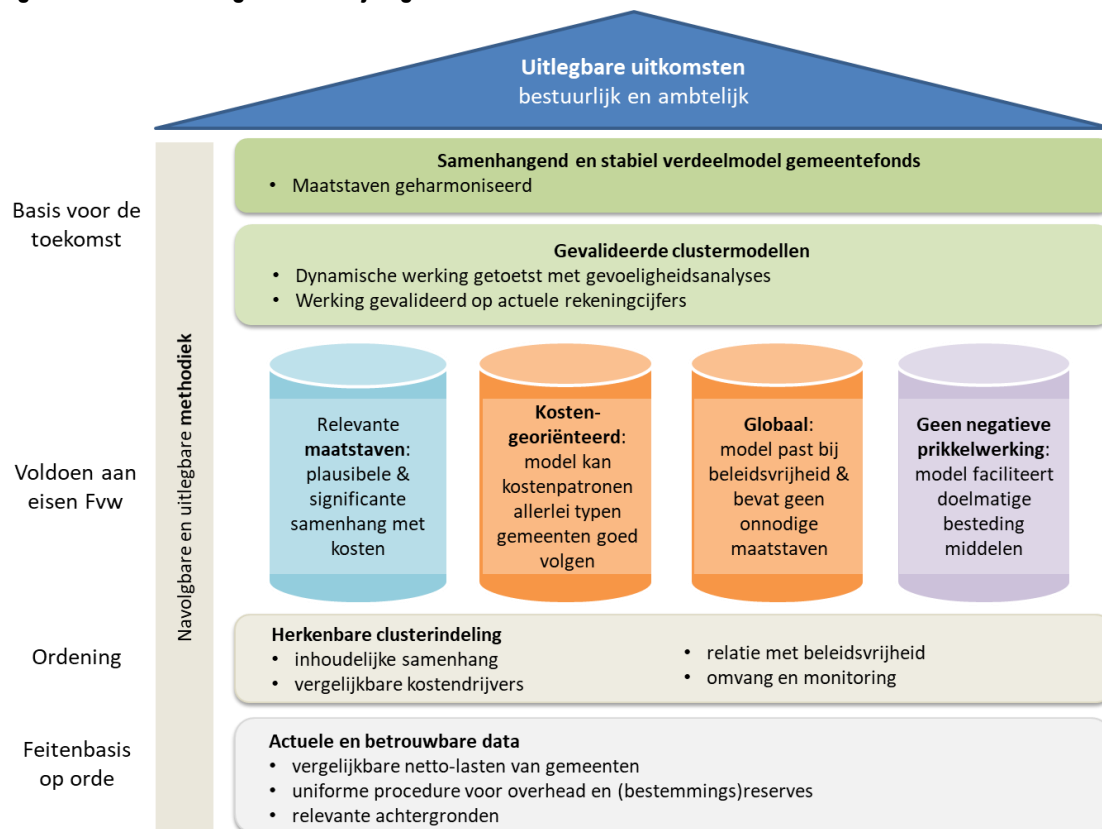
beoordelingskader herijking klassiek domein

Om de uitkomsten van de herijking te kunnen beoordelen, is aan het begin van het onderzoek een beoordelingskader opgesteld. Naast de eisen uit de Financiële-verhoudingswet zijn hierin diverse aanvullende criteria opgenomen vanuit de behoefte aan globalisering en betere uitlegbaarheid. Het beoordelingskader is vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg in september 2019 (zie figuur S.4).

²² “Bekostiging uit eigen inkomsten vereist tenminste dat de dynamiek van de inkomsten ruwweg gelijk is aan de dynamiek van de kosten. (...) Ook hier is vereist dat, wil er sprake zijn van een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit, de dynamiek van de algemene uitkering ruwweg gelijk is aan de dynamiek van de kosten van de daaruit te bekostigen taken. De verdelende overheid moet dus in beide gevallen inzicht hebben in (de dynamiek van) de kostenstructuur en moet op grond daarvan een oordeel geven, zoals dat ook wordt voorgeschreven in artikel 2 van dit wetsvoorstel”. Memorie van Toelichting Fvw, pag. 67.

²³ Voorbeeld: een toename van de bebouwing leidt tot meer gemeentelijke kosten die aan dit kenmerk gerelateerd zijn (zoals wegen).

Figuur S.4: Beoordelingskader herijking



Het eindresultaat dient bestuurlijk en ambtelijk uitlegbaar te zijn (*top* van het schema). Om daar te komen, is een aantal stappen het herijkingsonderzoek gezet (*van onder naar boven* in het schema).

feitenbasis op orde: actuele en betrouwbare data

Bij een steekproef van gemeenten zijn financiële gegevens en relevante achtergronden verzameld. Cebeon heeft op eenduidige wijze de lasten en baten per cluster gecodeerd. Daarmee kan voor een groot aantal gemeenten worden beschikt over een actuele en betrouwbare dataset met gegevens die goed vergelijkbaar zijn tussen gemeenten.

ordering van taken: herkenbare clusterindeling

Voor de clusterindeling is aangesloten bij de bestaande taakvelden van het BBV. Daarmee is de clusterindeling herkenbaar en voldoet het aan de wens om de verdeling in de toekomst te kunnen monitoren. Door deze aanpak zijn taakinhoudelijke clusters met een vergelijkbare mate van beleidsvrijheid en samenhangende set kostendrijvers gecreëerd. Door de financiële gegevens te rubriceren naar deze clusters is een robuust fundament gelegd voor het schatten van verdeelformules.

voldoen aan eisen Financiële-verhoudingswet

De belangrijkste eisen van de Financiële-verhoudingswet zijn in het beoordelingskader vertaald in vier steunpilaren: relevante maatstaven, kostenoriëntatie, globaliteit en geen negatieve prikkelwerking. Deze elementen vormen het hart van het beoordelingskader en dienen in onderlinge samenhang te worden beoordeeld.

een globaler verdeling gaat ten koste van de mate van aansluiting op de kosten

Tussen de twee centrale pijlers (kostenoriëntatie en globaliteit) dient gezocht te worden naar de juiste balans. De pijler globaliteit komt tot uiting in een globalere clusterindeling en een kleiner aantal maatstaven. De keerzijde hiervan is dat de (globalere) modeluitkomsten voor diverse typen gemeenten minder goed aansluiten bij de kosten die zij moeten maken om hun taken adequaat uit te voeren (kostenoriëntatie).

onvolkomenheden in de verdeling

De verdeelmodellen zijn afgestemd op verschillen in *feitelijke* netto lasten. De uiteindelijke selectie en weging van de maatstaven is in het klassieke domein mede beïnvloed door endogene factoren, zoals gemeentelijke keuzes rond het voorzieningenniveau en/of efficiëntie van organisatie en uitvoering. Dit heeft een ongewenst effect op de selectie en gewichten van de maatstaven. Het resultaat is dat aan de ene kant sommige (groepen) gemeenten duidelijk meer uit het model krijgen dan ze feitelijk uitgeven en andere (groepen) gemeenten duidelijk minder krijgen dan ze uitgeven. In beide situaties kunnen aansluitverschillen worden verklaard door een mix van endogene en exogene factoren. Bij verdeelmodellen met een goede kostenoriëntatie zouden aansluitverschillen voornamelijk moeten samenhangen met endogene factoren (eigen keuzes van gemeenten) in combinatie met de beschikbaarheid van eigen middelen. Verminderde kostenoriëntatie vormt de basis voor onlogische uitkomsten. In het onderzoek is geteld bij hoeveel gemeenten hiervan sprake is. Voor het klassiek domein gaat het om 27 van de 90 steekproefgemeenten. Dit is een belangrijk signaal dat wijst op onvolkomenheden in de verdeling.

basis voor de toekomst: samenhang, stabiliteit en validatie

De analyses zijn conform de afgesproken uitgangspunten uitgevoerd. Daarbij is volgens de gebruikelijke standaarden van de statistiek te werk gegaan. Dit heeft geleid tot transparante en narekenbare concept verdeelformules.²⁴ Gegeven de uitgangspunten die vooraf aan het onderzoek zijn meegegeven (zie inleiding van deze samenvatting), zijn er enkele aandachtspunten:

- in dynamisch opzicht is de nieuwe verdeling minder goed in staat de kosten te volgen dan de huidige verdeling. Hiervoor zijn drie belangrijke redenen: (i) sommige gewichten zijn niet plausibel, (ii) inhoudelijk relevante maatstaven worden niet in de modellen opgenomen (omdat ze statistisch niet significant zijn) en (iii) er is een flink aantal onlogische bewegingen (gemeenten die in de huidige verdeling duidelijk minder ontvangen dan ze feitelijk uitgeven en in de nieuwe modellen nog minder krijgen, en omgekeerd). Invoering van de nieuwe verdeling leidt dan tot scheefheden die moeilijk uitlegbaar zijn en in de toekomst mogelijk groter worden. De verdeling werkt dan niet meer ondersteunend aan het doel om gemeenten in een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te brengen;
- in de nieuwe verdeling is er minder samenhang tussen inkomsten en uitgaven dan in de huidige verdeling, doordat een substantieel deel van de baten buiten de verevening is gehouden. Bij het uitgavencluster Infrastructuur, ruimte en milieu gaat het om de onderdelen riolering en reiniging. Bij de overige eigen middelen gaat het om diverse bedrijfsmatige inkomsten (o.a. saldi grondexploitaties en deelnemingen) en administratieve posten (o.a. treasury, mutaties algemene reserves en resultaat rekening). Per saldo gaat het om circa 2,7 miljard baten die buiten de verevening worden gehouden. Deze baten zitten macro in het fonds en moeten ook als ze voor de verdeling buiten haken zijn gezet wel weer aan het fonds worden toegevoegd (bijvoorbeeld per inwoner of anderszins). Dit leidt tot herverdeel-effecten omdat dit anders wordt gedaan dan momenteel in de huidige verdeling;
- mede als gevolg van de voorgaande punten lijken de nieuwe verdeelmodellen onvoldoende toekomstbestendig. Er is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd waarbij steekproefgemeenten gericht of random zijn uitgezet of bepaalde maatstaven niet in de modelschattingen zijn meegenomen. Dit leidt

²⁴ De verdeelformules zijn gecontroleerd en nagerekend door een onafhankelijke statisticus/wiskundige, de heer prof. dr. D. Sikkel (directeur Sixtat).

tot wisselende beelden (gewichten) per cluster. De uitkomst voor een bepaald jaar blijkt gevoelig als gemeenten worden uitgezet.

vraagstukken voorgaande onderzoeken

Naast het vereenvoudigen van de bestaande verdeling voor het klassiek domein was ook een aantal vraagstukken uit voorgaande onderzoeken meegegeven. De resultaten daarvan kunnen als volgt worden samengevat:

- *regionalisering*: gevraagd is om afwijkende kostenpatronen als gevolg van verschillende vormen van regionale samenwerking (met name Omgevingsdiensten en Veiligheidsregio's) nader te onderzoeken. Uitvoeringskosten van samenwerkingsverbanden kunnen namelijk op uiteenlopende wijze over deelnemende gemeenten worden verdeeld. In die gevallen behoeven kostenverschillen tussen gemeenten binnen samenwerkingsverbanden niet altijd een eenduidige relatie te hebben met prestaties en kostendrijvers op gemeenteniveau.
 - Omgevingsdiensten: verschillen tussen nettolastenniveaus blijken grotendeels samen te hangen met keuzes inzake uit te voeren taken en voorzieningenniveau. De financiële effecten van afspraken boven het wettelijk minimum komen tot uiting in de bijdragen van gemeenten aan de Omgevingsdiensten. Hogere financiële bijdragen gaan gepaard met een hoger voorzieningenniveau. Daarmee heeft het al dan niet onderbrengen van taken in Omgevingsdiensten geen invloed op de feitelijke nettolastenpatronen binnen het cluster Infrastructuur, ruimte en milieu;
 - Veiligheidsregio's: de Veiligheidsregio's zijn uitgegroeid tot professionele uitvoeringsorganisaties. De benodigde capaciteit/inzet wordt op regionaal niveau bepaald, waardoor er geen eenduidige relatie meer is met kosten voor afzonderlijke gemeenten. Mede onder invloed van de regionalisering en daarmee gepaard gaande professionalisering van brandweer en crisisbeheersing vindt ook een verschuiving plaats van basistaken naar risicobeheersing en verdere taakoverheveling naar regionaal niveau. De landelijke (duale) bekostigingssystematiek, die nog uitgaat van een groot aandeel basistaken en lokaal gestuurde kostenniveaus, sluit niet meer aan bij deze praktijk. Voor de herijking ontbreken concrete aanknopingspunten om met de geschetste ontwikkeling rekening te houden. Tegen deze achtergrond heeft de stuurgroep besloten om het cluster op dezelfde wijze te herijken als de andere clusters (met acceptatie van een beperktere kostenoriëntatie). Tegelijkertijd adviseert de stuurgroep om –in het licht van de gegroeide praktijk en de lopende evaluatie van de Wet veiligheidsregio's– een hernieuwde bestuurlijke afweging te maken over een passende bekostigingssystematiek van de taken die zijn belegd bij veiligheidsregio's.²⁵

Bij het modelleren op feitelijke netto lasten is derhalve niet apart rekening gehouden met regionalisering in het kader van Omgevingsdiensten en Veiligheidsregio's.

- *centrumfuncties*: uit onderzoek uitgevoerd voorafgaand aan het herijkingsonderzoek²⁶ blijkt dat de huidige maatstaven (lokaal en regionaal klantenpotentieel) niet meer aansluiten bij de feitelijke centrumfunctie en dat de centrumfunctie van gemeenten mogelijk ondergewaardeerd wordt in het gemeentefonds, met name als het centrum een historisch of economische karakter heeft. Om die reden zijn drie nieuwe globale centrummaatstaven²⁷ (lokaal-regionaal-landelijk) ontwikkeld en in de regressieanalyses getoetst. Uit de regressieanalyses blijkt dat het aandeel van de maatstaven voor centrumfuncties in de verdeling van het klassieke domein is afgenomen van 9% naar 6%. Dit werd niet verwacht. Er werd vooraf verondersteld dat de kosten van de centrumfunctie de afgelopen jaren zijn

²⁵ Dit ligt in lijn met adviezen van de Rfv (2010 en 2015) om deze systematiek kritisch tegen het licht te houden.

²⁶ Steiner, B., P. Fris en R. Ponds (2018). *Onderzoek gemeenten met een centrumfunctie*. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

²⁷ Daarbij is gerekend met afstand over de weg in plaats van hemelsbreed en verder is historiciteit en economisch karakter meegenomen door de inwoners van een kern van een gemeente zwaarder te laten wegen als de omgevingsadressendichtheid hoog is. Zie Cebeon (2020). *Onderzoek maatstaf centrumfunctie*.

gestegen. Dit heeft deels te maken met een sterke samenhang tussen de centrumfunctiemaatstaven en andere maatstaven.

- *investeringsgerelateerde uitgaven*: voor een zinvolle analyse van investeringsgerelateerde kostenpatronen dienden de gemeentelijke lasten en baten over een langere periode te worden onderzocht. Dit hangt samen met de uiteenlopende wijze waarop investeringen door gemeenten in het verleden werden verantwoord (bijvoorbeeld via reserves, fondsen, *à fonds perdu* gefinancierde investeringen et cetera). Met het nieuwe BBV (2017) dienen investeringen met maatschappelijk nut geactiveerd te worden. Een veranderingsproces is op gang gekomen en de verwachting is dat dit in de komende jaren in feitelijke netto lasten van gemeenten tot uiting komt. In 2017 zijn investeringen met maatschappelijk nut bij 60% van de steekproefgemeenten nog niet (volledig) geactiveerd. Daardoor is er sprake van zogenaamde stille lasten die in de toekomst geleidelijk zichtbaar zullen worden. Daarnaast laat het meerjarig beeld achterblijvende netto lasten bij Infrastructuur, ruimte en milieu (IRM) zien. Beide aspecten zijn relevant voor het volume en dienen om die reden goed te worden gevolgd in het periodiek onderhoud. Doordat, zoals aangegeven, een deel van de steekproefgemeenten in 2017 hun investeringen op het cluster IRM nog niet (volledig) activeerde, geeft dit een onderschatting van het structurele nettolastenniveau op dit cluster (circa 20 euro per inwoner in 2017);
- *regionale verschillen*: hierbij gaat het vooral om kostenverhogende factoren die samenhangen met krimp (in regio's). Alle gemeenten kennen een zekere dynamiek in de omvang en samenstelling van hun bevolking. We spreken van krimp als het gaat om een *trendmatige* daling van het aantal inwoners. De effecten van krimp zijn niet goed zichtbaar in de kosten: Krimpgemeenten bevinden zich in verschillende fasen van krimp en in een verschillende context (landelijk versus stedelijk gebied). Tegen die achtergrond is er bij de uitgavenclusters, ondanks afwijkingen op onderdelen, geen sprake van een eenduidig beeld binnen deze groep gemeenten. Als er een gemeenschappelijke noemer is, komt die vooral tot uiting in het ontbreken van voldoende inkomstencapaciteit. Krimpgemeenten bezuinigen naar eigen zeggen op regulier beheer/onderhoud (waardoor op termijn grotere investeringen nodig zijn) en/of leveren bij een gelijkblijvend kostenniveau in op het voorzieningenniveau. Om leegstand en verloedering te beperken, zetten zij in op herstructurering die gepaard gaat met desinvesteringen in de vorm van versnelde afschrijving van infrastructuur en accommodaties (kortere vervangingscyclus).
- *eigen inkomsten*: binnen het gemeentefonds wordt rekening gehouden met een eigen inkomstencapaciteit van gemeenten uit de algemene eigen middelen. Binnen het cluster Algemene eigen middelen (AEM) zijn twee onderdelen te onderscheiden: (a) inhouding via de WOZ-waarden (hiervoor heeft het ministerie van BZK verkenningen verricht naar aanpassing van de percentages –van 70/80% naar 100%– en het rekentarief²⁸) en (b) inhouding voor inkomstencapaciteit uit Overige eigen middelen (OEM). Op verschillende uitgavenclusters (zoals Infrastructuur, ruimte en milieu en Sport, cultuur en recreatie) is te zien dat sommige gemeenten extra uitgaven kunnen doen die worden bekostigd met eigen inkomsten uit belastingen. Gezien de samenhang tussen algemene eigen middelen en (extra) uitgaven op bepaalde clusters zouden alle eigen inkomsten van gemeenten bij de verdeling moeten worden betrokken om recht te doen aan het derde aspiratieniveau. Een belangrijke vraag hierbij is hoe de samenstelling van de overige eigen middelen van gemeenten zich verhoudt tot hun feitelijke netto lastenpatronen. Op basis van dit inzicht dient eerst bestuurlijk te worden besloten op welke wijze de overige eigen middelen een plek in de verdeling moeten krijgen.

S.5 Advies begeleidingscommissie en stuurgroep: verdere verdieping is gewenst

De uitgevoerde analyses leiden op basis van de criteria van het beoordelingskader op de meeste punten tot een verbetering. Een aandachtspunt bij het toepassen van het beoordelingskader is de kostenoriëntatie van

²⁸ Het nadenken hierover is nog niet afgerond. De besluitvorming zal in 2020 nader vorm krijgen.

het model (conform de Financiële-verhoudingswet). Het is aan te bevelen hier nog een verbeteringsslag te maken.

Nader onderzoek is gewenst vanwege de volgende bevindingen in de herijking van het klassiek domein:

1. **kip-ei probleem:** de feitelijke netto lasten van de steekproefgemeenten worden in belangrijke mate beïnvloed door verschillen in eigen inkomsten (en deels eigen keuzes van gemeenten) die leiden tot verschillen in voorzieningenniveaus en efficiëntie van de uitvoering. Dergelijke endogene factoren dienen niet te worden gehonoreerd in de kostengeoriënteerde verdeling van het gemeentefonds. Dit is in de Memorie van Toelichting van de Financiële-verhoudingswet (1997) benoemd als kip-ei probleem. Het kip-ei probleem leidt ertoe dat bestaande kostenpatronen van gemeenten worden gereproduceerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor het honoreren van extra lasten die worden bekostigd met bovengemiddelde eigen middelen: in een verdeling gaat dit mogelijk ten koste van gemeenten die niet in deze mate over eigen middelen beschikken (hetgeen mogelijk geldt voor bepaalde type kleinere gemeenten);
2. **buiten haken zetten van specifieke onderdelen:** het effect van de endogene factoren op de uitkomsten wordt versterkt doordat bepaalde onderdelen van het klassiek domein ‘buiten haken zijn gezet’. Dit betekent dat de nieuwe verdeling is afgestemd op de netto lasten per cluster *exclusief* deze onderdelen. Deze buiten haken gezette onderdelen hebben voornamelijk betrekking op dekkingsbronnen, zoals saldi grondexploitaties, baten uit rente en deelnemingen, overige eigen middelen en inkomsten in de sfeer van reiniging en riolering. Deze middelen worden door gemeenten ingezet om een deel van de lasten op verschillende uitgavenclusters te dekken. Per saldo gaat het om circa 2,7 miljard baten die buiten de verevening worden gehouden, maar die door gemeenten wel worden ingezet om lasten op diverse uitgavenclusters te dekken. Doordat alle lasten wel zijn meegenomen in de analyses, maar een belangrijk deel van de dekking niet, ontstaat een mismatch tussen inkomsten en uitgaven die tot uiting komt in de modeluitkomsten. Deze mismatch leidt ertoe dat de hogere uitgavenniveaus die sommige gemeenten zich kunnen permitteren omdat ze veel inkomsten kunnen genereren, ook gehonoreerd worden in de verdeelmodellen (terwijl deze gemeenten hun hogere uitgaven al – grotendeels – kunnen dekken met eigen middelen);
3. **onlogische maatstaven en gewichten:** doordat de feitelijke netto lasten van de gemeenten elementen bevatten die niet gehonoreerd zouden moeten worden in de verdeling, leiden de regressieanalyses in het klassiek domein tot verdeelmodellen met deels niet logische maatstaven en gewichten. Zo selecteert de methodiek soms maatstaven die geen inhoudelijke relatie hebben met het betreffende cluster (de maatstaf werkt dan als benadering van andere kenmerken)²⁹ en krijgen sommige maatstaven een weging in het model die niet plausibel is (met de maatstaf wordt een veel groter budget verdeeld dan feitelijk gemoeid is met de taak waarmee de maatstaf inhoudelijk samenhangt).³⁰ Dit soort maatstaven en gewichten leiden voor een substantieel aantal gemeenten tot niet goed uitlegbare uitkomsten (ofwel herverdeeffecten) in de nieuwe verdeling.

²⁹ Zo worden relatief hoge overheadlasten van grote steden door de regressieanalyse (deels) opgepakt met maatstaven gerelateerd aan etniciteit omdat de grote steden relatief veel inwoners met een niet-westerse achtergrond hebben. De hogere overheadlasten hangen inhoudelijk echter niet zozeer samen met etniciteit van de bevolking maar eerder met kenmerken als omvang en complexiteit van de organisatie.

³⁰ Zo wordt bijvoorbeeld met historische kenmerken van gemeenten meer budget verdeeld dan gemeenten feitelijk besteden aan historiciteit (zoals musea, archeologie en historische archieven).

nader onderzoek

Tijdens het schrijven van het voorliggende rapport is de Tweede Kamer op 26 februari 2020 door de minister van BZK geïnformeerd over de stand van zaken. De minister schrijft hierover:

“Ik ben tot de conclusie gekomen dat het vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid en draagvlak voor de uitkomst van de herijking beter is de invoering een jaar uit te stellen. Tegelijkertijd constateren we ook dat van uitstel geen afstel mag komen, omdat alle betrokkenen de herijking noodzakelijk achten.

Herverdelen van geld leidt onherroepelijk tot voor- en nadeelgemeenten. Door sommige gemeenten wordt echter aangegeven dat niet herverdelen ook pijn doet. Daarom wil ik voor het einde van dit jaar de besluitvorming over de invoering afronden, zodat gemeenten ruimschoots voor invoering geïnformeerd kunnen worden over de uitkomsten.

De fondsbeheerders zullen de aankomende weken gebruiken om samen met de VNG te bezien hoe dit proces verder vorm te geven om in het najaar van 2020 een bestuurlijk besluit te kunnen nemen over de nieuwe verdeling. Zoals gebruikelijk zal ik de VNG en de Raad voor het Openbaar Bestuur om advies vragen. Na weging van deze adviezen zal ik uw Kamer voor het einde van het jaar een definitief voorstel voor de nieuwe verdeling gemeentefonds doen toekomen.”

Naar aanleiding van de brief de minister van BZK aan de Tweede Kamer is Cebeon samen met de begeleidingscommissie, commissie Financiën VNG en de stuurgroep gestart met het uitwerken van ideeën hoe verbeteringen in de verdeelvoorstellen van het klassiek domein kunnen worden opgenomen. De resultaten worden na de zomer verwacht.

1 Achtergrond en vraagstelling

achtergrond: veranderingen in aard en omvang van het takenpakket³¹

De context waarin het openbaar bestuur werkt, is de afgelopen decennia sterk veranderd. Gemeenten staan voor uiteenlopende opgaven: denk hierbij aan de veranderingen in aard en omvang van het takenpakket van gemeenten (waaronder decentralisaties), schaalvergroting en taakdifferentiatie, groei en krimp van regio's en de manier waarop gemeenten in toenemende mate regionale samenwerking vormgeven. De opdracht in het Regeerakkoord Rutte-III om als overheden gezamenlijk maatschappelijke opgaven aan te pakken is een voorbeeld van deze ontwikkeling.

Om gemeenten optimaal te faciliteren is het van belang dat de financiële verhoudingen aansluiten bij het veranderde takenpakket. De grote afhankelijkheid van gemeenten van het gemeentefonds vraagt immers om een verdeling die goed aansluit bij de kosten die gemeenten maken. De vraag is opgekomen of er voor de verdeling van het gemeentefonds andere afwegingen moeten worden gemaakt dan voorheen. Tegen deze achtergrond heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een herijkingsonderzoek uitgezet om te komen tot *een herijkte verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds, inclusief de onderdelen buiten de algemene uitkering die samenhangen met het sociaal domein*. Dit onderzoek is aangekondigd in de Kamerbrief heroverweging financiële verhoudingen van 6 juli 2018.³²

uitgangspunten van Financiële-verhoudingswet blijven ongewijzigd

In juli 2018 schrijft de minister aan de Tweede Kamer over de uitgangspunten voor de verdeling: *“de verdeling van geld moet aansluiten bij de kosten die gemeenten en provincies maken en de inkomsten die zij zelf kunnen genereren (kostenoriëntatie), globaal genoeg zijn om de keuzevrijheid van overheden niet te beperken, niet door overheden beïnvloedbaar zijn (objectief) en flexibel genoeg zijn om in te kunnen spelen op maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Daarnaast moet er sprake zijn van een helderheid in taken en plichten van de betrokken partijen.”*

In de kern onderschrijven verschillende stakeholders de robuustheid van de uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet uit 1997. Dit laat onverlet dat een herijking van de verdeling op onderdelen noodzakelijk wordt geacht. De afgelopen jaren zijn oplossingen voor verdeelvraagstukken geïmplementeerd die ieder afzonderlijk goed zijn uit te leggen. De opeenstapeling van deze keuzes maakt de verdeling echter gedetailleerd en soms ondoorzichtig. “De ene verfijning lokt de andere uit”, aldus de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv, inmiddels Raad voor het Openbaar Bestuur - ROB). Daarnaast is er in de afgelopen periode toenemende aandacht gekomen voor de wijze waarop gemeentelijke inkomsten in de verdeling worden betrokken. Dit is overigens ook al gesignaleerd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Rfv/ROB.

doelstelling van het onderzoek

Doel van het onderzoek is te komen tot volledige en integrale herijking van de verdeling van het gemeentefonds. De herijking is volledig omdat alle uitgavenclusters van het gemeentefonds erin zullen worden betrokken, evenals de vereveningswijze van inkomsten in het fonds. Daarnaast is de herijking integraal omdat de clusters niet alleen afzonderlijk maar ook in hun onderlinge samenhang zullen worden bekeken. Het onderzoek richt zich zuiver op de verdeling van het gemeentefonds en niet op de omvang ervan.

Op basis van de onderzoeksresultaten zullen de beheerders van het gemeentefonds (de ministeries van BZK en Financiën) in afstemming met betrokken partijen een voorstel voor aanpassing van de verdeling

³¹ Dit rapport is geschreven voor het uitbreken van de coronacrisis in maart 2020.

³² KST 34755 B/C Nr. 18, Brief aan de Tweede Kamer 'Heroverweging financiële verhoudingen' d.d. 6-7-2018.

opstellen en hierover advies vragen aan VNG en ROB. Na advies van VNG en ROB volgt een bestuurlijk besluitvormingstraject. Om het draagvlak voor de onderzoeksuitkomsten te borgen zijn stuurgroepen ingesteld, waarin stakeholders en onafhankelijke leden zitting hadden. De rol van de stuurgroepen was om advies uit te brengen en besluiten voor te dragen aan de ministers van BZK en van Financiën. Voorts is het onderzoek begeleid door thematisch ingedeelde begeleidingscommissies, waaraan vertegenwoordigers van de opdrachtgever, andere departementen, VNG, ROB en gemeenten deelnamen. De VNG heeft daarnaast klankbordgroepen met gemeenten georganiseerd zodat zij optimaal aangehaakt zouden zijn.

herijking opgesplitst in twee deelonderzoeken: klassiek en sociaal

Het onderzoek is opgedeeld in twee deelonderzoeken: het sociaal domein (totale omvang in het gemeentefonds circa 18 miljard euro) en de overige onderdelen van het gemeentefonds (hierna: het klassiek domein, bestaande uit vijf uitgavenclusters van in totaal circa 13 miljard euro en een inkomstencluster van ruim 3 miljard euro). Voor de indeling in deelonderzoeken is gekozen, omdat het inhoudelijk verschillende domeinen betreft en de bestuurlijke dynamiek anders is. Voor het sociaal domein heeft adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) verdeelvoorstellen ontwikkeld. Centrum beleidsadviserend onderzoek (Cebeon) heeft in samenwerking met Regioplan Beleidsonderzoek de uitgavenclusters van het klassieke domein onderzocht. Daarnaast heeft Cebeon – in nauwe samenwerking met het ministerie van BZK – gewerkt aan verdeelvoorstellen voor het inkomstencluster.

Onder het klassieke domein vallen de volgende (nieuwe) clusters (zie verder hoofdstuk 2 voor een uitgebreide toelichting op de clusterindeling en de relatie met de taakvelden van het BBV):

- Openbare orde en veiligheid (O&V);
- Onderwijs (OND);
- Sport, cultuur en recreatie (SCR);
- Infrastructuur, ruimte en milieu (IRM);
- Bestuur en ondersteuning (B&O);
- Algemene eigen middelen (AEM).

specifieke aandachtspunten voor herijking klassiek domein

Aan Cebeon is gevraagd om in het onderzoek in te gaan op een aantal onderwerpen waarvoor de Tweede Kamer, de ROB en VNG op basis van het voorgaande herijkingstraject aandacht hebben gevraagd.³³ Het betreft:

- vereenvoudiging: de huidige verdeling wordt als ingewikkeld ervaren, onder meer door het grote aantal maatstaven;
- regionalisering: naar verwachting is op een aantal taakvelden sprake van kostenpatronen die samenhangen met regionale samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld bij de veiligheidsregio's);
- centrumfunctie: aangegeven is dat de huidige maatstaven hiervoor (lokaal en regionaal klantenpotentieel) niet meer aansluiten bij de feitelijke centrumfunctie en dat deze maatstaven mogelijk ondergevalueerd worden in het gemeentefonds. De tegenpool van gemeenten met een centrumfunctie zijn gemeenten met zeer veel kernen. Voor dit specifieke onderwerp is aandacht gevraagd door de Tweede Kamer;
- investeringsgerelateerde uitgaven: bij een aantal gemeentelijke taakvelden hebben de uitgaven een investeringskarakter. Afhankelijk van het taakveld kunnen de uitgaven van jaar op jaar sterk fluctueren. Dit speelt met name bij gebiedsontwikkeling en stedelijke vernieuwing;

³³ Zie onder andere adviezen van ROB/Rfv: Herijking en groot onderhoud gemeentefonds (november 2011, april 2014 en mei 2015) en VNG: Consultatie Grootonderhoud gemeentefonds in 2015 en 2016 (april en augustus 2014 en mei 2015). Maar ook bredere beschouwingen: Rfv (2017): *Eerst de politiek, dan de techniek*. en *Economisch omgaan met financiële verhoudingen*. VNG (2014): *Bepalen betekent betalen*. Raad van State (2016): *En nu verder! Vierde politieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*.

- eigen inkomsten: dit betreft OZB-inkomsten (en de mate waarin hiermee in de verdeling rekening dient te worden gehouden) en de overige eigen inkomsten (zoals uit diverse belastingen, grondexploitatie of deelnemingen). Voor het onderzoek is de vraag of en hoe deze onderdelen van het cluster AEM moeten worden verevend;
- regionale verschillen: hierbij gaat het om kostenverhogende factoren die vooral samenhangen met krimp (in regio's).

De aanleiding voor het herijkingsonderzoek van het klassieke domein is met deze vragen nadrukkelijk ruimer dan het maken van een nieuwe verdeling. Daarbij is aangegeven dat de uitkomst of kwaliteit van de huidige verdeling minder ter discussie staat dan in het sociaal domein, waar de huidige verdeling juist de aanleiding vormt voor de herijking. In het sociaal domein zijn door adviesbureau AEF discrepanties tussen verdeelmodellen en de praktijk geconstateerd die de aanleiding vormen voor het herijkingsonderzoek.³⁴

leeswijzer

Het voorliggende tussenrapport bevat de uitkomsten van het onderzoek naar het klassieke domein.

De opbouw is als volgt:

- in hoofdstuk 2 verantwoorden we de aanpak en belangrijke keuzes die hierin zijn gemaakt in samenspraak met de begeleidingscommissie en de stuurgroep. We schetsen de gekozen techniek en de wijze waarop de uitkomsten van een verdeelmodel technisch, inhoudelijk en bestuurlijk kunnen worden beoordeeld;
- in hoofdstuk 3 t/m 7 presenteren we de belangrijkste uitkomsten per uitgavencluster;
- in hoofdstuk 8 geven we een totaalbeeld voor de uitgavenclusters van het klassieke domein;
- hoofdstuk 9 is gewijd aan de model uitkomsten voor een deel van de overige eigen middelen;
- in de samenvatting en conclusies (aan het begin van dit rapport) vatten we de belangrijkste conclusies uit het onderzoek samen.

In de volgende fase van het onderzoek presenteren we naast de uitkomsten van het klassiek domein ook het integrale beeld van het klassieke en sociaal domein samen.

In de bijlagen worden nader toegelicht:

- A. de samenstelling van de stuurgroep en de begeleidingscommissie;
- B. de steekproef en respons;
- C. de maatstaven uit de clustermodellen;
- D. de uitkomsten van nadere verkenningen en deelanalyses per cluster;
- E. gebruikte afkortingen.

³⁴ AEF (2018). *Zoeken naar balans: kwalitatief onderzoek naar discrepanties in de budgetverdeelmodellen voor het sociaal domein*.

2 Onderzoekverantwoording

Het onderzoek is volgens een gefaseerde aanpak uitgevoerd. De belangrijkste onderdelen uit deze aanpak lichten we toe in dit hoofdstuk. Achtereenvolgens gaan we in op:

- het beoordelingskader (paragraaf 2.1);
- steekproef van gemeenten (paragraaf 2.2);
- clusterindeling en codering (paragraaf 2.3);
- dataset (paragraaf 2.4);
- maatstaven (paragraaf 2.5);
- regressieanalyse (paragraaf 2.6);
- aansluitverschillen (paragraaf 2.7).

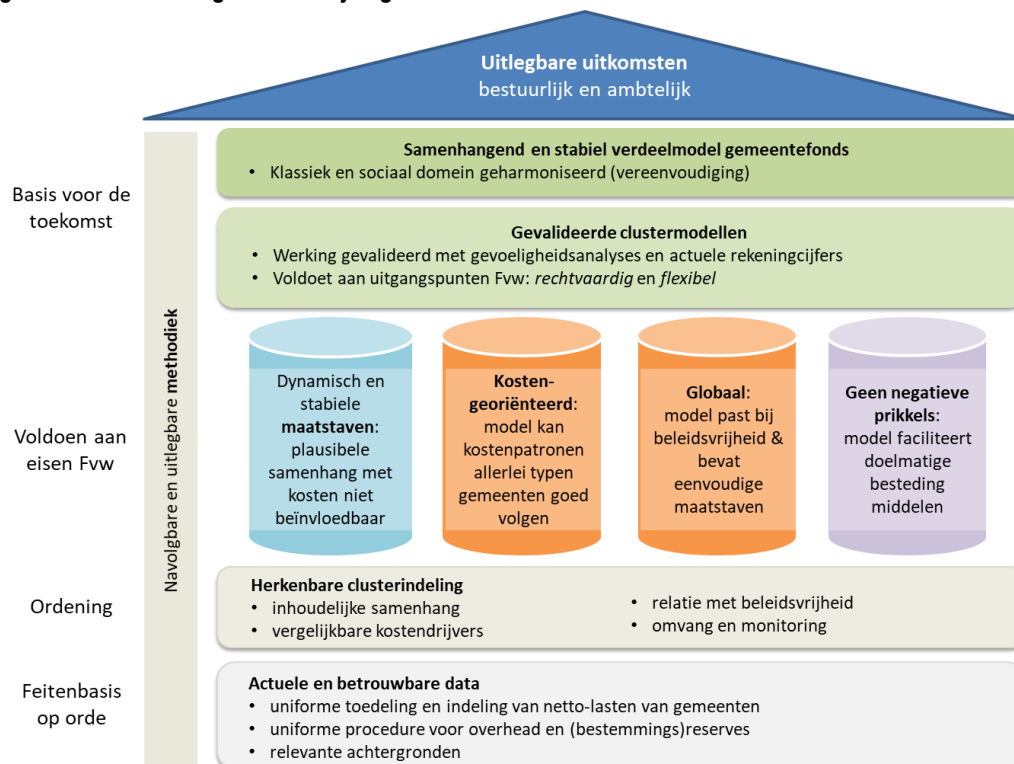
2.1 Beoordelingskader

Om de uitkomsten van de herijking te kunnen beoordelen, is aan het begin van het onderzoek een beoordelingskader opgesteld. Naast de eisen uit de Financiële-verhoudingswet (Fvw) zijn hierin diverse aanvullende criteria opgenomen met het oog op de wensen tot een globalere verdeling en een betere uitlegbaarheid. Het beoordelingskader voor het klassieke domein is afgestemd met de beoordelingscriteria voor het sociaal domein en vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg van de ministeries van BZK en Financiën met de VNG in september 2019.

criteria in samenhang

Het doel van het herijkingstraject is te komen tot een verdeling die als ‘*beter*’ wordt gezien dan de huidige. Hiervoor is het volgende beoordelingskader met criteria opgesteld (zie figuur 2.1):

Figuur 2.1: Beoordelingskader herijking



Het eindresultaat moet bestuurlijk en ambtelijk uitlegbaar zijn (*top* van figuur 2.1). Om daar te komen is een aantal stappen cruciaal (*van onder naar boven*):

- Feitenbasis: de financiële gegevens dienen tussen gemeenten vergelijkbaar te zijn. Dit is de noodzakelijke basis voor een kostengeoriënteerde verdeling. In nauwe afstemming met steekproefgemeenten is een dataset van financiële gegevens samengesteld die dient als betrouwbare feitelijke basis voor de herijking;
- Clusterindeling: in samenspraak met de begeleidingscommissie en stuurgroep is getoetst in hoeverre een nieuwe indeling toekomstbestendig is met het oog op nieuwe inzichten en ontwikkelingen (mate van beleidsvrijheid en maatschappelijke acceptatie van verschillende voorzieningenniveaus);
- Ontwikkeling van een model dat voldoet aan de eisen van de Fvw (de vier *pijlers* in het schema): de mate van kostenoriëntatie dient in balans te zijn met de vereiste globaliteit (minder maatstaven). Maatstaven moeten zodanig worden meegewogen dat noodzakelijke kosten voor diverse typen gemeenten worden gehonoreerd én recht wordt gedaan aan beleidsvrijheid. Er dienen geen onnodige maatstaven te worden gebruikt en van de uitkomsten mogen geen negatieve prikkels uitgaan;
- Validering van clustermodellen en harmonisatie van beide domeinen (klassiek en sociaal) tot een samenhangend model voor het gehele gemeentefonds (*groene lagen* in figuur 2.1): de ontwikkelde clustermodellen worden gevalideerd met behulp van gevoeligheidsanalyses en de in beide domeinen gebruikte maatstaven dienen te zijn geharmoniseerd.³⁵

³⁵ Het onderdeel harmonisatie blijft in deze rapportage nog buiten beschouwing.

*Het was op voorhand duidelijk dat niet elk criterium in het beoordelingskader hetzelfde gewicht had. Het centrale doel van een verdeling is om gemeenten in een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te brengen (zie ook TK Brief juli 2018). Bij de verdeling van de algemene uitkering dient rekening te worden gehouden met **kostenverschillen** tussen gemeenten (kostenoriëntatie) maar ook met de mogelijkheden die een gemeente heeft om die kosten te kunnen dekken uit **eigen inkomsten** (inkomstenverevening). Dit maakt dat vergelijkbare gemeenten bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen realiseren (het derde aspiratieniveau van Goedhart³⁶).*

*Als we dit uitgangspunt koppelen aan het beoordelingskader, dan betekent dit dat de (dynamische) **kostenoriëntatie een zwaarwegend criterium** is bij de uiteindelijke beoordeling van het model. Met andere woorden: het is niet wenselijk dat elk jaar opnieuw een verdeelformule wordt geschat. Dit kan alleen als de kostenontwikkeling en de ontwikkelingen van de maatstaven met elkaar in de pas lopen. **Dynamische kostenoriëntatie** betekent dat de kosten gemiddeld genomen een vergelijkbare beweging maken als de maatstaf van het ene jaar op het andere jaar met $x\%$ stijgt of daalt. Als dat het geval is spreken we van dynamische kostenoriëntatie en een toekomstbestendige verdeelsystematiek.³⁷*

operationalisering beoordelingscriteria

In het beoordelingskader zijn criteria in algemene termen benoemd. Hieronder lichten we toe hoe de criteria zijn geoperationaliseerd in het klassiek domein:

a. *kostenoriëntatie:*

- mate waarin uitgavenverschillen tussen gemeenten worden verklaard met de geselecteerde maatstaven en gewichten: in de statistiek staat dit bekend als verklaarde variantie (R^2);
- de mate van beleidsvrijheid: spreiding³⁸ van feitelijke netto lasten rond het gemiddelde;
- het aantal uitbijters: gemeenten met een aansluitverschil van meer dan twee maal de standaarddeviatie: Dit is een statistische maat voor spreiding rond het gemiddelde. De betreffende gemeenten wijken dus flink af van de rest;
- het aantal gemeenten met onlogische uitkomsten: aansluitverschillen zijn onlogisch indien gemeenten (i) momenteel duidelijk *minder* uit het gemeentefonds ontvangen dan ze uitgeven en in de nieuwe verdeling nog minder krijgen of (ii) momenteel duidelijk *meer* ontvangen dan ze uitgeven en in het nieuwe model nog meer krijgen;

b. *plausibiliteit:*

- de selectie van type maatstaven (sociaal, fysiek, economisch en demografisch). Samen met gemeentelijk deskundigen zijn per cluster typen maatstaven benoemd die gezien de inhoud van een cluster plausibel worden geacht. Dit noemen we de basisset maatstaven. In de regressieanalyse kunnen maatstaven uit de basisset niet worden geselecteerd. Dit is het geval als deze statistisch niet significant zijn. Ook zijn maatstaven niet geselecteerd indien zij een negatieve coëfficiënt hebben;
- het gewicht dat de regressie aan een betreffende maatstaf toekent. Het gewicht dient in verhouding te staan tot de omvang van het taakonderdeel waar de maatstaf inhoudelijk aan is gerelateerd³⁹;

³⁶ C. Goedhart, 'Een theoretisch kader voor inkomstenverwerving door lagere overheden', in N.C.M. van Niekerk (red.), Macht en middelen in de verhouding Rijk – lagere overheden. Den Haag 1982: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

³⁷ "Bekostiging uit eigen inkomsten vereist tenminste dat de dynamiek van de inkomsten ruwweg gelijk is aan de dynamiek van de kosten. (...) Ook hier is vereist dat, wil er sprake zijn van een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit, de dynamiek van de algemene uitkering ruwweg gelijk is aan de dynamiek van de kosten van de daaruit te bekostigen taken. De verdelende overheid moet dus in beide gevallen inzicht hebben in (de dynamiek van) de kostenstructuur en moet op grond daarvan een oordeel geven, zoals dat ook wordt voorgeschreven in artikel 2 van dit wetsvoorstel". Memorie van Toelichting Fwv, pag. 67.

³⁸ In de vorm van de variatiecoëfficiënt. Dit is de standaarddeviatie van de netto lasten per inwoner gedeeld door het gemiddelde.

³⁹ Binnen de gekozen methodiek zijn er weinig mogelijkheden om een gewicht aan te passen. De coëfficiënt komt direct uit de regressie. Wel is het mogelijk hier in een later stadium – op basis van inhoudelijke overwegingen – aanpassingen te doen.

- het aantal maatstaven dat statistisch niet significant is maar toch is geselecteerd op inhoudelijke gronden (mede op basis van werksessies met gemeenten en de bespreking in begeleidingscommissie en stuurgroep);
- c. *globaliteit*:
- de mate waarin de clusters bestaan uit inhoudelijk samenhangende taken met vergelijkbare kostendrijvers: hoe meer taken er in een cluster kunnen worden ondergebracht, en met dezelfde maatstaven en gewichten kunnen worden verdeeld, des te globaler is de verdeling;
 - het aantal maatstaven: hoe minder maatstaven in de nieuwe verdeling ten opzichte van de bestaande verdeling, des te globaler is de verdeling;
 - het aantal specifieke maatstaven met een ‘doelgebonden karakter’ die alleen relevant zijn voor een beperkt aantal gemeenten (hoe minder er hiervan zijn, des te globaler is het model);
- d. *dynamische werking* (toekomstbestendigheid): de mate waarin de modellen in staat zijn de ontwikkeling van de kosten flexibel in de tijd adequaat te volgen. Dit is het geval als er een voldoende relatie is tussen de stijging of daling van de netto lasten en het gewicht dat een bepaalde maatstaf krijgt;
- e. *objectiviteit*: specifieke ingrepen bij de operationalisering van maatstaven om een bepaalde werking te bewerkstelligen (wegingsfactoren, drempels) (hier geldt: hoe minder hoe beter).

2.2 Steekproef van gemeenten

representatieve steekproef van gemeenten

Voor beide deelonderzoeken is dezelfde steekproef van gemeenten getrokken (n=104) uit de gemeenten die in 2017 bestonden (n=380). Hiervan hebben 93 gemeenten gerepsondeerd (89%). Dat betekent dat circa een kwart van alle gemeenten heeft deelgenomen aan het onderzoek.

Voor de samenstelling van de steekproef is –met het oog op de representativiteit– rekening gehouden met zes relevante structuurkenmerken: inwonertal, aantal uitkeringsontvangers, medicijngebruik (farmaceutisch kosten groep, FKG), bebouwingsdichtheid, provincie en een relatief laag of hoog uitgavenpatronen.

Gezien het aantal criteria is het niet mogelijk om elk criterium even hard te hanteren en alle categorieën even sterk vertegenwoordigd te laten zijn. Het streven was om minimaal 20% van alle gemeenten binnen een categorie (zeer klein/zeer weinig t/m zeer groot/zeer veel) te selecteren. Vanwege de bijzondere positie en grote onderlinge verschillen (vooral in het klassieke domein) is besloten om alle vier grote gemeenten (G4) op te nemen en twee Waddeneilanden. Om voldoende vertegenwoordiging van centrumgemeenten te hebben, met oog op maatschappelijke opvang, beschermd wonen en vrouwenopvang, zijn van deze groep ook iets meer gemeenten getrokken.

Door op deze manier slim gebruik te maken van voorkennis over gemeenten ontstaat een steekproef die te prefereren is boven een (aselecte) steekproef zonder gebruik te maken van gemeentelijke informatie. Er zijn relatief veel grote gemeenten opgenomen. In het onderzoek is onderzocht of dit tot een vertekening van de verdeelformule leidt. Dit is onderzocht door de steekproefgemeenten anders te ‘wegen’. Dat betekent dat groepen gemeenten meer of minder belangrijk worden gemaakt afhankelijk van de groep waar zij toe behoren. Kleinere gemeenten krijgen zwaardere gewichten en de grote gemeenten worden met deze procedure minder belangrijk gemaakt zodat de verdeling van klein en groot in de steekproef weer aansluit bij de groot/klein verhouding van alle gemeenten. De gewichten en aansluitverschillen blijken niet substantieel te verschillen tussen de gewogen en ongewogen modellen. Er is voor gekozen om de ongewogen modellen te presenteren.

Doordat in het onderzoek specifieke aandachtspunten zijn meegegeven door de Tweede Kamer, de ROB en de VNG die vooral betrekking hebben op grote gemeenten (onder andere G4, centrumfunctie, investeringen) is ook gekozen voor een oververtegenwoordiging van grotere gemeenten in de steekproef. Dit betekent dat de 93 responderende steekproefgemeenten circa 44% van het totale aantal inwoners vertegenwoordigen en circa 51% van de totale netto lasten (te dekken uit de algemene uitkering).

hoge respons

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het aantal gemeenten in 2017 verdeeld over groottegroepen. Daarbij wordt per groep weergegeven:

1. het totale aantal gemeenten;
2. het aantal gemeenten in de steekproef;
3. het aantal steekproefgemeenten dat heeft gerespondeerd;
4. de respons (3) als percentage van de totale populatie (1).

Tabel 2.1: Aantal gemeenten en respons steekproef. Gemeentelijke indeling 2017.

<i>groottegroepen</i>	(1) <i>totaal aantal gemeenten NL</i>	(2) <i>aantal gemeenten steekproef</i>	(3) <i>aantal gemeenten respons</i>	(4) <i>respons (3) in % totaal (1)</i>
0-20.000 inwoners	109	24	19	17%
20-50.000 inwoners	191	42	37	19%
50-100.000 inwoners	49	16	15	31%
100-250.000 inwoners	27	18	18	67%
>250.000 inwoners	4	4	4	100%
Totaal	380	104	93	24%

In bijlage B is de respons nader toegelicht op basis van andere steekproef criteria .

uitvraag financiële en andere gegevens

Bij de steekproefgemeenten zijn gedetailleerdere financiële gegevens (2016-2019) opgevraagd. Deze gegevens geven een nauwkeurig beeld van de lasten en baten gemeenten en inzicht in de achtergronden van de globale Iv3-gegevens⁴⁰ die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) publiceert. Tevens is door middel van een nadere uitvraag informatie opgevraagd over specifieke onderdelen in het klassieke en sociaal domein. Deze informatie is gebruikt als achtergrond om uitkomsten beter te kunnen duiden.

2.3 Clusterindeling en codering

2.3.1 Criteria voor de clusterindeling

Alle gemeentelijke taken binnen het klassieke domein zijn gebundeld in een aantal inhoudelijk samenhangende clusters. Hierbij is de bestaande Iv3-indeling, waarin elk gemeentelijk taakveld een eigen code

⁴⁰ Informatie voor derden: informatiesysteem waarin staat welke financiële informatie een gemeente moet verstrekken en op welke manier.

heeft, als vertrekpunt genomen. Bij de bundeling is onder meer gelet op verschillen in formele beleidsvrijheid tussen taken, zoals die door de ROB in kaart zijn gebracht.⁴¹

Door de begeleidingscommissie en de stuurgroep zijn de volgende criteria meegegeven:⁴²

- a. de taakinhoudelijke samenhang. Gevraagd is aan te sluiten bij de in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) genoemde taakvelden. Gemeenten hebben hun verantwoording ingericht conform de hierop gebaseerde Iv3-voorschriften;
- b. mate van beleidsvrijheid. Gevraagd is aan te sluiten bij de mate van beleidsvrijheid in de vorm van de door de ROB ontwikkelde scores voor formele beleidsvrijheid;
- c. vergelijkbare kostendrijvers. Gevraagd is aan te sluiten bij de bestaande typen maatstaven. Deze zijn te typeren naar inwoners (alle inwoners, specifieke groepen en centrumfuncties), fysiek (bebouwing, historie en water/bodem), en economie (WOZ-waarden en bedrijven).

werkwijze van taakvelden naar vijf uitgavenclusters en inkomstencluster

In Iv3 worden – voor het gehele gemeentefonds, dus klassiek en sociaal domein tezamen, 53 taakvelden onderscheiden. Deze taakvelden zijn gerubriceerd naar een negental hoofdtaakvelden (H0 t/m H8). Deze hoofdtaakvelden zijn redelijk eenduidig onderscheidend naar beleidsvrijheid en typen kostendrijvers. Uitzondering is het hoofdtaakveld 0 (Bestuur en ondersteuning), dat zowel inhoudelijke uitgaventaakvelden omvat (bestuursorganen, bevolkingszaken, overhead) als inkomstentaakvelden (belastingen, treasury, beheer gronden) en enkele ‘administratieve’ taakvelden waarop vaak weinig netto lasten worden verantwoord (algemene baten/lasten, vennootschapsbelasting, resultaat rekening, mutaties reserves). Daarom is voorgesteld om dit hoofdtaakveld in drie onderdelen te knippen: bestuur en ondersteuning, OZB en overige algemene eigen middelen. In theorie leidt dit tot 11 (8 hoofdtaakvelden +3 onderdelen) ‘clusters’.

indeling: 5 uitgavenclusters en 1 inkomstencluster

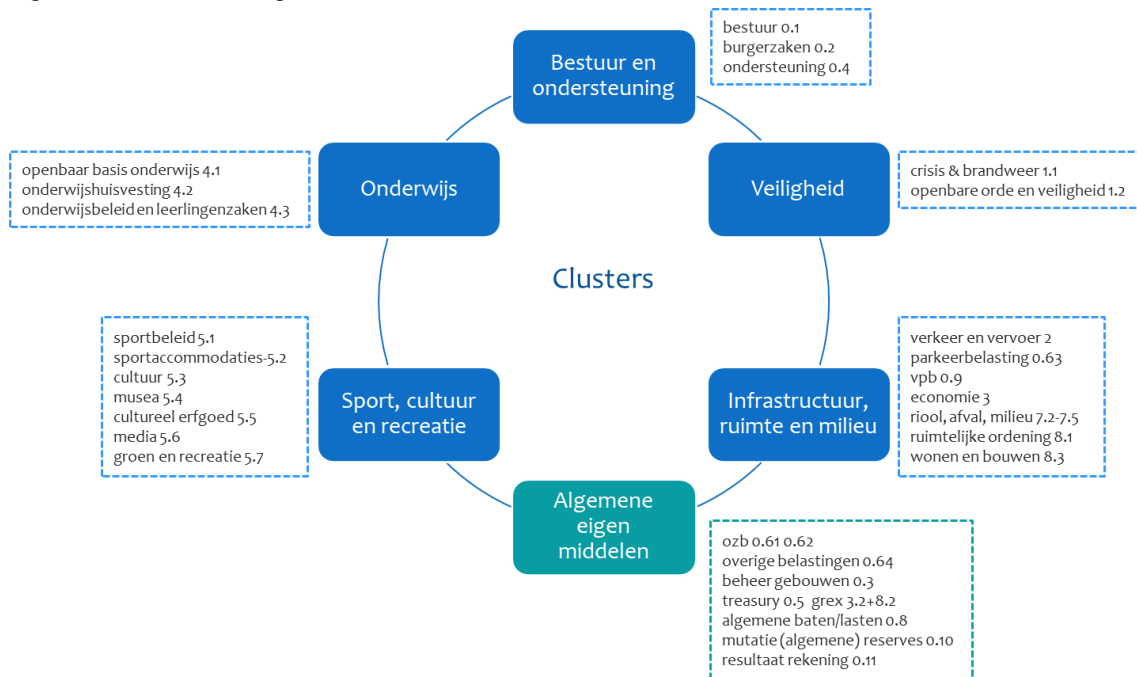
In het onderzoek zijn verschillende varianten van de clusterindeling onderzocht en voorgelegd aan de begeleidingscommissie en stuurgroep. Zo is gekeken naar een relatief fijne indeling in 11 clusters (zie werkwijze) en een grovere indeling in drie uitgavenclusters. Voor een indeling in 11 clusters is vanuit de gewenste globaliteit niet gekozen. Voor een verdere indikking naar 3 clusters is niet gekozen omdat de inhoudelijke samenhang en de relatie met de kostendrijvers niet altijd logisch is.

Alle criteria afwegende hebben de begeleidingscommissie en de stuurgroep gekozen voor de samenstelling van vijf uitgavenclusters en één inkomstencluster in het klassieke domein. Deze clusterindeling is bekrachtigd in het Bestuurlijk Overleg tussen de VNG en het Rijk in september 2019. Figuur 2.2 geeft de clusterindeling voor het klassieke domein weer. De codes verwijzen naar de Iv3-taakvelden.

⁴¹ Raad voor het Openbaar Bestuur (2019). *Beleidsvrijheid geduid. Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen.*

⁴² Naast deze centrale criteria is ook gekeken naar voldoende omvang van een cluster en mogelijkheden voor onderhoud met behulp van Iv3.

Figuur 2.2: Clusterindeling klassiek domein in relatie tot Iv3-taakvelden



2.3.2 Codering van lasten en baten

De lasten en baten van steekproefgemeenten zijn gecodeerd naar de clusters waarop ze betrekking hebben. Deze informatie is niet altijd af te leiden uit de gebruikte Iv3-taakvelden in de financiële administratie. Zo dient volgens de nieuwe Iv3-voorschriften alle overhead te worden verzameld op één taakveld, terwijl een deel van de overhead direct is gerelateerd aan inhoudelijke taakvelden. Iets vergelijkbaars geldt voor mutaties van reserves. Ook laten de Iv3-voorschriften soms ruimte aan gemeenten voor verschillende interpretaties.

Bij onduidelijkheden in de financiële gegevens zijn aanvullende vragen gesteld aan gemeenten. Op basis van de antwoorden zijn posten, waar nodig, anders toegedeeld of gesplitst over verschillende rubrieken. Het doel van de codering is om de netto lasten van gemeenten per cluster *zo goed mogelijk onderling vergelijkbaar te maken*.

De codering heeft geleid tot een uniforme rubricering van lasten en baten naar de afgesproken clusterindeling, waardoor de financiële beelden van gemeenten onderling beter vergelijkbaar zijn geworden. Dit is gebeurd binnen het randtotaal van de *door gemeenteraden vastgestelde rekeningcijfers*: er worden bij de codering geen lasten of baten weggelaten of toegevoegd. De uitkomsten van de aangepaste toedelingen zijn teruggekoppeld naar alle steekproefgemeenten. In een aantal gevallen heeft dit geleid tot een (beperkte) bijstelling.

werkwijze overhead

Conform het BBV dient naast PIOFACH⁴³ ook ondersteuning van het primair proces (o.a. management, secretariaten) te worden verantwoord op taakveld 0.4. Deze ondersteuning van het primaire proces heeft echter een taakgerelateerd karakter. Dat betekent dat de omvang van deze taakgerelateerde overhead voor

⁴³ Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie, Huisvesting. Dit zijn de bedrijfsvoeringstaken, ook aangeduid als 'overhead'

een belangrijk deel samenhangt met structuurkenmerken van gemeenten. Voor het *verdeemodel* is er daarom voor gekozen om het taakgelcreateerde deel van overhead (in afwijking van het BBV) toe te delen aan de inhoudelijke taakvelden. Bovendien gaan gemeenten in de praktijk op uiteenlopende wijzen om met het onderscheid tussen algemene en taakgerelateerde overhead. De ene gemeente verantwoordt taakgerelateerde overhead op een taakveld, de andere op taakveld 0.4. Hierdoor zijn cijfers niet onderling vergelijkbaar. Door voor het onderzoek een uniforme wijze van toedeling te hanteren zijn de cijfers onderling vergelijkbaar gemaakt.

werkwijze mutaties reserves

Conform BBV verzamelen gemeenten deze op taakveld 0.10, terwijl een deel van de reservemutaties taakgerelateerd is (met name egalisereserves en bestemmingsreserves voor specifieke programma's/taakvelden). Deze reservemutaties zijn meegenomen bij het betreffende cluster. Het is in het klassieke domein gebruikelijk toevoegingen en onttrekkingen van reserves in de analyse van een verdeemodel te salderen met het betreffende taakveld. Dit geeft een beter beeld van de structurele kostenpatronen. Dit is gebeurd voor alle reserves die op taakveld 0.10 zijn verantwoord, dus inclusief de reserves die betrekking hebben op het sociaal domein.

Mutaties van algemene reserves worden niet aan een cluster toegeedeeld. Deze werkwijze ligt ook ten grondslag aan de huidige verdeling in het gemeentefonds. In de rekening 2017 wordt door gemeenten in totaal per saldo 43 euro per inwoner aan onttrekkingen uit reserves verantwoord.⁴⁴

werkwijze inkomsten integratie- en decentralisatie-uitkeringen

De integratie- en decentralisatie-uitkeringen maken geen deel uit van het herijkingsonderzoek. Er is daarom voor gekozen om deze middelen in beginsel te salderen met de netto lasten op het cluster waarop deze uitkeringen betrekking hebben.

We merken op dat de decentralisatie-uitkering (DU) bevolkingsdaling afloopt in 2020, terwijl in 2017 middelen via deze DU zijn verdeeld naar gemeenten en dus in de analysebestanden zijn opgenomen. Er is daarom besloten om de netto lasten niet te corrigeren voor deze DU, zodat de modelschattingen niet worden verstoord door de beëindiging van de DU. Vanwege het structurele karakter van de middelen is door BZK een vergelijkbare werkwijze voorgesteld voor de IU raadsleden die met ingang van 2019 is geïntroduceerd.⁴⁵

2.3.3 Onderdelen die buiten de verevening blijven

In overleg met de begeleidingscommissie, stuurgroep en de Commissie Financiën van de VNG is een keuze gemaakt om bepaalde onderdelen buiten de verevening te houden.

taakveld afval (reiniging)

Ten aanzien van de netto lasten van gemeenten inzake het inzamelen en verwerken van afval wordt er in de huidige verdeling van het gemeentefonds vanuit gegaan dat gemeenten hun uitgaven kunnen dekken met gemeentelijke heffingen. Dit betekent dat deze netto lasten niet worden gehonoreerd in het gemeente-

⁴⁴ Dit is het totaal van alle reserves die op taakveld 0.10 worden verantwoord, dus inclusief de reserves die betrekking hebben op het sociaal domein.

⁴⁵ Deze werkwijze vormt een aandachtspunt bij de analyse van de aansluitverschillen. Alhoewel het macro om relatief beperkt budget gaat, hebben deze voor individuele gemeenten soms een substantiële betekenis. Wanneer deze budgetten worden ondergebracht in brede clusters met globaal werkende maatstaven, kunnen deze budgetten in belangrijke mate worden toegeedeeld aan andere gemeenten dan die momenteel deze DU en IU ontvangen.

fonds. Daarnaast zijn de uitgaven op dit taakveld voor een belangrijk deel BTW-gerelateerd. Dit betekent dat de BTW kan worden gedeclareerd bij het BTW-compensatiefonds (BCF). In verband daarmee is bij de introductie van het BCF een budget uitgenomen uit het gemeentefonds.

In verband met deze BTW-uitname is er in het huidige gemeentefonds voor dit taakveld sprake van een negatief ijkpunt (in 2017 gemiddeld circa -17 euro per inwoner). In 2017 realiseren alle gemeenten tezamen gemiddeld circa 25 euro per inwoner aan netto baten op het taakveld afval (volgens Iv3 rekening 2017).

De begeleidingscommissie en stuurgroep hebben geadviseerd om bij de huidige herijking deze uitname te handhaven en geen nieuwe verdeling te schatten op de feitelijke netto lasten in 2017.

taakveld riolering

Evenals bij het taakveld afval wordt in de huidige verdeling van het gemeentefonds verondersteld dat gemeenten hun netto lasten inzake riolering in beginsel kunnen dekken met gemeentelijke heffingen. Alleen gemeenten met een slechte bodemgesteldheid ontvangen via het gemeentefonds een vergoeding voor de extra lasten voor riolering die samenhangen met dit structuurkenmerk. Deze vergoeding wordt gedragen door gemeenten met een goede bodemgesteldheid.

Daarnaast zijn de uitgaven op dit taakveld voor een belangrijk deel BTW-gerelateerd, waardoor de BTW kan worden gedeclareerd bij het BTW-compensatiefonds (BCF). In verband daarmee is bij de introductie van het BCF een budget uitgenomen uit het gemeentefonds.

Per saldo ontvangen alleen gemeenten met een (zeer) slechte bodemgesteldheid derhalve een vergoeding via het gemeentefonds voor hun netto lasten inzake riolering. Bij alle andere gemeenten is er sprake van een negatief bedrag in het gemeentefonds (combinatie uitname BCF en bijdrage aan vergoeding gemeenten met slechte bodemgesteldheid).

De totale omvang van het negatieve ijkpunt riolering bedraagt in 2017 gemiddeld circa -9 euro per inwoner. De feitelijke baten die gemeenten in 2017 per saldo realiseren op het taakveld riolering, bedragen circa 17 euro per inwoner (volgens Iv3 rekening 2017).

De begeleidingscommissie en stuurgroep hebben geadviseerd om bij de huidige herijking deze uitname te handhaven en geen nieuwe verdeling te schatten op de feitelijke netto lasten in 2017.

toeristenbelasting

De baten uit toeristenbelasting maken sinds 2017 deel uit van het taakveld Economische promotie. In het verleden is ervoor gekozen om de baten uit toeristenbelasting in de analyses voor het verklaren van verschillen deels mee te nemen bij het huidige cluster Wegen en water (onderdeel van het nieuwe cluster IRM) en als algemeen dekkingsmiddel bij het huidige cluster Overige eigen middelen (OEM). Deze keuze was gebaseerd op de aanname dat gemeenten hun baten uit toeristenbelasting voor een belangrijk deel inzetten voor (extra) uitgaven in de sfeer van infrastructuur.

De begeleidingscommissie en stuurgroep hebben geadviseerd om bij de huidige herijking toeristenbelasting mee te nemen bij het cluster AEM en bij de analyse van de residuen in het cluster IRM te kijken of er een relatie is met inkomsten uit toeristenbelasting.

grondexploitaties

De netto lasten met betrekking tot gemeentelijke grondexploitaties maken in het huidige verdeelmodel van het gemeentefonds deel uit van het inkomstencluster OEM. In bijeenkomsten met de begeleidingscommissie en stuurgroep is de vraag opgeworpen of grondexploitaties wel als opgedragen gemeentelijke

taak moeten worden gezien of als een autonome taak. Wanneer men grondexploitaties niet als gemeentelijke taak beschouwt, zou overwogen kunnen worden de daarmee samenhangende netto lasten geheel buiten beschouwing te laten bij de verdeling van de middelen van het gemeentefonds.

In eerder onderzoek⁴⁶ is gebleken dat de feitelijke netto lasten inzake grondexploitaties sterk uiteenlopen tussen gemeenten en een sterke dynamiek laten zien. Voor individuele gemeenten kunnen hiermee in enig jaar honderden euro's per inwoner aan netto baten of lasten gemoeid zijn. In de rekening 2017 verantwoordden gemeenten gemiddeld 64 euro per inwoner aan netto baten uit grondexploitaties (woningen en bedrijven).

Gezien het bedrijfsmatige karakter, grote verschillen tussen gemeenten en de sterke dynamiek tussen de jaren, is door de begeleidingscommissie en stuurgroep voorgesteld om de lasten en baten inzake grondexploitaties (taakvelden 3.2 en 8.3) in de verdeling buiten beschouwing te laten.

Alle bovengenoemde adviezen en voorstellen van de begeleidingscommissie en stuurgroep zijn overgenomen door de onderzoekers en toegepast in het onderzoek.

2.4 Dataset

Idealiter zou voor de regressieanalyse moeten worden beschikt over een complete set financiële gegevens van *alle* Nederlandse gemeenten, die een structureel patroon van netto lasten weergeven. Dan ontstaat er een uiterst solide basis voor de verdeling. Nagegaan is of het mogelijk is om door systematische bewerking van de Iv3-gegevens, met behulp van bevindingen van steekproefgemeenten, een landelijk dekkende dataset te creëren.

2.4.1 Alle Nederlandse gemeenten of steekproefgemeenten

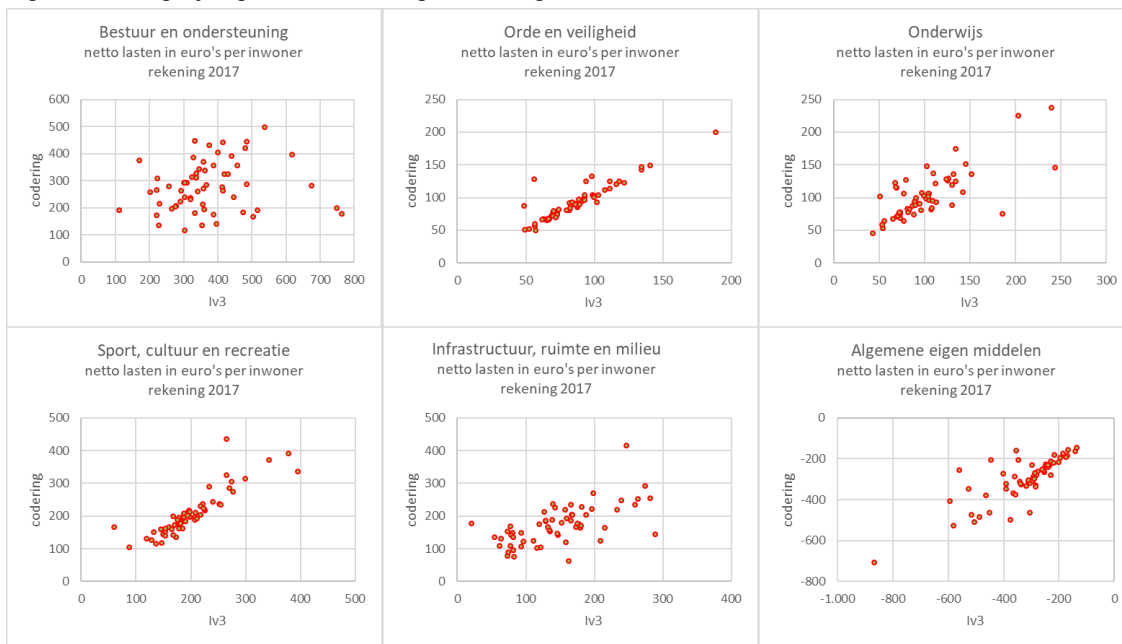
omvang verschillen Iv3-gegevens versus door onderzoekers gecodeerde gegevens

Op basis van gedetailleerde financiële administraties zijn de lasten en baten voor de steekproefgemeenten op uniforme wijze gerubriceerd naar de onderscheiden clusters. De uitkomsten van deze rubricering (codering) zijn gebruikt om na te gaan in hoeverre het mogelijk is om de Iv3-gegevens van alle Nederlandse gemeenten op systematische wijze te corrigeren. Dan zou voor alle gemeenten over een geschikte dataset voor de modelschattingen kunnen worden beschikt. Uit deze analyse kwamen grote verschillen tussen de gecodeerde netto lasten en de Iv3-cijfers naar voren.

In onderstaande figuren zijn de gecodeerde netto lasten per cluster afgezet tegen de netto lasten op basis van Iv3-gegevens zonder correcties (bedragen in euro's per inwoner, rekening 2017). Elk punt is een steekproefgemeente. Als de netto lasten van Iv3 overeenkomen met de codering zou een rechte lijn van links onder naar rechts boven te zien moeten zijn.

⁴⁶ Cebeon, Inkomstenverevening in het gemeentefonds, 2019, in opdracht van het ministerie van BZK.

Figuur 2.3: Vergelijking Iv3 met codering voor 5 uitgavenclusters en inkomstencluster



Uit de vergelijking tussen gecodeerde gegevens en Iv3-gegevens (zie puntenwolken in de bovenstaande figuur) blijkt dat er substantiële verschillen zijn tussen Iv3-cijfers en gecodeerde cijfers, bij het ene cluster groter dan bij het andere. Als een correctieslag voor niet-steekproefgemeenten zou worden gemaakt, zou voor deze verschillen moeten worden gecorrigeerd zodat die op zinvolle wijze kunnen worden meegenomen in de regressieanalyse.

correctie voor afwijkingen tussen Iv3 en gecodeerde netto lasten

We onderscheiden verschillende situaties:

- de netto lasten (Iv3) van steekproefgemeenten verschillen op *systematische* wijze voor (typen) gemeenten van de uitkomsten van de uitgavenanalyse (codering van de grootboeken);
- de netto lasten (Iv3) van steekproefgemeenten verschillen op *niet-systematische* wijze voor (typen) gemeenten van de uitkomsten van de uitgavenanalyse (codering van de grootboeken).

ad a) systematische afwijkingen: afleiden van rekenregels

Onderzocht is of het mogelijk is om correcties op Iv3-gegevens naar clusters enkel is te baseren op de Iv3 gegevens zelf. Hiermee was beoogd de correctie zo ‘waardevrij’ mogelijk door te voeren. Ieder cluster is een combinatie van Iv3-taakvelden. Als alles ‘goed’ geboekt zou zijn, zouden alleen de taakvelden die bij het cluster zijn ingedeeld, moeten bijdragen aan de netto lasten van het cluster. Met regressieanalyse is dit nader onderzocht. In deze analyse waren de netto lasten op Iv3-taakvelden de covariaten en de gecodeerde kosten op een cluster de afhankelijke variabelen. De regressiecoëfficiënten zouden opgevat kunnen worden als ‘correctiefactoren’ (die vervolgens kunnen worden toegepast op niet-steekproefgemeenten). Deze analyse leidde niet tot duidelijke verbeteringen. Dit hangt samen met het feit dat verschillen (grotendeels) niet-systematisch zijn, bijvoorbeeld omdat ze samenhangen met gemeentelijke keuzes, tussentijdse aspecten en specifieke omstandigheden. De ongecorrigeerde Iv3-taakveldgegevens bevatten geen eenduidige informatie om correcties door te voeren. Het is dan ook niet goed mogelijk om niet-steekproefgemeenten in deze correctie mee te nemen. Eventueel zou de analyse nog kunnen worden verbeterd door variabelen mee te wegen die in het uiteindelijke model ook een rol spelen (denk aan fysieke en sociale structuur van een gemeente). Hiervoor is niet gekozen omdat dan uiteindelijk onduidelijk is of de omvang van een effect in het verdeelmodel samenhangt met de correctie of de werkelijke kostenpatronen.

ad b) niet systematische afwijkingen

Eerder is ook gesuggereerd om een niet plausibele waarde (ofwel ‘technische outliers’) van een niet-steekproefgemeente te vervangen door een plausibele waarde van een steekproefgemeente. Dit is niet eenvoudig gezien het niet-systematische karakter van het resultaat van de hercoderingen. Daarbij is het de vraag wat precies ‘niet-plausibel’ is en welke steekproefgemeente dan als proxy zou kunnen dienen. Verder is het waarschijnlijk niet goed uitlegbaar aan niet-steekproefgemeenten. Een niet-steekproefgemeente herkent zich zeer waarschijnlijk niet in de toegekende waarde (netto lasten). Vaak is er een (inhoudelijke) achtergrond voor een niet-plausibele waarde waardoor een technische correctie uiteindelijk niet de lading dekt.

2.4.2 Feitelijke netto lasten of gecorrigeerde netto lasten

Om een dataset te creëren waarvan de netto lasten van gemeenten via een regressiemodel voorspelbaar moeten kunnen zijn, zouden endogene en exogene kostenbepalende factoren uit elkaar moeten worden getrokken. Zo kunnen cijfers worden ‘ontdaan van eigen voorkeuren of een niet efficiënte organisatie’. In het onderzoek is deze mogelijkheid verkend.

endogene en exogene factoren uit elkaar trekken

De feitelijke netto lasten van steekproefgemeenten vormen de basis voor de modelschattingen per cluster.⁴⁷ Deze lasten worden mede bepaald door *endogene* factoren die in beginsel buiten de verdeling dienen te worden gehouden. Daarom is verkend of het mogelijk is hiermee op systematische wijze rekening te houden.

*Feitelijke lasten en baten van gemeenten worden bepaald door **exogene** en **endogene** factoren.*

*Bij **exogene** factoren gaat het om objectieve kenmerken die gemeenten niet kunnen beïnvloeden, maar die wel bepalend zijn voor de kosten die zij moeten maken om hun taken adequaat uit te kunnen voeren.*

Het betreft met name demografische, sociale en fysieke kenmerken van gemeenten.

*Bij **endogene** factoren gaat het om gemeentelijke (beleids)keuzes. Deze keuzes kunnen tot uiting komen in hogere of lagere (i) voorzieningenniveaus (mede ingegeven door beschikbaarheid van meer of minder eigen middelen) en/of (ii) mate van efficiëntie in organisatie en uitvoering.*

De Fvw en de inrichting van het gemeentefonds zijn erop gericht om gemeenten te faciliteren bij decentrale afwegingen en beleidskeuzes. Binnen de (wettelijke) kaders hebben gemeenten de mogelijkheid beleid zelf handen en voeten te geven (beleidsvrijheid). De autonomie van gemeenten is één van de pijlers van het systeem. Hoe gemeenten omgaan met bijvoorbeeld afval, veiligheid of onderwijshuisvesting kan sterk uiteenlopen. Bij afval kan worden gedacht aan de wijze van inzamelen (frequentie, scheiden fracties, uitbesteden, samenwerken e.d.) of verschillen lasten voor de vuilverwerking. Bij veiligheid zien we bijvoorbeeld dat achter verzamelbegrippen zoals ‘leefbaarheid’ of ‘wijkaanpak’ een scala van activiteiten (met of zonder buitengewoon opsporingsambtenaren, BOA’s) kan schuilgaan. De gekozen aanpak sluit vaak aan bij de behoefte van bepaalde wijken. Bij onderwijshuisvesting spelen weer andere aspecten zoals verschillen in gehanteerde afschrijvingsmethodes en rentetoerekeningen, leegstand van gebouwen/lokalen en de leeftijd van de onderwijshuisvesting.

⁴⁷ Voor zover mogelijk zijn inkomsten uit parkeerbelasting, taakgerelateerde heffingen en leges, IU/DU's en bestemmingsreserves in het klassieke domein meegenomen bij het cluster waarop ze inhoudelijk betrekking hebben. Meer algemene inkomstenbronnen (zoals toeristenbelasting of overige eigen inkomsten) maken onderdeel uit van het cluster Algemene eigen middelen (AEM).

Het is binnen het kader van dit onderzoek onmogelijk om voor elke individuele gemeente een doelmatigheidsonderzoek te doen om te bezien of gemaakte keuzes doelmatig zijn en op basis hiervan te bepalen of het wenselijk is om de netto lasten te corrigeren (naar boven of naar beneden). Dit is ook niet nodig omdat de verdeling niet individuele gemeenten volgt, maar de collectieve keuze (kostenoriëntatie) van gemeenten. We gaan er voor de verdeling vanuit dat gemeenten hun schaarse middelen binnen de gestelde (wettelijke) kaders zo efficiënt mogelijk inzetten, te meer omdat zij voor hun klassieke taken een jarenlange ervaring hebben opgebouwd. We sluiten aan bij het gemiddelde efficiëncyniveau van (groepen) gemeenten. Voor de analyse is het wel belangrijk om naar de spreiding binnen een groep te kijken en te beoordelen in de residuen analyse of kostenpatronen van gemeenten samenhangen met beleidskeuzes (in uitvoering en voorzieningenniveau; ofwel endogene kostendrijvers) dan wel structuurkenmerken (exogene kostendrijvers).

Om te onderzoeken of endogene kostendrijvers relevant zijn hebben we in de uitvraag diverse vragen hierover opgenomen die aan alle steekproefgemeenten zijn voorgelegd. De lijst is niet uitputtend maar geeft belangrijke aanknopingspunten om afwijkende kostenpatronen te kunnen verklaren. Zo is gevraagd naar:

- onderwijs: aantal schoolgebouwen, leeftijd, leegstand, VNG-norm;
- openbare ruimte: CROW-normen, relatie grondexploitaties;
- riolering: type riool;
- afval: wijze en frequentie van inzamelen;
- veiligheid: aantal BOA's en verdeling over domeinen;
- et cetera.

Veel gemeentelijke beleidskeuzes en uitvoeringspraktijken zijn niet cijfermatig in rekenregels te vatten. Ook blijken gemeenten hun algemene eigen middelen op zeer uiteenlopende wijze in te zetten, waardoor er geen eenduidige relatie kan worden gelegd tussen bijvoorbeeld inkomsten uit toeristenbelasting en (extra) netto lasten op bepaalde uitgavenclusters.

Dit betekent dat de modelschattingen zijn afgestemd op de feitelijke netto lasten per cluster op basis van rekeningcijfers 2017 zonder dat op voorhand rekening is gehouden met mogelijk vertekenende effecten van endogene factoren (gemeentelijke keuzes inzake voorzieningenniveau, meer/minder efficiënte uitvoering en beschikbare algemene eigen middelen). Deze elementen nemen we mee in de analyse om hoge/lage kostenniveaus (binnen groepen gemeenten) te kunnen duiden en vertalen om bepaalde kosten-niveaus wel of niet te honoreren in de verdeling.

2.5 Maatstaven

plausibele samenhang met gemeentelijke kosten per cluster

De verdeelsystematiek van het gemeentefonds beoogt de noodzakelijke gemeentelijke kosten te benaderen via objectieve structuurkenmerken oftewel verdeelmaatstaven. Om zinvolle modelschattingen op de netto lasten te kunnen doen, is in samenspraak met de begeleidingscommissie en stuurgroep per cluster een plausibele basisset van maatstaven benoemd. Hiervoor is gebruik gemaakt van de bestaande verdeelmaatstaven voor het klassieke domein, aangevuld met een aantal nieuwe maatstaven.

toetsing aan eisen Financiële-verhoudingswet en met gemeentelijke experts

De set inhoudelijk plausibele maatstaven per cluster is getoetst aan de eisen van de Fvw en in een aantal werksessies doorgesproken met deskundigen van (steekproef)gemeenten. Zij hebben de inhoudelijke

plausibiliteit van deze maatstaven onderschreven en ook aandacht gevraagd voor de mogelijke betekenis van enkele andere indicatoren.

Een aantal nieuwe, of aanpassingen op bestaande, maatstaven is geïntroduceerd en voorgelegd aan de stuurgroep. Een overzicht van de maatstaven per cluster is opgenomen in bijlage C.

De meeste maatstaven zijn bestaande verdeelmaatstaven. Voor de definitie van deze verdeelmaatstaven wordt verwezen naar de Toelichting op de berekening van de uitkering van het gemeentefonds 2017 (ministerie van BZK).

De volgende maatstaven zijn nieuw of aangepast door ze globaler te definiëren:

- leerlingen: dit is de som van het aantal leerlingen per schoolvestiging in het primair onderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs. De aantallen leerlingen in het speciaal en voortgezet onderwijs zijn gebaseerd op de bestaande maatstaven in het gemeentefonds (inclusief onderliggende wegingen). Het aantal leerlingen in het primair onderwijs heeft betrekking op het aantal leerlingen met een bekostigde inschrijving in het primair onderwijs op peildatum 1 oktober 2017 (schooljaar 2016-2017). Deze gegevens zijn afkomstig van Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO, Leerlingen po per gemeente, postcode leerling en leeftijd);
- onderwijsachterstandsindicator: dit betreft de door het CBS ontworpen indicator voor onderwijsachterstanden waarmee OCW het onderwijsachterstandenbudget over gemeenten kan verdelen. CBS, maatwerk, achterstandsscores gemeenten, voorlopig 2017/2018;
- niet-westerse migratieachtergrond: dit betreft het aantal personen dat is opgenomen in het bevolkingsregister van een Nederlandse gemeente en waarvan ten minste één ouder is geboren in een van de landen in de werelddelen Afrika, Latijns-Amerika, Azië (exclusief Indonesië en Japan) of Turkije. Bron: CBS, Bevolking: leeftijd, migratieachtergrond, geslacht en regio per 1 januari;
- woningen met logiesfunctie: dit is het aantal verblijfsobjecten per gemeente met een logiesfunctie volgens de basisregistratie adressen en gebouwen (BAG) en maakt deel uit van de bestaande maatstaf woonruimten;
- regionale centrumfunctie: aantal inwoners dat een gemeente aantrekt uit de omgeving, waarbij de afstanden over de weg worden gemeten. De aantrekkingskracht wordt berekend per woonkern⁴⁸ en is gewogen met de omgevingsadressendichtheid (OAD)⁴⁹ van de woonkern. De aantrekkingskracht neemt lineair toe met het aantal inwoners en kwadratisch af met de afstand;
- bovenregionale centrumfunctie: aantal inwoners dat een gemeente aantrekt uit de omgeving, waarbij de afstanden over de weg worden gemeten. De aantrekkingskracht wordt berekend per woonkern en is gewogen met de OAD van de woonkern. De aantrekkingskracht neemt kwadratisch toe met het aantal inwoners en kwadratisch af met de afstand;
- meerkernigheid: dit betreft het aantal woonruimten indien een gemeente meer dan 5 kernen met meer dan 500 adressen heeft.

2.6 Regressieanalyse

advies om regressieanalyse te gebruiken

In december 2018 is op basis van onderzoek van SEO⁵⁰, geadviseerd om een verdeling van de middelen voor het sociaal domein te ontwikkelen met behulp van (lineaire) regressieanalyse op gemeentelijk niveau. Ook in het klassieke domein is er voor gekozen om de verdeelmodellen te schatten met behulp van (lineaire) regressieanalyse op basis van feitelijke netto lasten van gemeenten en niet de gebruikelijke

⁴⁸ Rastervierkanten van 500x500 meter met 25 of meer adressen.

⁴⁹ OAD: omgevingsadressendichtheid per kern die is genormaliseerd.

⁵⁰ SEO (2018). De optimale verdeelsystematiek voor het sociaal domein in het gemeentefonds.

verschillenanalyse. Er was behoefte aan een transparante (narekenbare) en objectieve methode. De huidige verdeling werd als ‘black box’ ervaren. Daarnaast werd consistentie in de methodiek binnen de verdeling van de algemene uitkering gewenst.

De feitelijke netto lasten per cluster in 2017 worden in de regressieanalyse opgevat als afhankelijke ofwel te verklaren variabele. Om op basis van deze gegevens tot een model te komen, begint de analyse met de maatstaf uit de basisset die de sterkste correlatie heeft met de netto lasten per inwoner⁵¹. Via een algoritme (*forward procedure* in SPSS) wordt op systematische wijze steeds een maatstaf toegevoegd aan de regressievergelijking. Dit proces herhaalt zich tot dat alle relevante maatstaven zijn gebruikt en een nog toe te voegen maatstaf geen significante bijdrage meer levert aan het model.

inhoud methode

In onderstaande box wordt de gekozen methode toegelicht.

toepassing regressieanalyse voor feitelijke netto lasten van gemeenten

De *feitelijke netto lasten* kunnen worden beschouwd als *een functie van* (1) inkomstenbronnen (uitkering gemeentefonds, lokale belastingen en overige eigen middelen), (2) endogene factoren of voorkeuren van gemeenten (organisatie en voorzieningenniveau) en (3) exogene kostenverhogende structuurkenmerken (bijvoorbeeld een slappe bodem of een zwakkere sociale structuur).

Netto lasten = f (inkomstenbronnen, endogene factoren, exogene kostenfactoren)

In de analyses van de uitgavenclusters focussen we ons op de relatie tussen exogene kostenverhogende structuurkenmerken en netto lasten in het jaar 2017. Daarbij wordt geabstraheerd van endogene factoren of extra inkomstenbronnen. De veronderstelling in het gekozen regressiemodel is dat deze factoren random zijn verdeeld. Anders gezegd: de netto lasten van gemeenten worden grotendeels door exogene structuurkenmerken bepaald. Opgemerkt wordt dat als voorkeuren van gemeenten en beschikbare inkomstenbronnen niet worden meegenomen in de regressieanalyse de **invloed** van de structuurkenmerken die wel in de regressie zijn opgenomen wordt **overschat**. Het is van belang hier goed naar te kijken en in de uiteindelijke beoordeling van een verdelvoorstel deze drie elementen in onderlinge samenhang te wegen.

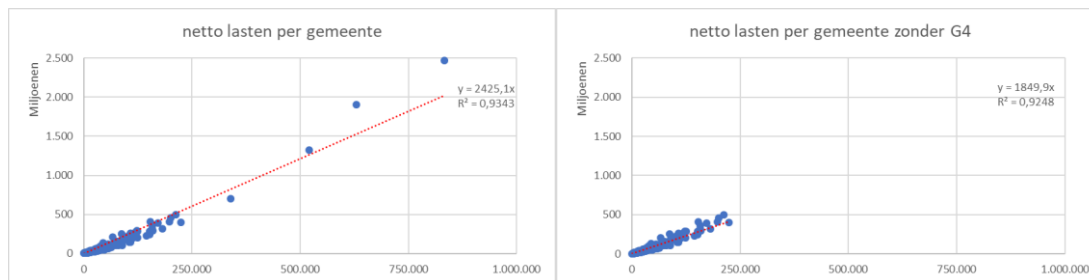
schaling van maatstaven en netto lasten

In de literatuur wordt geadviseerd de maatstaven en de afhankelijke variabele te schalen naar bijvoorbeeld inwoners, jongeren of woonruimten. Indien de regressieanalyse wordt toegepast op absolute bedragen per cluster dan zou de uitkomst zich immers gedragen naar de netto lasten van grote gemeenten. Elke afwijking die een grote gemeente heeft van de regressielijn, leidt tot grote aansluitverschillen (residuen⁵²), enkel en alleen omdat de gemeente groot is (veel inwoners heeft) en daardoor logischerwijze meer uitgeeft. In de literatuur wordt deze schijnrelatie *spurious correlation due to size* genoemd.

In onderstaand voorbeeld is te zien dat de regressielijn ‘omhoog wordt getrokken’ door de grootste gemeenten (*links met en rechts zonder G4*).

⁵¹ Afhankelijk van het cluster is soms een andere schaafactor gekozen.

⁵² Het algoritme van de regressie werkt zodanig dat deze residuen zo goed mogelijk worden geminimaliseerd (kleinste kwadraten schatter). De lijn wordt zodanig getrokken dat ‘de afstand tussen alle punten en de lijn’ minimaal is.



Door de G4 niet mee te nemen daalt de regressie-coëfficiënt met circa 24% (van 2.425 naar 1.850). Dit is bij een simpele regressie waarbij alleen het aantal inwoners als maatstaf is meegenomen en ondanks een verklaarde variantie van 93% respectievelijk 92%. Het effect kan dus in de praktijk aanzienlijk zijn. Door schaling wegen alle punten/gemeenten even zwaar mee. In de analyse is zo het gewicht van de gemeente Den Haag even groot als dat van de gemeente Sluis.

Zonder schaling zou daarnaast niet aan een belangrijke voorwaarde van lineaire regressieanalyse worden voldaan. Residuen (het verschil tussen de regressielijn en de feitelijke netto lasten) zijn veelal niet onafhankelijk van elkaar en hebben een andere verdeling. In de statistiek staat dit bekend als heteroskedasticiteit. De variantie van de residuen dient onafhankelijk te zijn van de onafhankelijke variabele. Als aan deze voorwaarde niet is voldaan dan heeft dit gevolgen voor de standaardafwijking van de coëfficiënten en daarmee voor de kans dat een maatstaf wel of niet wordt gekozen.

Het is mogelijk om geavanceerdere modellen te schatten. Hierbij kan worden gedacht aan log-transformaties, meerdere jaren gepoold of een simultane schatting van clusters (zie ook Allers 2005)⁵³. De vraag is echter of dit soort verfijningen de stabiliteit, uitlegbaarheid en beoogde globaliteit bevorderen. In het onderzoek is er –in aansluiting op de uitgebrachte adviezen– voor gekozen om dit niet te doen.

Voor het herijkingsonderzoek wordt uitgegaan van een gemeentelijk lineair additief model op clusterniveau (op basis van één peiljaar), waarbij de feitelijke netto lasten en maatstaven zijn geschaald. Lineair additief wil zeggen dat de uitkomst van het model de optelsom is van de gewichten (p) en de volumina (q) van de maatstaven.

werkwijze regressieanalyse per cluster op steekproefgegevens

Per cluster hebben we een regressieanalyse uitgevoerd. Hierbij zijn de volgende stappen doorlopen (hier beschrijven we de algemene aanpak; bij de bespreking van de clusters wordt nader ingegaan op de details):

1. *bepaling netto lasten*: lasten en baten op afzonderlijke Iv3-taakvelden zijn gerubriceerd naar afgebakende clusters. Mutaties reserves, integratie- en decentralisatie uitkeringen (IU/DU) zijn waar relevant meegenomen bij de berekening van de netto lasten per cluster en per gemeente;
2. *selectie basisset van maatstaven*: samen met gemeentelijk deskundigen, de begeleidingscommissie en de stuurgroep zijn mede op basis van bestaande inzichten (literatuurstudie) per cluster typen maatstaven benoemd waarvan gezien de inhoud van een cluster wordt verondersteld dat ze een plausibele relatie met de netto lasten op een cluster hebben;
3. *schaling*: afhankelijk van inhoudelijke overwegingen wordt per cluster een schalingsfactor gekozen. Veelal worden de netto lasten per inwoner geschaald behalve bij Onderwijs (geschaald naar jongeren) en bij IRM (geschaald naar omgevingsadressendichtheid);
4. *beoordeling outliers vooraf*: per cluster is bekeken of steekproefgemeenten een stabiel uitgavenpatroon laten zien tussen 2017 en 2018. Niet meegenomen zijn incidentele outliers waarbij het netto

⁵³ Allers, Dr. M.A., Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen. COELO, 2005.

lastenniveau in 2017 meer dan een factor 2 verschilt van 2018. Het aantal verschilt per cluster van 1 tot 5 steekproefgemeenten. Aansluitend is ook per cluster naar univariate outliers gekeken (zscore groter dan 3). De netto lasten van deze gemeenten liggen dermate ver van het steekproefgemiddelde dat het niet wenselijk is om ze mee te nemen in de analyse. Deze outliers zouden het gemiddelde beeld teveel vertekenen. Het aantal univariate outliers verschilt per cluster van 0 tot 2;

5. *toepassen forward regressie*: de selectieprocedure begint met een startmodel waarin alleen de schaalfactor zit. Vervolgens wordt stapsgewijs de maatstaf uit de basisset toegevoegd die de meeste toegevoegde waarde heeft (in termen van verklaarde variantie). De procedure stopt als de bijdrage van de resterende maatstaven niet meer significant is ($p < .10$);
6. *statistische beoordeling*: de forward regressie leidt tot een uitkomst die in eerste instantie op basis van statistische criteria wordt beoordeeld: R^2 en AIC. De R^2 is een statistische maat die aangeeft welk deel van de verschillen tussen gemeenten samenhangt met de gekozen maatstaven. De AIC (Akaike information criteria) is een statistische maat om de toegevoegde waarde van een maatstaf te beoordelen en geeft een indicatie van overfitting.⁵⁴ Statistici streven veelal naar een zo ‘zuinig’ mogelijke model dat met zo min mogelijk maatstaven zo hoog mogelijke R^2 genereert;
7. *verfijningen van regressie-uitkomst*: soms krijgen parameters in de regressie een negatief teken of worden bepaalde maatstaven vanwege multicollineariteit niet opgenomen, terwijl deze wel een plausibele samenhang hebben met gemeentelijke kosten. Daarom is in overleg met begeleidingscommissie en stuurgroep gekeken naar het gericht uit- of aanzetten van (negatieve) maatstaven of het anders vormgeven van een maatstaf (zie onderstaande toelichting). Het resultaat is een verdeelformule die netto lasten op basis van structuurkenmerken optimaal voorspelt.

werkwijze verfijningen regressie

In onderstaande overzicht schetsen we enkele problemen waarop we in het onderzoek zijn gestuit, en geven we aan welke oplossingen hiervoor zijn verkend.

Probleem	Toelichting	Oplossingsrichting
Negatieve gewichten	het toepassen van regressieanalyse levert regelmatig negatieve effecten op terwijl een dergelijk effect vanuit de inhoud van de taak en daarmee samenhangende kosten gezien niet logisch is. We zien dit als structuurkenmerken sterk met elkaar samenhangen (bijvoorbeeld huishoudens, inwoners en woonruimten)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ negatieve maatstaf uitzetten ✓ constraints opleggen ✓ definitie van maatstaven aanpassen
Multicollineariteit	in de regressie worden soms maatstaven niet meegenomen in de schattingen vanwege hoge correlaties met andere maatstaven. Daarnaast verdringen bepaalde variabelen andere variabelen (hetgeen soms ook weer leidt tot negatieve effecten)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ handmatig bepaalde maatstaven toevoegen ✓ maatstaven samenvoegen of anders vormgeven

doorontwikkelen van bestaande maatstaven

Aanpassingen en vernieuwingen van bestaande maatstaven zijn met de begeleidingscommissie en de stuurgroep besproken. Waar dat van toepassing is, zijn in de basisset de verbeterde versies van maatstaven opgenomen (zie clusterhoofdstukken 3 t/m 7).⁵⁵ Het uitgangspunt was om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande maatstaven.

⁵⁴ De AIC is een getal dat groter of kleiner wordt als een maatstaf wordt toegevoegd. Als de AIC fors kleiner wordt, heeft een maatstaf toegevoegde waarde. Als de AIC groter wordt, heeft de maatstaf in statistische zin geen toegevoegde waarde.

⁵⁵ Soms is als verkenning ook de oude operationalisering aangeboden aan de regressie om te zien of dit effect heeft.

gevoeligheidsanalyse

Er is tevens een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd waarbij steekproefgemeenten gericht of random zijn uitgezet of bepaalde maatstaven niet in de modelschattingen zijn meegenomen. Dit leidt tot wisselende beelden (gewichten) per cluster. De uitkomst voor het gekozen onderzoeksjaar blijkt gevoelig als gemeenten worden aan- of uitgezet. Er is voor gekozen optimaal gebruik te maken van beschikbare gegevens en bij uitzondering gemeenten in een clusteranalyse niet mee te nemen.

2.7 Aansluitverschillen

Het model dat uit de forward regressieanalyse komt, is statistisch gezien het ‘best passende’ model. Het doorvoeren van verfijningen leidt tot een meer plausibele verdeelformule (geen negatieve parameters), maar een mindere statistische fit. Uiteindelijk gaat het om de vraag wat bestuurlijk gezien het best bruikbare en gedragen model is. Daarvoor dienen de modellen te worden gezien in het licht van het brede beoordelingskader (zie paragraaf 2.1).

Om die reden leggen we in de analyse een link tussen enerzijds de techniek (de uitkomst uit de regressieanalyse) en anderzijds de (bestuurlijke) beoordeling van aansluitverschillen en (niet) logische uitkomsten. Schematisch ziet dit proces er als volgt uit:



We hebben in de herijking de aansluitverschillen en daarmee samenhangende achtergronden (ook in dynamisch opzicht) onderzocht. Hierbij is een aansluitverschil gedefinieerd als: het verschil tussen de modeluitkomst en de feitelijke netto lasten van gemeenten. In deze analyse hebben we antwoord gezocht op de volgende vragen:

- ✓ hoe groot zijn aansluitverschillen en vertonen deze een bepaald *patroon* voor groepen gemeenten? voor verschillende structuurgroepen laten we (per cluster) de aansluitverschillen in euro's per inwoner zien en beschrijven we zo feitelijk mogelijk relevante patronen en afwijkingen. Daarbij is ook gekeken naar de achtergrond van aansluitverschillen (exogeen dan wel endogeen);
- ✓ wat is het aantal *uitbijters*? per cluster rapporteren we het aantal (model) uitbijters dit zijn gemeenten met een aansluitverschil van meer dan twee maal de standaarddeviatie. Statistisch gezien is het aantal te verwachten uitbijters per cluster circa 4 gemeenten.
- ✓ zijn de aansluitverschillen en de modeluitkomst *logisch*?

per cluster beoordelen we het aantal onlogische uitkomsten. Daarbij hanteren we een ruime grens (25 euro per inwoner). Uitkomsten zijn als onlogisch aangemerkt wanneer gemeenten (i) feitelijk duidelijk *minder* uit het gemeentefonds ontvangen dan ze uitgeven en in de nieuwe modellen nog minder krijgen of (ii) feitelijk duidelijk *meer* ontvangen dan ze uitgeven en in de nieuwe modellen nog meer krijgen.

- ✓ zijn de geschatte modelparameters *toekomstbestendig* (dynamische kostenoriëntatie)?
per cluster beoordelen we de plausibiliteit van de omvang van een parameter (p) in relatie tot de omvang van het taakonderdeel waaraan de maatstaf inhoudelijk is gerelateerd. Indien de p niet goed aansluit zal een toe- of afname op de maatstaf een minder logische samenhang laten zien met de ontwikkeling van de netto lasten.

Voorbeeld om onlogische uitkomsten te bepalen:

<i>gemeente</i>	<i>uitgaven</i>	<i>nieuwe verdeling</i>	<i>oude verdeling</i>	<i>duiding</i>
<i>gemeente A</i>	100	105	120	gewenst en uitlegbaar
<i>gemeente B</i>	100	95	80	gewenst en uitlegbaar
<i>gemeente C</i>	100	150	120	niet logisch (verschil wordt groter)
<i>gemeente D</i>	100	60	80	niet logisch (verschil wordt groter)
<i>gemeente E</i>	100	70	110	niet logisch (teken slaat om)
<i>gemeente F</i>	100	110	70	niet logisch (teken slaat om)

Toelichting: gemeenten A tot en met F geven allemaal 100 euro per inwoner uit. Gemeente A krijgt momenteel uit het gemeentefonds 120 euro per inwoner en in de nieuwe verdeling 105 euro per inwoner. Gemeente B gaat van 80 in de oude verdeling naar 95 in de nieuwe verdeling. Voor A en B gaat de nieuwe verdeling in de verwachte richting en zijn de uitkomsten uitlegbaar. Het verschil tussen uitgaven en verdeling is kleiner geworden.

Voor gemeenten C en D wordt het gat tussen verdeling en uitgaven (meer dan 15 euro) groter. Voor gemeenten E en F slaat het 'teken' om: van positief naar negatief (E) en van negatief naar positief (F). Maar ook dit zijn niet verwachte (onlogische) ontwikkelingen.

2.8 Samenvatting uitgangspunten en leeswijzer clusteranalyses

samenvatting meegegeven uitgangspunten voor de herijking

- een integraal beoordelingskader waaraan de uitkomsten van de nieuwe verdeling worden getoetst;
- het rubriceren van gemeentelijke taken in een overzichtelijk aantal clusters binnen het klassieke en het sociaal domein;
- een gezamenlijke steekproef voor beide deelonderzoeken en gecoördineerde uitvraag bij deze gemeenten;
- een eenduidige toedeling⁵⁶ van lasten en baten uit de gemeentelijke jaarrekeningen aan de clusters in beide percelen, zodat de netto⁵⁷ lasten per cluster tussen gemeenten goed vergelijkbaar worden ('vlag dekt dezelfde lading');
- het gebruik van zoveel mogelijk geharmoniseerde maatstaven in beide percelen die voldoen aan de eisen van de Financiële-verhoudingswet;
- het gebruik van lineaire regressieanalyse per cluster als methodiek om de maatstaven te selecteren en de gewichten van de maatstaven te bepalen;
- het afzonderlijk herijken van de algemene eigen middelen, met de mogelijkheid sommige eigen middelen buiten de verevening te houden.⁵⁸

leeswijzer voor clusteranalyses

Per cluster doorlopen we steeds hetzelfde stramien:

- ✓ we beschrijven de onderdelen en BBV-taakvelden binnen het cluster;
- ✓ vervolgens lichten we de clusteromvang toe op basis van Iv3 gegevens rekening 2017 (exclusief taakgerelateerde overhead en mutaties bestemmingsreserves);
- ✓ daarna maken we de overstap naar de steekproef en tonen de netto lasten per inwoner voor de steekproefgemeenten. Ook gaan we in op clusterspecifieke achtergronden;
- ✓ we presenteren het ontwikkelde model en bespreken en enkele statistische maten die binnen de regressieanalyse vaak worden gebruikt. Tevens worden en enkele verdiepingen toegelicht (waarvan de resultaten in bijlage D zijn te vinden);
- ✓ daarna gaan we in op de aansluitverschillen en aandachtspunten die daaruit voortkomen;
- ✓ tot slot hebben we de uitkomsten samen met de begeleidingscommissie en stuurgroep langs de criteria van het beoordelingskader gelegd.

⁵⁶ Het gaat hier onder andere om een uniforme toedeling van het taakgerelateerde deel van de overhead en de mutaties in reserves. Voor dit laatste wordt in het sociaal domein een andere werkwijze gehanteerd dan in het klassiek domein.

⁵⁷ De netto lasten zijn de lasten minus taakgerelateerde baten (zoals leges, heffingen en specifieke uitkeringen). Het gemeentefonds is afgestemd op de netto lasten van gemeenten.

⁵⁸ Dit betreft de saldi van grondexploitatie, treasury, mutaties algemene reserves, resultaat rekening en overige lasten en baten. Op basis van Iv3-gegevens gaat het in 2017 voor alle gemeenten samen om minimaal 2 miljard euro aan baten. Overigens is ook bepaald dat bij het uitgavencluster Infrastructuur, ruimte en milieu de onderdelen riolering en afval buiten de verevening worden gehouden (in totaal zijn hiermee op basis van Iv3-gegevens in 2017 per saldo 0,7 miljard euro aan baten gemoeid).

3 Cluster Bestuur en ondersteuning

3.1 Taken

samenstelling cluster

Dit cluster omvat de volgende onderdelen die aansluiten bij de Iv3-taakvelden waarop gemeenten hun lasten en baten dienen te verantwoorden:

- bestuur (taakveld 0.1);
- burgerzaken (taakveld 0.2);
- overhead (taakveld 0.4).

Tot dit onderdeel behoren gemeentelijke taken met betrekking tot bestuur en burgerzaken. Voor deze taken gelden voorschriften die, behalve in de Gemeentewet, zijn opgenomen in de Rechtspositiebesluiten burgemeester, wethouders respectievelijk gemeenteraads- en commissieleden, de Wet basisregistratie personen, de Kieswet, de Paspoortwet, de Wet basisregistraties adressen en gebouwen en de Wegenverkeerswet.

Voorts behoort de ‘overhead’ tot dit onderdeel. Dit betreft geen aparte taak, maar wordt conform de voorschriften in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de nadere voorschriften volgens Iv3, Informatie voor derden, apart genomen in de verantwoording. Bij de uitvoering van overheadtaken moeten gemeenten rekening houden met voorgeschreven normen ten aanzien van de accountantscontrole. Aangezien ‘overhead’ een begrip is dat vatbaar is voor verschillende interpretaties, gaan we daar nader op in, met name op het onderscheid tussen binnen dit cluster vallende ‘algemene’ overhead en binnen overige clusters vallende ‘taakgerelateerde’ overhead.

algemene versus taakgerelateerde overhead

De overhead vormt een belangrijk onderdeel van de totale netto lasten van gemeenten. De betekenis van de overhead loopt uiteen, afhankelijk van aard van de taak (verschillen in arbeidsintensiteit, relevantie huisvesting, tractie, et cetera) en gemeentelijke keuzes omtrent organisatie, werkwijze en taakuitvoering (meer of minder efficiënt).

Conform de Iv3-voorschriften dienen gemeenten met ingang van 2017 alle overhead te verantwoorden op taakveld 0.4. Hierbij hoeft geen onderscheid te worden gemaakt naar algemene PIOFACH-kosten⁵⁹ en ondersteuning van het primaire proces (o.a. management, secretariaten). De ondersteuning van het primaire proces heeft echter een taakgerelateerd karakter dat eigenlijk thuis hoort bij de clusters omdat het samenhangt met structuurkenmerken van een cluster. Bovendien gaan gemeenten in de praktijk verschillend om met het afbakenen en toedelen van verschillende componenten van de overhead.

Tegen deze achtergrond heeft de stuurgroep besloten dat in het onderzoek bij de steekproefgemeenten het taakgerelateerde deel van de overhead op uniforme wijze diende te worden toegedeeld aan de inhoudelijke taakvelden. Dat hebben wij als volgt gedaan:

- binnen de lasten en baten verantwoord op taakveld 0.4 is bij de codering van de financiële gegevens van de steekproefgemeenten onderscheid gemaakt naar PIOFACH-taken en taakgerelateerde overhead (ondersteuning primair proces specifieke afdelingen/diensten, zoals afdelingshoofden, secretariaten van afdelingen, budgetten voor opleidingen, wagenparken/tractie, management, verzekeringen);

⁵⁹ Dit zijn kosten voor personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting.

- de als taakgerelateerde overhead gecodeerde posten zijn vervolgens verdeeld over alle taakvelden exclusief Bestuur (0.1), naar rato van de per taakveld verantwoorde salarislasten van eigen personeel.⁶⁰

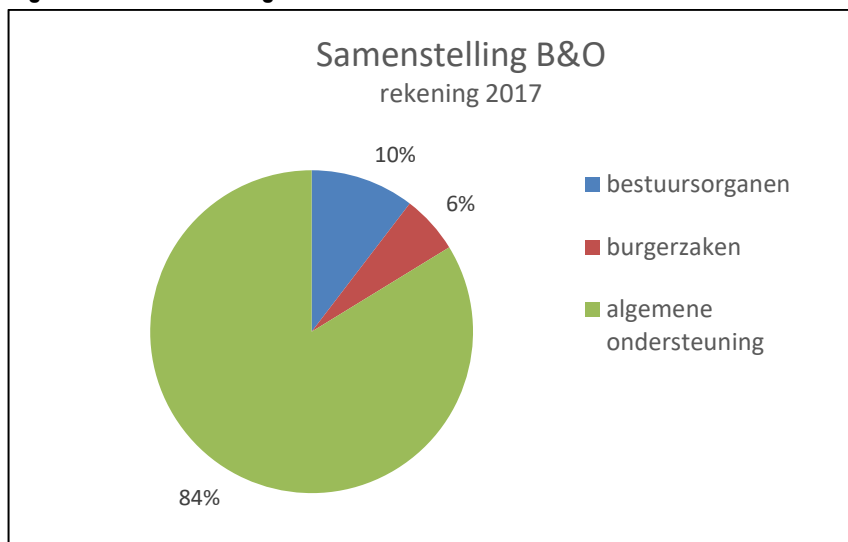
Dit betekent dat in de feitelijke netto lasten voor alle clusters (inclusief het sociaal domein) het taakgerelateerde deel van de overhead is meegenomen. Het algemene deel van de overhead is ondergebracht bij het cluster Bestuur en ondersteuning.

3.2 Netto lasten

omvang en samenstelling

De netto lasten van dit cluster bedragen in 2017 circa 5,7 miljard euro (331 euro per inwoner).⁶¹ Op basis van de gecodeerde gegevens van de steekproefgemeenten is in figuur 3.1 in beeld gebracht welk aandeel de onderdelen hebben in de totale netto lasten van het cluster.

Figuur 3.1: Samenstelling B&O



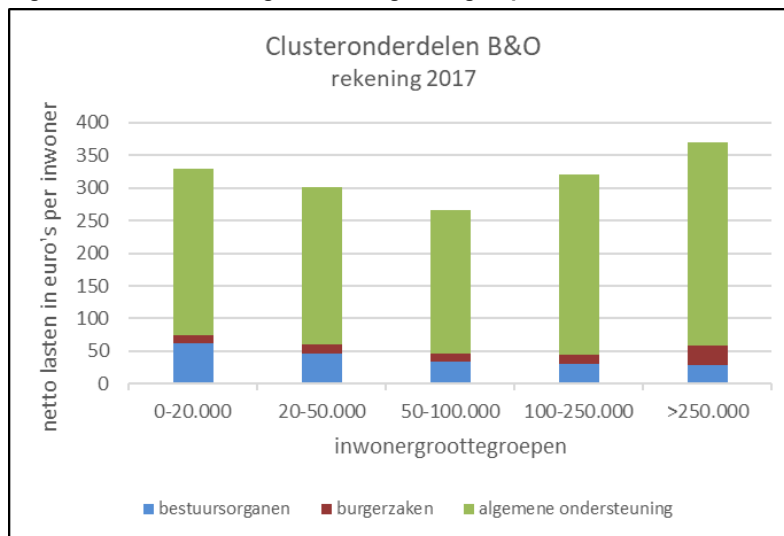
In figuur 3.1 is te zien dat het grootste deel van de netto lasten in dit cluster betrekking heeft op algemene ondersteuning (PIOFACH).

In de figuur 3.2 is in beeld gebracht hoe de samenstelling van de netto lasten uiteenloopt tussen groottegroepen in de steekproef.

⁶⁰ Dit is het totaal van de salarissen, sociale lasten en sociale uitkeringen voor eigen personeel. Hierbij worden posten die betrekking hebben op de sociale werkvoorziening buiten beschouwing gelaten.

⁶¹ Op basis van lv3 gegevens rekening 2017. Dit is exclusief taakgerelateerde overhead en mutaties bestemmingsreserves.

Figuur 3.2: Samenstelling B&O naar groottegroepen



Bij bestuursorganen is een schaafeffect te zien bij kleine gemeenten, terwijl bij burgerzaken vooral extra kosten bij de G4 te zien zijn.⁶²

Bij algemene ondersteuning is een schaafeffect te zien bij zowel kleine gemeenten als grote gemeenten (U-curve).

ontwikkelingen overhead afgelopen jaren

De afgelopen jaren zijn de netto lasten voor overhead fors gestegen. Hier spelen twee ontwikkelingen. Enerzijds is sprake van taakmutaties en decentralisaties die een effect hebben op de netto lasten (bijvoorbeeld de decentralisatie in het sociaal domein, Wet voorziening gehandicapten (Wvg), hulp bij het huishouden, onderwijshuisvesting e.d.). Anderzijds is sprake van autonome ontwikkelingen door veranderingen in ICT, communicatie en dienstverlening aan de burger, waardoor de netto lasten zijn toegenomen. Daarbij komt dat in de laatste jaren (dus voor 2017) gemeenten steeds meer overhead zijn gaan toedelen aan inhoudelijke taakgebieden. Sinds de wijziging van het BBV (2017) is het de bedoeling om alle overhead te verzamelen op één taakveld.⁶³

Het huidige ijkpunt voor algemene ondersteuning (inclusief bestuursorganen en bevolkingszaken) is gebaseerd op een bedrag per inwoner, woonruimte, vast bedrag en opslag (deel) uitgavenijkpunten. De verdeling is sinds de invoering van de Fvw in 1997 niet herijkt. Sinds de ontwikkeling van het huidige ijkpunt is de betekenis van de overhead fors toegenomen (tot circa 5,7 miljard).

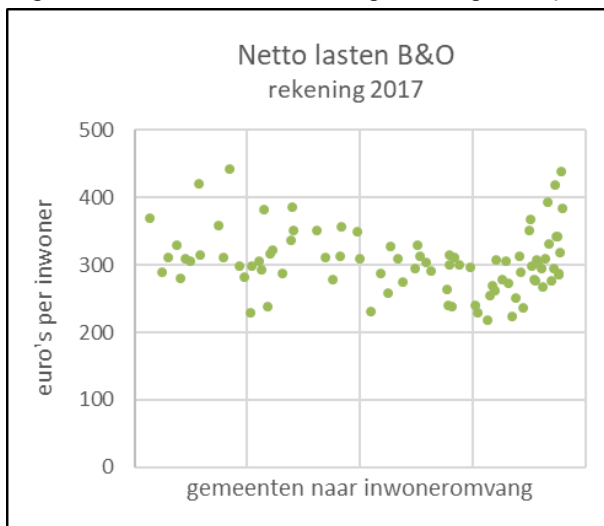
spreiding

Zoals de figuur 3.3 laat zien, is er onder (steekproef)gemeenten sprake van een duidelijke spreiding in netto lasten. Op clusterniveau betreft dit een variatiecoëfficiënt van +/-14% rondom het gemiddelde.

⁶² Dit hangt o.a. samen met extra taken van Den Haag met betrekking tot Nederlanders in het buitenland.

⁶³ Nogmaals wordt opgemerkt dat in 2017 het wel of niet verzamelen van overhead op één taakveld in de praktijk uiteenloopt.

Figuur 3.3: Netto lasten B&O naar gemeentegrootte (inwonertal)



Bij één van de steekproefgemeenten is sprake van een extreem hoog netto-lastenniveau. Deze *outlier* is in de figuur en bij de analyses buiten beschouwing gelaten, omdat deze de modeluitkomsten teveel zou beïnvloeden.

Zichtbaar is dat zowel kleinere gemeenten als de grootste gemeenten gemiddeld duidelijk hogere netto-lastenniveaus hebben.

effecten beleidsvrijheid

De netto lasten van gemeenten zijn afhankelijk van allerlei (boven)lokale omstandigheden en gemeentelijke keuzes. Voor een kostengeoriënteerde verdeling dienen hieruit de kostendrijvers die voortkomen uit structuurkenmerken van gemeenten, te worden gefilterd. Allerlei andere factoren blijven voor de verdeling immers buiten beschouwing, met name omdat zij behoren tot de beleidsvrijheid van gemeenten. Hierbij kan worden gedacht aan:

- gemeentelijke keuzes omtrent de organisatie en bedrijfsvoering (verschillen in de mate van uitbesteding, samenwerkingsverbanden zoals shared service centers), huisvesting (historische panden of nieuwbouw, eigendom of huur) en rolverdeling binnen de regio (bijvoorbeeld een voortrekkersrol van centrumgemeenten);
- bij het onderdeel burgerzaken hangen verschillen in netto lasten vooral samen met keuzes omtrent het voorzieningenniveau (o.a. openingstijden burgerzaken) en de hoogte van leges;
- bij het onderdeel bestuursorganen hangen verschillen tussen gemeenten in belangrijke mate samen met de omvang van wachtgeld voor voormalig bestuurders.

3.3 Ontwikkeling model met regressieanalyse

analyses met plausibele structuurkenmerken

Om te komen tot een objectief verdeelmodel zijn regressieanalyses uitgevoerd op de netto lasten van de steekproefgemeenten in 2017. Uitgangspunt daarbij is de eerder door de stuurgroep vastgestelde basisset met inhoudelijk plausibele maatstaven, zoals hieronder weergegeven. De relevantie van deze maatstaven voor de verdeling is in de werksessie over Bestuur en ondersteuning, met gemeentelijke deskundigen op dit terrein onderschreven.

inwoners	niet-westerse migratieachtergrond
huishoudens	bebouwendichtheid
woonruimten	meerkernigheid

aanvullende verkenningen

In aanvulling op deze basisset is door deskundigen in dit cluster aandacht gevraagd voor de volgende aspecten:

- *caseload van gemeenten*. De algemene ondersteuning lijkt afhankelijk van de caseload van gemeenten. Deze zou met name tot uiting komen in de omvang van het personeelsbestand. Aangezien het aantal fulltime-equivalenten (fte's) of de salarislasten niet geschikt zijn als verdeelmaatstaf (deze zijn beïnvloedbaar door gemeenten en daardoor minder objectief), is aansluiting gezocht bij de omvang van de clusters als indicatie voor de omvang van de caseload. Deze clusteromvang wordt geobjectiverd door de omvang van de modeluitkomsten per cluster (ofwel de uitkeringsbasis). Uit gegevens van de steekproefgemeenten blijkt dat de betekenis van de personele lasten sterk uiteenloopt tussen het klassieke en het sociaal domein. Bij het sociaal domein bepalen de eigen personele lasten (en daarmee de omvang van de algemene overhead) een kleiner deel van de netto lasten dan bij het klassieke domein. Daarom is de uitkeringsbasis gewogen met het belang van de salarislasten in het klassieke en sociaal domein;
- *schaaleffecten bij kleine en grote gemeenten*. Dit is vooral relevant in relatie tot bestuursorganen bij kleine gemeenten en algemene ondersteuning bij zowel kleine als grote gemeenten. Voor kleine gemeenten is dit schaaffect gerelateerd aan een minimale omvang van het bestuur (er zijn altijd minimaal een burgemeester en een wethouder) en de algemene overhead (huisvesting en formatie voor PIOFACH-taken). Bij grote gemeenten hangen de schaaffecten samen met de complexiteit van de organisatie en regionale functies die centrumgemeenten voor andere gemeenten uitvoeren;
- *weging van niet-westerse migratieachtergrond in het model*. Dit kenmerk is vooral relevant voor het onderdeel burgerzaken, dat slechts een beperkt deel van de totale netto lasten in dit cluster bepaalt. Uit verkenningen is gebleken dat dit kenmerk een relatief groot gewicht in de verdeling krijgt doordat het in de regressieanalyses wordt opgepakt als proxy voor schaaffecten bij grote gemeenten in relatie tot algemene overhead (die inhoudelijk geen relatie hebben met niet-westerse migratieachtergrond).

Voor zover deze aspecten tot uitdrukking komen in bestaande maatstaven uit de basisset zijn zij in de analyses betrokken. Aanvullend zijn verkenningen verricht om inzicht te verkrijgen in de effecten van genoemde aspecten. De uitkomsten van deze verkenningen zijn opgenomen in bijlage D.

opbouw model

Met forward regressie zijn uit de basisset stap voor stap (significante) maatstaven geselecteerd. Dit leidde in eerste instantie tot een eenvoudig model (met alleen de maatstaven inwoners en huishoudens) met een zeer lage verklaarde variantie. De andere maatstaven uit de basisset bleken statistisch niet significant.

Zoals aangegeven kwam in de gesprekken met gemeentelijk deskundigen steeds naar voren dat de caseload een belangrijke kostendrijver is voor algemene ondersteuning. Gezien het belang van dit onderdeel binnen het cluster, is het model vervolgens opgebouwd vanuit de uitkeringsbasis als benadering voor de caseload van gemeenten.

Daarnaast spelen, zoals in figuur 3.2 is te zien, schaaffecten een belangrijke rol. Aangezien deze met lineaire regressie niet automatisch worden opgepakt, is ook een vast bedrag toegevoegd aan het model. De hoogte van dit vaste bedrag is afgestemd op de maximale verklaarde variantie van het model.

Met als basis een vast bedrag en de uitkeringsbasis (als maatstaf) is opnieuw de regressieanalyse uitgevoerd. Het model met de hoogste verklaarde variantie is gekozen. Dit leidt tot een model met 4 maatstaven en een vast bedrag (1,25 miljoen euro) voor elke gemeente. In dit model wordt circa 80% (44% respectievelijk 37%) verdeeld via de maatstaven inwoners en woonruimten (die onderling sterk samenhangen). De maatstaf niet-westerse migratieachtergrond krijgt een aandeel van circa 14% en de uitkeringsbasis (ofwel de caseload) circa 5%.

In bijlage D zijn deze stappen zichtbaar gemaakt. De resulterende maatstaven zijn met hun aandeel in de verdeling opgenomen in tabel 3.1. Voor de volledigheid zijn in het onderste deel de overige maatstaven uit de basisset vermeld die in de regressie uiteindelijk niet zijn geselecteerd.

Tabel 3.1: Model cluster B&O: aandelen maatstaven in verdeling en statistische verklaringsgraad.

<i>Maatstaf</i>	<i>Aandeel in model</i>	<i>Cumulatieve R²</i>	<i>Cumulatieve AIC</i>
<i>Inwoners (schaalfactor, incl. vast bedrag)</i>	44%		
<i>Uitkeringsbasis</i>	5%	25%	685
<i>Niet-westerse migratieachtergrond</i>	14%	35%	673
<i>Woonruimten</i>	37%	41%	667
<i>niet geselecteerd uit basisset</i>			
<i>Minderheden</i>			
<i>Meerkernigheid</i>			
<i>Bebouwingsdichtheid</i>			
<i>Kernen 500</i>			

De verklaarde variantie van het model is 41%. Dit is relatief laag, wat in belangrijke mate samenhangt met de heterogeniteit van het cluster. De verschillende taakonderdelen van het cluster laten uiteenlopende kostenpatronen voor verschillende typen gemeenten zien, die samenhangen met verschillende structuurkenmerken (schaaleffecten, niet-westerse migratieachtergrond).

Als we kijken naar de samenhang tussen de maatstaven en de gewichten valt met name het grote aandeel op van de maatstaf niet-westerse migratieachtergrond. Deze maatstaf is inhoudelijk vooral relevant voor het onderdeel burgerzaken dat circa 6% van de totale netto lasten in dit cluster uitmaakt. Aangezien de maatstaf niet-westerse migratieachtergrond een veel groter aandeel in het model krijgt, werkt deze maatstaf deels als proxy voor schaalears effecten van grote gemeenten op het onderdeel algemene ondersteuning. Dit zien we ook in de samenhang tussen bebouwingsdichtheid en mensen met een niet-westerse migratieachtergrond.

3.4 Aansluitverschillen met feitelijke netto lasten

Behalve de verklaarde variantie is een belangrijke toets op het model in hoeverre dit aansluit op de kostenpatronen van gemeenten. Modeluitkomsten zijn goed uitlegbaar als deze de structurele kosten benaderen van in principe alle (typen) gemeenten. Daarom maken we in deze paragraaf de aansluitverschillen per (type) gemeente zichtbaar en benoemen we relevante achtergronden.

typen gemeenten

In tabel 3.2 presenteren we de aansluitverschillen voor het model en zetten die af tegen de patronen van de netto lasten in 2017. De eerste regels laten dit zien voor gemeenten ingedeeld naar aantal inwoners. Aansluitend volgen indelingen van steekproefgemeenten (exclusief de G4) op basis van de belangrijke structuurkenmerken voor dit cluster. De keuze is in overleg met begeleidingscommissie en stuurgroep gemaakt.

Tabel 3.2: Model cluster Bestuur en ondersteuning (B&O): aansluiting op feitelijke netto lasten voor steekproefgemeenten (N=89). Bedragen rekening 2017 in euro's per inwoner.

Gemeentegroepen	(1) feitelijke netto lasten	(2) uitkomst model	(3) = (2) – (1) aansluitverschil
<i>0-20.000 inwoners</i>	319	338	19
<i>20-50.000 inwoners</i>	301	303	2
<i>50-100.000 inwoners</i>	265	301	36
<i>100-250.000 inwoners</i>	321	305	-17
<i>>250.000 inwoners</i>	370	376	6
<i>structuurgroepen gemeenten (excl. G4)</i>			
<i>zeer dun bebouwd</i>	290	302	12
<i>dun bebouwd</i>	303	299	-4
<i>matig dicht bebouwd</i>	305	301	-4
<i>dicht bebouwd</i>	303	304	1
<i>zeer dicht bebouwd</i>	315	312	-3
<i>zeer weinig centrumfunctie</i>	307	310	4
<i>weinig centrumfunctie</i>	301	302	2
<i>matige centrumfunctie</i>	288	305	17
<i>sterke centrumfunctie</i>	296	302	6
<i>zeer sterke centrumfunctie</i>	320	307	-13
<i>weinig kernen500</i>	316	313	-3
<i>meer kernen500</i>	288	297	9
<i>veel kernen500</i>	284	284	0
<i>krimpgemeenten</i>	313	313	0

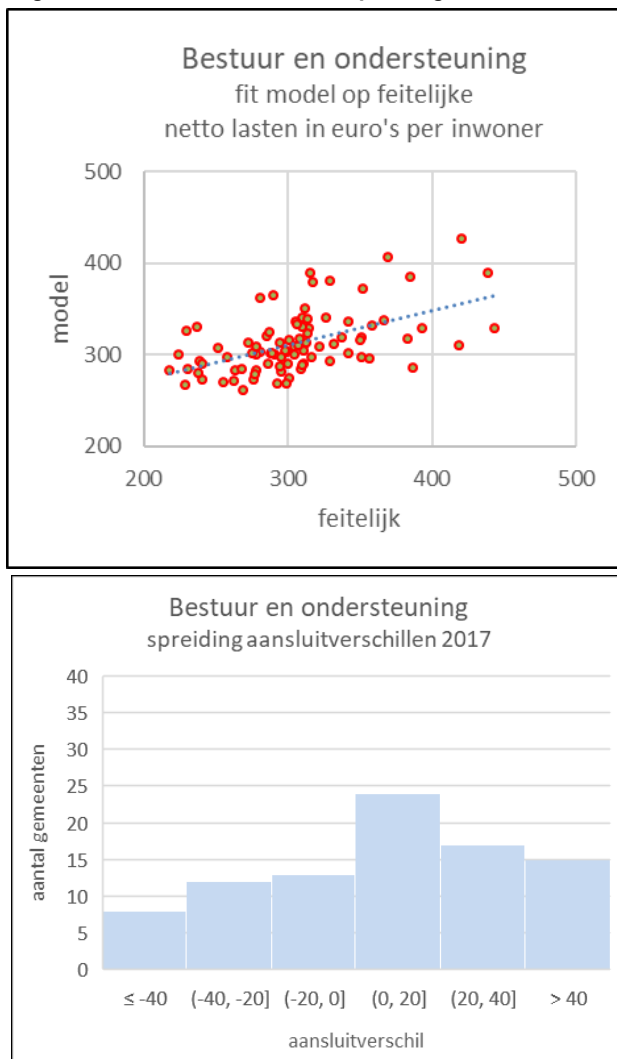
In tabel 3.2 is het volgende te zien:

- het model overbedeelt kleine gemeenten. Dit hangt samen met het forse vaste bedrag dat is toegevoegd aan het model. De omvang van dit vaste bedrag is zoals aangegeven afgestemd op een maximale verklaarde variantie van het model;
- voor diverse gemeentegroepen zijn substantiële aansluitverschillen te zien. Deze lijken voornamelijk gerelateerd aan beleidskeuzes van individuele gemeenten (zie hierna).

individuele gemeenten

Vervolgens is bekeken hoe de aansluitverschillen voor individuele gemeenten eruit zien. Figuur 3.4 laat zien hoe het model aansluit op de feitelijke netto lasten van individuele steekproefgemeenten.

Figuur 3.4: Fit van het model en spreiding van aansluitverschillen



In het spreidingsdiagram is te zien dat er relatief veel spreiding is rond de modellijn. Dit betekent dat er voor veel gemeenten sprake is van substantiële aansluitverschillen en het model een relatief beperkte fit oplevert.

Het histogram hieronder maakt inzichtelijk om hoeveel gemeenten het gaat.

Voor ongeveer de helft van de gemeenten blijven de aansluitverschillen binnen een marge van -20 tot +20 euro per inwoner (*middelste kolommen*). Bij de andere gemeenten gaat het om grotere aansluitverschillen.

Binnen de laatste groep zijn er 6 gemeenten die als uitbijter kunnen worden beschouwd. De modeluitkomst wijkt hier meer dan 2 standaarddeviaties af van de feitelijke lasten. Dit is meer dan op statistische gronden zou worden verwacht.

Uit een nadere analyse van de uitbijters komt naar voren dat de aansluitverschillen vaak samenhangen met incidentele effecten (o.a. investeringen in ICT, renovatie huisvesting, organisatieontwikkeling) en/of afwijkende (beleids)keuzes (samenwerking, ambtelijke fusies, regionale taken). De effecten zijn niet altijd eenduidig. Negatieve aansluitverschillen hangen vaak samen met hoge ICT-lasten, terwijl enkele gemeenten met positieve aansluitverschillen lage ICT-lasten hebben in (veelal) een samenwerkingsverband.

3.5 Beoordeling uitkomsten

Het doel van het onderzoek is om de bestaande verdeling te herijken met behulp van regressieanalyse. In tabel 3.3 vatten we de bevindingen voor het cluster samen door deze te toetsen aan het beoordelingskader.⁶⁴ Per criterium is aangegeven aan de hand van welke elementen dit is geoperationaliseerd (zie ook paragraaf 2.1 voor een toelichting op het beoordelingskader en de gebruikte criteria).

⁶⁴ Het betreft criteria uit het beoordelingskader die tussen clusters kunnen verschillen.

Tabel 3.3: Model cluster B&O: scores op criteria uit beoordelingskader

Criterion	Model cluster B&O
a. Kostenoriëntatie	
• spreiding netto lasten rond gemiddelde (beleidsvrijheid)	-/+ 14%
• verklaarde variantie: R^2 model (ijkpunt)	41% (22%)
• aantal uitbijters (aansluitverschil >2 standaarddeviaties) binnen / buiten steekproef	6 / 26
• onlogische uitkomsten	14
b. Plausibiliteit	
• selectie plausibele maatstaven	ja, deels handmatig
• aantal statistisch niet significante maatstaven	1
• gewicht maatstaven in relatie tot aandeel onderdelen	voor 1 maatstaf niet plausibel
c. Globaliteit	
• aantal maatstaven nieuw (huidig)	5 (11)
• doelgebonden maatstaven	nvt
d. Dynamische werking	
	vast bedrag
e. Objectiviteit	
• aantal maatstaven met specifieke ingreep	1: vast bedrag

kostenoriëntatie

Om de kostenoriëntatie te beoordelen is het van belang mee te wegen dat:

- de verklaarde variantie beperkt is. Dit hangt samen met de grote spreiding in de feitelijke netto lasten die in belangrijke mate wordt verklaard door gemeentelijke keuzes (beleidsvrijheid). Daarnaast is er een aanzienlijke heterogeniteit in het cluster. Dit maakt het lastig om met regressie een model met een hoge verklaarde variantie te vinden. Daarom is het model opgebouwd vanuit inhoudelijk plausibele maatstaven, die vooraf in het model zijn ondergebracht;
- de huidige maatstaven circa 40% van de verschillen tussen gemeenten overbruggen. Dit is meer dan het huidige ijkpunt voor algemene ondersteuning (22%)⁶⁵;
- de modeluitkomsten voor 6 gemeenten duidelijk afwijken van de feitelijke netto lasten. Buiten de steekproef geldt dit voor 26 gemeenten (op basis van Iv3-gegevens). De aansluitverschillen van deze uitbijters zijn overwegend te herleiden tot incidentele effecten (ICT) en/of afwijkende beleidskeuzes (samenwerkingsverbanden);
- de modeluitkomsten voor tenminste 14 steekproefgemeenten duidelijk als onlogisch zijn aan te merken: Uitkomsten zijn als onlogisch aangemerkt wanneer gemeenten (i) feitelijk duidelijk *minder* uit het gemeentefonds ontvangen dan ze uitgeven en in de nieuwe modellen nog minder krijgen (25 euro per inwoner) of (ii) feitelijk duidelijk *meer* ontvangen dan ze uitgeven en in de nieuwe modellen nog meer krijgen (25 euro per inwoner).

plausibiliteit

In hoeverre het model plausibel is, kan als volgt worden beoordeeld:

- door het heterogene karakter van het cluster krijgt de maatstaf niet-westerse migratieachtergrond een relatief hoog gewicht. Dit zou kunnen worden aangepast door het model af te stemmen op clusteronderdelen⁶⁶;

⁶⁵ Dit geeft aan in hoeverre het huidige ijkpunt samenhangt met de feitelijke netto lasten van 2017 voor dit cluster. De lage R^2 geeft (nogmaals) aan dat herziening van het huidige ijkpunt wenselijk is.

⁶⁶ Dit is niet gedaan omdat dit in strijd is met de meegegeven uitgangspunten (zie hoofdstuk 2) en de keuze voor 5 globale uitgavenclusters.

- alhoewel een fors vast bedrag logisch lijkt om schaalnadelen bij kleine gemeenten te honoreren, is dit een aandachtspunt vanuit de dynamische werking van het model. Bovendien leidt een vast bedrag (in combinatie met de andere gewichten en maatstaven) tot overbedeling van kleine gemeenten.

globaliteit, dynamische werking en objectiviteit

Met betrekking tot de andere criteria kan worden geconstateerd dat:

- met regressieanalyse een duidelijke toename van de globaliteit wordt gerealiseerd: het aantal maatstaven in het model is ongeveer de helft van het huidige aantal;
- de meeste maatstaven naar verwachting in staat zijn om de ontwikkeling van de kosten in de tijd te volgen met uitzondering van het geïntroduceerde vaste bedrag. Dit laatste is een aandachtspunt voor het onderhoud. Hetzelfde geldt voor de maatstaf niet-westerse migratieachtergrond omdat het met regressieanalyse bepaalde gewicht mogelijk te hoog is.

4 Cluster Openbare orde en veiligheid

4.1 Taken

Dit cluster omvat de volgende onderdelen die aansluiten bij de Iv3-taakvelden waarop gemeenten hun lasten en baten dienen te verantwoorden:

- crisisbeheersing en brandweer (taakveld 1.1);
- overige openbare orde en veiligheid (taakveld 1.2).

crisisbeheersing en brandweer

Tot dit onderdeel behoren gemeentelijke taken met betrekking tot brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening. Voor deze taken gelden relatief veel (wettelijke) voorschriften, die met name zijn verankerd in de Wet veiligheidsregio's (Wvr). Sinds de inwerkingtreding van deze wet liggen de meeste taken op regionaal niveau. De belangrijkste component van de gemeentelijke lasten vormt dan ook de bijdrage aan de veiligheidsregio.

Het bestuur van de veiligheidsregio wordt gevormd door de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Rekening houdend met de regionale (risico)situatie bepalen zij gezamenlijk, in afstemming met de gemeenteraden, welk voorzieningenniveau gewenst is. De deelnemende gemeenten zijn verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van de middelen om dit niveau te kunnen realiseren. Dit verlengd lokaal bestuur staat onder spanning door specifieke eisen die het rijk stelt aan de veiligheidsregio's. Mede door de gemeenschappelijke aansturing van de veiligheidsregio ervaren gemeenten daarom nauwelijks beleidsvrijheid.

Deze dualiteit komt ook tot uiting in de hybride bekostigingssystematiek. Gemeenten ontvangen uit het gemeentefonds middelen die zij vervolgens aan de veiligheidsregio ter beschikking stellen via een regionaal bepaalde bijdrage. Aanvullend hierop ontvangen de veiligheidsregio's via de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDuR) een rijksbijdrage. In paragraaf 4.3 gaan we nader in op de betekenis van regionalisering voor de herijking.

overige openbare orde en veiligheid

Tot dit onderdeel behoren gemeentelijke taken op het gebied van:

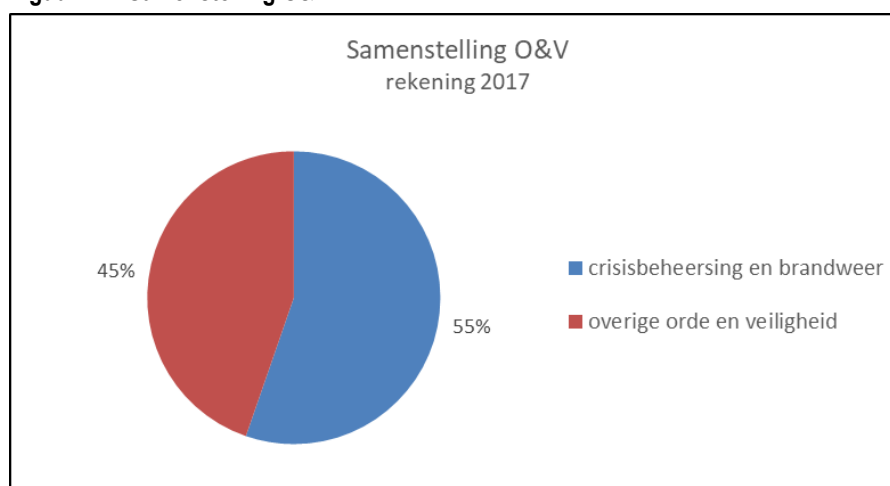
- preventie van criminaliteit, het tegengaan van radicalisering en het bevorderen van een veilige woon- en leefomgeving;
- toezicht en handhaving van de openbare orde (inclusief bijzondere opsporingsambtenaren, BOA's);
- specifieke wetten: Drank- en Horecawet, Wet wapens en munitie, Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) en (bestuurlijke) aanpak georganiseerde criminaliteit en ondermijning, Wet Bijzondere opnemingen psychiatrische ziekenhuizen (Bopz; per 1 januari 2020 vervangen door de Wet verplichte ggz en de Wet zorg en dwang) en het opstellen en handhaven van de Algemeen plaatselijke verordening (APV);
- beleid, toezicht en ruiming van conventionele explosieven, bureau Halt, antidiscriminatiebeleid, dierenbescherming en doodsschouw.

4.2 Netto lasten

omvang en samenstelling

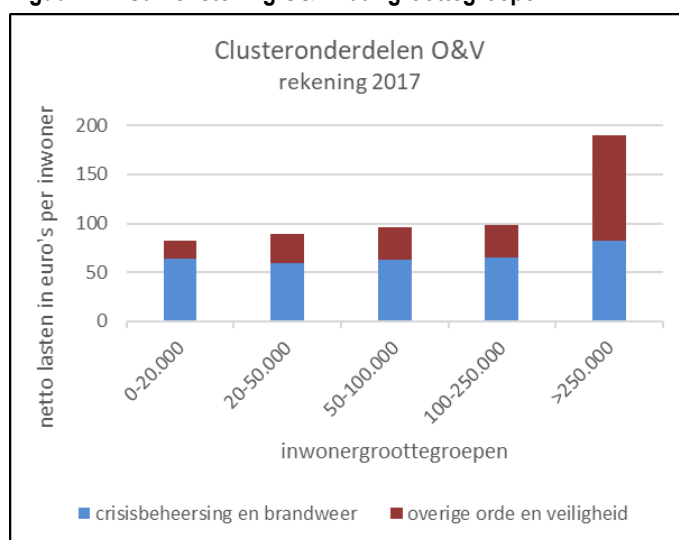
De netto lasten van dit cluster bedragen in 2017 circa 1,8 miljard euro (103 euro per inwoner).⁶⁷ Op basis van de gecodeerde gegevens van de steekproefgemeenten is in figuur 4.1 in beeld gebracht wat het aandeel in de totale netto lasten van het cluster is voor de genoemde onderdelen.

Figuur 4.1: Samenstelling O&V



Beide onderdelen kennen een min of meer vergelijkbare omvang, waarbij crisisbeheersing en brandweer iets meer dan de helft van het cluster omvat. In figuur 4.2 is in beeld gebracht hoe het belang van de onderdelen uiteenloopt naar gemeentegrootte.

Figuur 4.2: Samenstelling O&V naar groottegroepen



Bij crisisbeheersing en brandweer zijn de verschillen relatief beperkt. Wel zijn de netto lasten van de G4 hoger.

Bij overige openbare orde en veiligheid is dit effect bij de G4 in veel sterkere mate het zichtbaar.

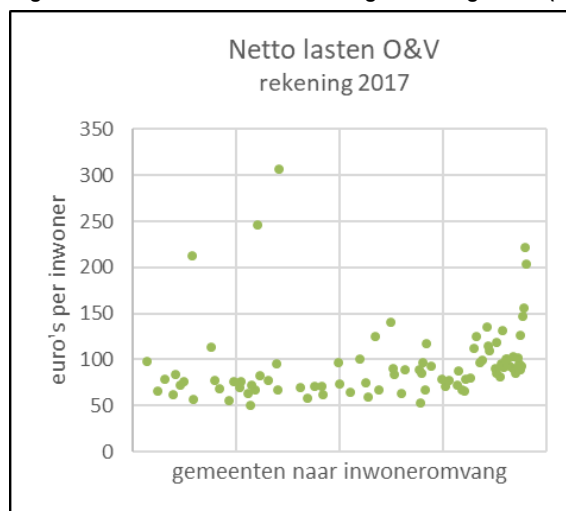
spreiding

Naast de omvang en samenstelling van het cluster is voor de verdeling vooral de spreiding van gemeentelijke scores van belang. Zoals de figuur hieronder laat zien, is er onder (steekproef)gemeenten een

⁶⁷ Op basis van lv3 gegevens rekening 2017. Dit is exclusief taakgerelateerde overhead en mutaties bestemmingsreserves.

substantiële spreiding in netto lasten. Op clusterniveau gaat het om een variatiecoëfficiënt van 31% van het landelijk gemiddelde.

Figuur 4.3: Netto lasten O&V naar gemeentegrootte (inwonertal)



Enkele kleinere gemeenten hebben in 2017 (incidenteel) een extreem hoog lastenniveau. Deze ‘outliers’ zijn in de figuur en bij de analyses buiten beschouwing gelaten, omdat zij het model teveel zouden beïnvloeden.

Zichtbaar is dat de netto lasten oplopen met de omvang van gemeenten. De grootste gemeenten hebben duidelijk hogere lastenniveaus.

effecten van beleidsvrijheid

De netto lasten van gemeenten zijn de resultante van allerlei (boven)lokale omstandigheden en keuzes. Voor een kostengeoriënteerde verdeling dienen hieruit de kostendrijvers, die voortkomen uit structuurkenmerken van gemeenten, te worden gefilterd. Andere factoren blijven voor de verdeling buiten beschouwing, met name omdat zij behoren tot de beleidsvrijheid van gemeenten. Hierbij kan worden gedacht aan:

- de regionale context (zie ook volgende paragraaf): in de gemeentelijke lasten komen effecten tot uitdrukking van de werking van de BDuR, keuzes inzake het regionale beleid/voorzieningsniveau (inclusief de taakverdeling tussen gemeente en regio) en de gehanteerde systematiek voor het bepalen van de gemeentelijke bijdrage in de regionale kosten;
- de lokale inzet op preventie, vergunningverlening, toezicht en handhaving van openbare orde en veiligheid afgestemd op de aard en intensiteit van de veiligheidsproblematiek en de beschikbare capaciteit/inzet van politie;
- incidentele effecten: deze zijn soms fors, bijvoorbeeld als het gaat om explosievenopruiming in kleinere gemeenten.

4.3 Betekenis verplichte regionalisering crisisbeheersing en brandweer

Ingevolge de Wvr 2010 is een vergaande regionalisering ingezet die in 2017/2018 in vrijwel alle regio's is afgerond.⁶⁸ In deze paragraaf lichten we toe welke betekenis deze verplichte regionalisering heeft voor de herijking van dit cluster.

regionalisering brengt vergaande taakoverheveling en professionalisering ...

De afgelopen jaren hebben gemeenten stevig geïnvesteerd in het opbouwen van de veiligheidsregio's tot staande uitvoeringsorganisaties. Met de transformatie naar een professionele organisatie van crisisbeheer-

⁶⁸ Vanaf 2014 is ook de brandweerzorg verplicht ondergebracht in de veiligheidsregio: materieel, personeel en leiding zijn sindsdien in regionale dienst.

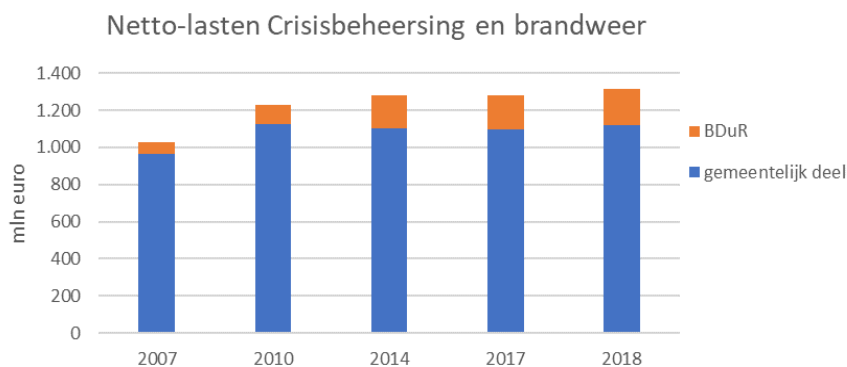
sing en brandweer heeft een verbreding plaatsgevonden van vakspecifieke kennis en deskundigheid en is de multidisciplinaire veiligheidszorg op een hoger kwaliteitsniveau gebracht (slagvaardiger en eenduidiger) en beter geborgd. In diverse regio's onderkennen gemeenten deze waarde zodanig dat zij ook lokale taken als bevolkingszorg⁶⁹ regionaal beleggen. De praktijk laat zien dat het merendeel van de gemeentelijke taken op het terrein van crisisbeheersing en brandweer de achterliggende jaren is overgedragen aan c.q. verschoven naar de regio.

Daarbij komt dat het accent in de uitvoering van deze taken meer is komen te liggen op risicobeheersing (pro-actie en preventie) in plaats van repressie. Zo is er meer aandacht voor advisering bij veiligheidsvraagstukken als het gaat om aspecten van ruimtelijke ordening, infrastructuur, transport en milieu. Nieuwe ontwikkelingen op deze en andere terreinen (bijvoorbeeld rond energie, klimaat en toerisme) zullen naar verwachting uit oogpunt van veiligheid stevige opgaven meebrengen met een verdere intensivering van (boven)regionale inspanningen.

... en gaat samen met een hoger kostenniveau ...

Deze ontwikkelingen werken door in de feitelijke netto lasten. Om dit in beeld te brengen, hebben we gebruik gemaakt van Iv3-gegevens over de gemeentelijke netto lasten in de periode 2007-2018 aangevuld met BDuR-bedragen. De cijfers geven het volgende beeld (zie figuur 4.4).

Figuur 4.4: Netto lasten crisisbeheer en brandweer 2007-2018 (lv3)



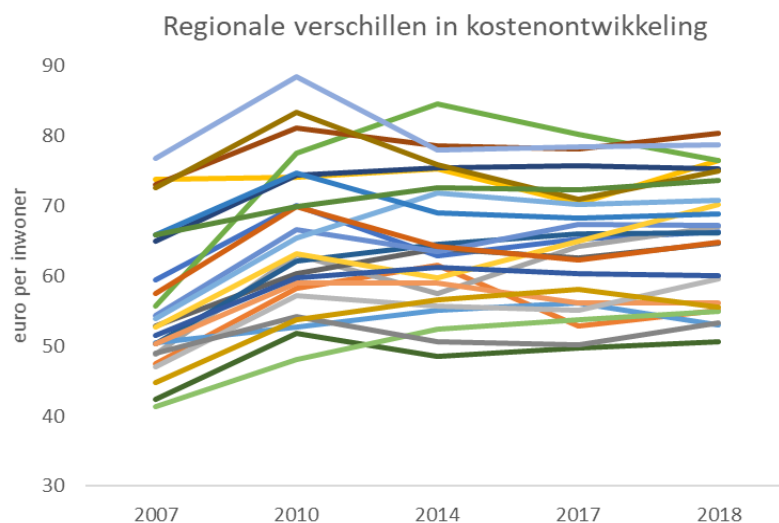
Vooraf in de beginjaren is er sprake van een flinke kostenstijging. In totaal nemen de kosten voor gemeenten dan toe met gemiddeld ruim 15%. De BDuR groeit fors, maar blijft in het geheel een beperkt aandeel houden. Na 2010 stabiliseren de kosten ten laste van gemeenten zich min of meer.

... maar ook kleinere kostenverschillen tussen regio's

Tussen veiligheidsregio's loopt deze ontwikkeling uiteen. In figuur 4.5 zijn de gemiddelde netto lasten van gemeenten per regio zichtbaar gemaakt (elke lijn is een regio).

⁶⁹ Bevolkingszorg is het geheel aan maatregelen en voorzieningen die gemeenten treffen met het oog op een ramp of crisis.

Figuur 4.5: Netto lasten crisisbeheer en brandweer 2007-2018 (lv3) naar regio

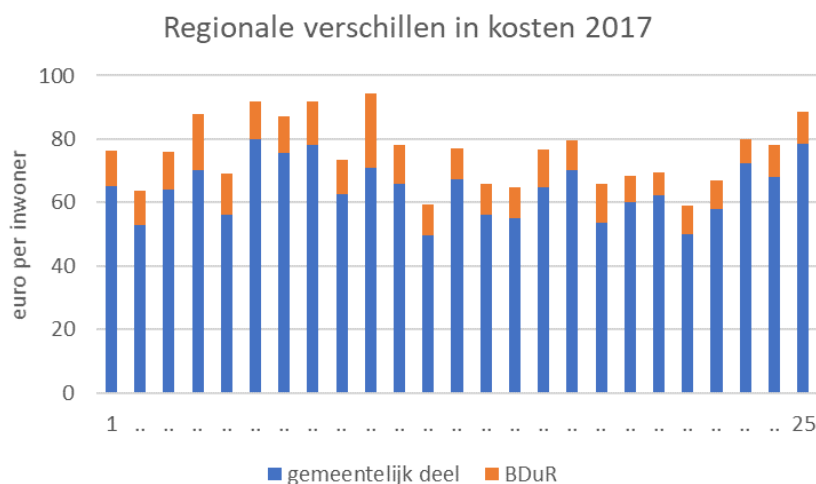


Duidelijk zichtbaar is dat de sterkste kostenstijging in veel regio's rond 2010 heeft plaatsgevonden, het jaar waarin de Wvr in werking trad. Verder blijkt dat regio's een verschillende ontwikkeling hebben doorgemaakt. Er zijn veiligheidsregio's met een langere traditie van samenwerking die meer gelijkmatig zijn doorontwikkeld, terwijl andere regio's een korte en intensievere groeispurt doormaken. Na deze intensivering vindt in diverse regio's een afvlakking plaats van het lastenniveau (globaal vanaf 2014). Per saldo hebben de ontwikkelingen ertoe geleid dat de verschillen in lastenniveaus tussen regio's kleiner zijn geworden dan 10 jaar geleden (de spreiding links in 2007 is groter dan rechts in 2018).

achtergronden van regionale kostenverschillen

Als we inzoomen op regionale kostenverschillen in 2017 geven de cijfers het volgende beeld.

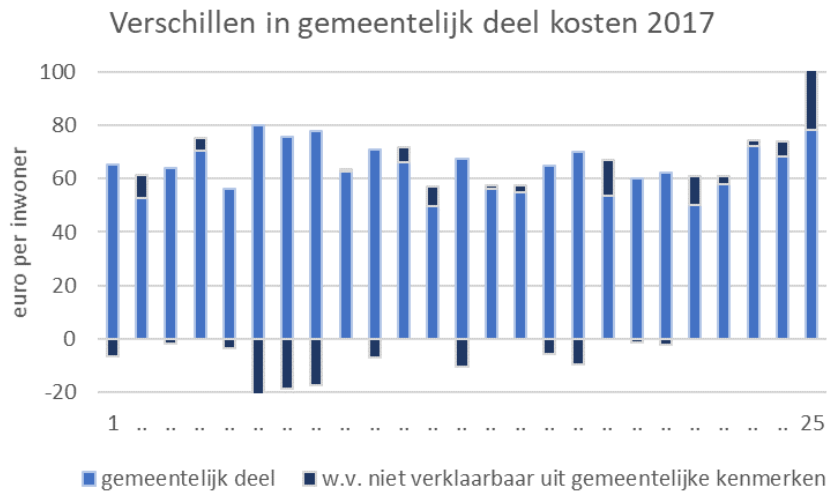
Figuur 4.6: Regionale verschillen netto lasten crisisbeheer en brandweer 2017 (n=25)



De BDuR dekt een beperkt deel van de regionale kosten. Daarbij valt op dat de BDuR sterk differentieert tussen regio's: de (op één na) hoogste en laagste bijdrage verschilt ongeveer een factor 2,5. Hierin komen verschillen in risicosituaties tot uitdrukking die samenhangen met onder andere bevolkingsomvang, bebouwingsdichtheid, gevaarlijk transport en aanwezigheid van risicobedrijven.

In de huidige verdeling van het gemeentefonds zijn kostenbepalende kenmerken opgenomen in het ijkpunt die zijn afgestemd op de in regionaal verband te maken kosten. Als we met deze kenmerken rekening houden, resulteren per saldo de volgende verschillen in het gemeentelijk deel van de netto lasten.

Figuur 4.7: Verschillen netto lasten gemeentelijk deel 2017



Achter de regionale kostenverschillen die niet uit gemeentelijke kenmerken kunnen worden verklaard (*donkere staafjes*) gaan uiteenlopende aspecten schuil. Uit een nadere analyse van de verschillen in figuur 4.7 komt naar voren dat deze verschillen samenhangen met:

- *werking van de BDuR*: het is al enige tijd geleden dat de rijksbijdrage aan de veiligheidsregio's (BDuR) is herijkt. Er zijn signalen dat de BDuR niet in alle gevallen goed aansluit op de feitelijke kosten van regio's. Zo kunnen bepaalde typen taken (zoals de geneeskundige hulpverlening (GHOR), crisisbeheersing en meldkamer), ondanks het vaste bedrag, bij kleinere regio's sterker doorwerken in de kosten. Behalve met schaal lijken hogere kostenniveaus in sommige regio's samen te hangen met regionale risicofactoren die onvoldoende worden gehonoreerd. Het gaat dan om risico's betreffende externe veiligheid, zoals vervoer van gevaarlijke stoffen over weg, water en spoor. Het ligt voor de hand om zulke verschillen niet te betrekken bij de herijking van het gemeentefonds, maar de verdeling van de BDuR beter hierop af te stemmen. Omdat de omvang en verdeling van de BDuR voor dit onderzoek een gegeven zijn, kan geen samenhangende herijking plaatsvinden gericht op deze onderling 'communicerende vaten'. Daarmee bestaat het risico dat regionale scheefheden doorwerken in de gemeentefondsverdeling;
- *regionale beleidskeuzes*: regio's kunnen verschillen in ambitieniveau. Zo hanteren sommige regio's lagere normen voor opkomsttijden dan andere. Behalve het voorzieningenniveau zijn er ook verschillen in afspraken over welk deel van het takenpakket regionaal dan wel lokaal wordt uitgevoerd (taakverdeling). Met zulke regionale keuzes behoeft in de verdeling van het gemeentefonds in principe geen rekening te worden gehouden: het is aan gemeenten om hierover in regionaal verband afspraken te maken;
- *bijdragesystematiek*: regio's verschillen in de systematiek waarmee ieders aandeel in de regionale netto lasten wordt bepaald. In ongeveer een derde van de regio's zijn de gemeentelijke bijdragen (vrijwel) niet afgestemd op actuele ontwikkelingen en verschillen in risicosituatie. Dit maakt de relatie met de feitelijke kosten diffuser dan in regio's waar het kostengeoriënteerde ijkpunt van het gemeentefonds leidend is voor de gemeentelijke bijdrage.

wat betekent dit voor herijking?

Samenvattend kan worden gesteld dat de veiligheidsregio's zijn uitgegroeid tot professionele uitvoeringsorganisaties. De benodigde capaciteit/inzet wordt op regionaal niveau bepaald, waardoor er geen eenduidige relatie is met kosten voor afzonderlijke gemeenten. Mede onder invloed van de regionalisering en daarmee gepaard gaande professionalisering van brandweer en crisisbeheersing vindt ook een verschuiving plaats van basistaken van gemeentelijk naar regionaal niveau, en inhoudelijk van accent op repressie naar accent op risicobeheersing. De landelijke (duale) bekostigingssystematiek, die nog uitgaat van een groot aandeel lokaal uitgevoerde basistaken, sluit niet meer aan bij deze praktijk.

Voor de herijking ontbreken concrete aanknopingspunten om met de geschetste ontwikkeling rekening te houden. Zo is de optie om in de algemene uitkering regionale kenmerken op te nemen door de ROB ontraden, omdat de verdeling dan een afgeleide wordt van de regionale verdeling. De BDuR is juist aanvullend bedoeld. Ook het afstemmen op gemeenten uit regio's die een niet-historische kostengerelateerde bijdragesystematiek hanteren, biedt geen soelaas. De regio's (ongeveer een derde) die dan buiten beschouwing zouden blijven, zijn vooral (groot)stedelijke regio's in het westen van het land waardoor een niet-representatief beeld zou ontstaan.

Tegen deze achtergrond heeft de stuurgroep besloten om het cluster op dezelfde wijze te herijken als de andere clusters. Dit betekent dat de stuurgroep heeft geaccepteerd dat er een beperktere mate van kostenoriëntatie is voor dit cluster. Tegelijkertijd adviseert de stuurgroep om –in het licht van de gegroeide praktijk en de lopende evaluatie van de Wet veiligheidsregio's– een hernieuwde bestuurlijke afweging te maken over een passende bekostigingssystematiek van de taken die zijn belegd bij veiligheidsregio's.⁷⁰ Daarbij zou met name duidelijkheid moeten komen over de vraag of en zo ja hoe -binnen de bestaande duale systematiek- meer recht kan worden gedaan aan de regiocomponent. Op basis van de uitkomsten van deze bestuurlijke keuze kan vervolgens een integrale herijking plaatsvinden van de algemene uitkering in samenhang met de BDuR.

4.4 Ontwikkeling model met regressieanalyse

analyses met plausibele maatstaven

Om te komen tot een objectief verdeelmodel zijn op de netto lasten van de steekproefgemeenten in 2017 regressieanalyses uitgevoerd. Uitgangspunt daarbij is de door de stuurgroep vastgestelde basisset met inhoudelijk plausibele maatstaven, zoals hieronder weergegeven.

inwoners	niet-westerse migratieachtergrond
woonruimten	jongeren
bebouwingsdichtheid	lage inkomens
oppervlakte areaal (land en water)	oppervlakte bebouwing
meerkernigheid	centrumfuncties
bedrijfsvestigingen	historiciteit

⁷⁰ Dit is in lijn met adviezen van de Rfv (2010 en 2015) om deze systematiek kritisch tegen het licht te houden.

inbreng gemeentelijke deskundigen

In een werksessie over dit cluster hebben gemeentelijke en regionale veiligheidsdeskundigen de relevantie van de maatstaven in de basisset onderschreven. Daarnaast hebben zij aandacht gevraagd voor de mogelijke effecten van:

- de WOZ-waarde van niet-woningen of het aantal banen als indicator voor bedrijvigheid. De begeleidingscommissie en stuurgroep achten deze (potentiële) maatstaven minder wenselijk vanwege de conjunctuurgevoeligheid;
- bouwhoogte in relatie tot historische bebouwing;
- bezoekersaantallen (inclusief toeristen) in relatie tot centrumfuncties en tot beschermde natuurgebieden;
- concentratie van industrie in relatie tot woonkernen;
- bevolkingsgroepen met lage sociaaleconomische status en/of met een niet-westerse migratieachtergrond herkomst in relatie tot ondermijning en overlast.

Voor een deel komen deze aspecten tot uitdrukking in bestaande maatstaven uit de basisset en zijn zij in de modelanalyses betrokken. Aanvullend zijn verkenningen verricht om inzicht te verkrijgen in de effecten van andere relevante aspecten (zie hierna).

opbouw van het model

Uit de basisset zijn met behulp van regressieanalyse stapsgewijs (forward) de meest significante maatstaven geselecteerd. In eerste instantie leverde dit een negatieve coëfficiënt op voor de schaalfactor. Om dit te verhelpen is opnieuw een regressie uitgevoerd zonder de maatstaf woonruimten. In vergelijking met het eerste model is toen ook de maatstaf bewoonde oorden geselecteerd. Het model stopt hier.

Vervolgens zijn - op basis van partiële correlatie - ook de maatstaven bedrijfsvestigingen, regionale centrumfunctie en oppervlakte land stap voor stap toegevoegd.⁷¹ Deze zijn statistisch niet significant, maar hebben vanuit de basisset een inhoudelijk plausibele betekenis en dragen bij aan een beperking van aansluitverschillen voor gemeenten. De resulterende maatstaven zijn met hun aandeel in de verdeling opgenomen in tabel 4.1 (met onder de streep de maatstaven uit de basisset die *statistisch* niets toevoegen). Voor de volledigheid zijn in het onderste deel de overige maatstaven uit de basisset vermeld die in de regressieanalyse uiteindelijk niet zijn geselecteerd.

⁷¹ Ook de betekenis van lage inkomens is verkend, maar toevoeging van deze maatstaf zorgt voor een negatieve coëfficiënt van de schaalfactor.

Tabel 4.1: Model cluster O&V: aandelen maatstaven in verdeling en statistische verklaringsgraad.

Maatstaf	Aandeel in model	Cumulatieve R ²	Cumulatieve AIC
Inwoners (schaalfactor)	9%		
Omgevingsadressendichtheid	22%	40%	567
Kernen 500	11%	59%	535
Niet-westerse migratieachtergrond	23%	64%	527
Oppervlakte buitenwater	1,1%	68%	518
Bewoonde oorden 1931	8%	69%	516
Bedrijfsvestigingen	19%	70%	516
Regionale centrumfunctie	6%	70%	518
Oppervlakte land	0,7%	70%	520
<i>niet geselecteerd uit basisset</i>			
<i>Woonruimten</i>			
<i>Oppervlakte binnenwater</i>			
<i>Oppervlakte bebouwing</i>			
<i>Overige centrumfuncties</i>			
<i>Historische kern</i>			
<i>Kernen</i>			
<i>Jongeren</i>			
<i>Lage inkomens</i>			

De verklaarde variantie van het model is 70%. Alle geselecteerde maatstaven hebben een plausibele betekenis voor de kosten:

- *omgevingsadressendichtheid*: dit is een sterk bepalende kostenfactor vanwege hogere veiligheidsrisico's in dichtbebouwde omgeving. Dit werkt door in beide onderdelen van het cluster. Zo heeft de brandweer in dichter bebouwde gebieden te maken met meer congestieproblematiek, worden vaak kortere opkomsttijden gehanteerd vanwege risicovolle gebouwen en bedrijvigheid en wordt er meer (specialistisch) materieel ingezet. Daarnaast stellen grotere aantallen bewoners, bedrijven en bezoekers gemeenten voor meer uitdagingen in de sfeer van preventie, toezicht en handhaving;
- *niet-westerse migratieachtergrond*: de uitkomst voor deze maatstaf spoort met het gegeven dat –naast bepaalde kleinere gemeenten– vooral grotere gemeenten een fors aandeel hebben in de netto lasten van het onderdeel overige openbare orde en veiligheid (met name toezicht en handhaving), waarvoor deze maatstaf vooral betekenis heeft. Mensen met niet-westerse migratieachtergrond zijn relatief sterk geconcentreerd in deze gemeenten;
- *bewoonde oorden*: historische bebouwing brengt relatief grotere veiligheidsrisico's mee voor het onderdeel crisisbeheersing en brandweer;
- *bedrijfsvestigingen*: dit is een indicator van de omvang van risicovolle bedrijvigheid en daarmee samenhangende inzet bij het onderdeel crisisbeheersing en brandweer;
- *regionale centrumfunctie*: centra onderscheiden zich door bepaalde concentraties van voorzieningen die meer bewoners en bezoekers trekken. Dit brengt hogere veiligheidsrisico's mee voor beide onderdelen van het cluster;
- *overige maatstaven*: kernen zijn van betekenis in verband met bepaalde basisvoorzieningen voor de brandweezorg. De maatstaf oppervlakte land indiceert vooral de betekenis van geografische afstanden en omgevingskenmerken die specifieke veiligheidsrisico's kunnen meebrengen, in het bijzonder voor de aanrijtijden van de brandweer. Oppervlakte buitenwater is daarnaast relevant voor bijvoorbeeld strandveiligheid.

aanvullende verkenningen

Aanvullend op het model zijn verkenningen verricht om inzicht te verkrijgen in de effecten van andere relevante aspecten. De uitkomsten hiervan zijn opgenomen in bijlage D. Zij laten zien dat alle scenario's een hogere verklaarde variantie opleveren en dat:

- toevoeging van vaste bedragen effect heeft op de gewichten van de maatstaven in het model. Voor Rotterdam en de Waddeneilanden zijn de 'vaste bedragen' (de dummy's in de vergelijking) significant;
- toevoeging van een maatstaf bovengemiddelde WOZ-waarden van niet-woningen een significante verbetering oplevert en bijdraagt aan het beperken van grote aansluitverschillen van gemeenten met grote bedrijfscomplexen;
- de maatstaf WOZ-waarden niet-woningen als significant in de regressie wordt geselecteerd als deze in de basisset zou worden opgenomen. Dit geldt niet voor de indicator banen.

4.5 Aansluitverschillen met feitelijke netto lasten

Behalve de verklaarde variantie is een belangrijke toets op het model in hoeverre dit aansluit op de kostenpatronen van gemeenten. Modeluitkomsten zijn goed uitlegbaar als deze de structurele kosten benaderen van in principe alle (typen) gemeenten. Daarom maken we in deze paragraaf de aansluitverschillen per (type) gemeente zichtbaar en benoemen we relevante achtergronden.

typen gemeenten

In onderstaande tabel presenteren we de uitkomsten van het model en zetten die af tegen de patronen van de netto lasten in 2017. De eerste regels laten de aansluitverschillen zien voor gemeenten ingedeeld naar aantal inwoners. Aansluitend volgen indelingen op basis van belangrijke maatstaven in het model.

Tabel 4.2: Model cluster O&V: aansluiting op feitelijke netto lasten 2017 voor steekproefgemeenten (N=88).
Bedragen rekening 2017 in euro's per inwoner.

<i>gemeentegroepen</i>	<i>(1) feitelijke netto lasten</i>	<i>(2) uitkomst model</i>	<i>(3) = (2) – (1) aansluitverschil</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	83	82	-1
<i>20-50.000 inwoners</i>	86	87	1
<i>50-100.000 inwoners</i>	96	89	-7
<i>100-250.000 inwoners</i>	99	101	2
<i>>250.000 inwoners</i>	190	186	-4
<i>structuurgroepen gemeenten (excl. G4)</i>			
<i>zeer dun bebouwd</i>	85	90	5
<i>dun bebouwd</i>	83	77	-6
<i>matig dicht bebouwd</i>	84	86	2
<i>dicht bebouwd</i>	94	93	-1
<i>zeer dicht bebouwd</i>	109	109	0
<i>zeer weinig centrumfunctie</i>	84	81	-2
<i>weinig centrumfunctie</i>	88	90	2
<i>matige centrumfunctie</i>	88	90	2
<i>sterke centrumfunctie</i>	96	91	-5
<i>zeer sterke centrumfunctie</i>	102	103	1
<i>weinig kernen500</i>	98	98	1
<i>meer kernen500</i>	84	86	2
<i>veel kernen500</i>	95	91	-4
<i>krimpgemeenten</i>	106	95	-12

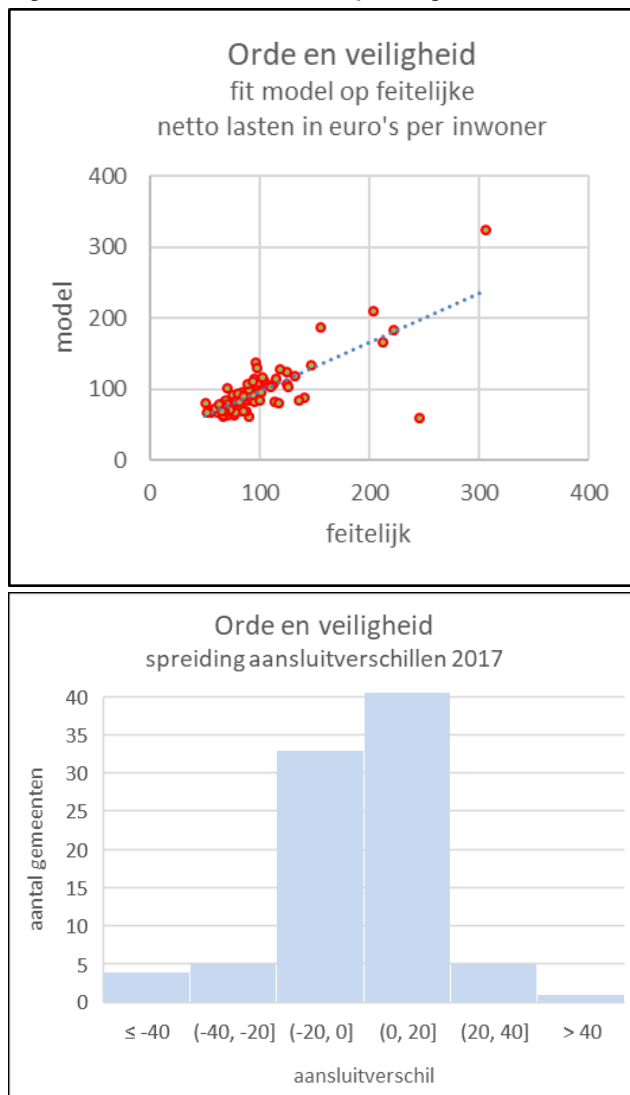
Tabel 4.2 laat zien dat:

- er naar inwonertal relatief beperkte aansluitverschillen zijn. Dit sluit aan bij het gegeven dat een belangrijk deel van de netto lasten regionaal wordt bepaald;
- het model bij de meeste structuurgroepen relatief beperkte aansluitverschillen oplevert;
- er geen duidelijke samenhang is tussen het aantal kernen en de gemiddelde netto lasten. Ook hier gaat het om relatief beperkte aansluitverschillen;
- het model voor krimpgemeenten gemiddeld duidelijk lager uitkomt dan hun netto lasten. Hierbij merken we op dat deze uitkomst wordt 'gekleurd' door de doorwerking van regionale effecten.

individuele gemeenten

Vervolgens is bekeken wat de aansluitverschillen voor individuele gemeenten zijn (zie figuur 4.8).

Figuur 4.8: Fit van het model en spreiding van aansluitverschillen



Het model levert voor het merendeel van de gemeenten een goede fit op. In een aantal gevallen zijn er grotere aansluitverschillen.

Het spreidingsdiagram hieronder maakt inzichtelijk bij hoeveel gemeenten dit het geval is. In deze figuur zijn de steekproefgemeenten gegroepeerd naar de omvang van het aansluitverschil.

Voor ruim driekwart van de gemeenten blijven de aansluitverschillen binnen een marge van -20 tot +20 euro per inwoner (*middelste kolommen*). Bij de andere gemeenten gaat het om grotere aansluitverschillen.

Binnen de laatste groep zijn er 2 gemeenten die als uitbijter kunnen worden beschouwd. De modeluitkomst wijkt hier meer dan 2 standaarddeviaties af van de feitelijke lasten. Dit aantal ligt binnen het statistisch verwachte aantal.

Uit een nadere analyse van de uitbijters komt naar voren dat deze aansluitverschillen grotendeels zijn te herleiden tot incidentele effecten (ruiming explosieven) en/of afwijkende beleidskeuzes (extra toezicht in verband met openbare ordeproblematiek).

4.6 Beoordeling uitkomsten

Het doel van het onderzoek is om de bestaande verdeling te herijken met behulp van regressieanalyse. Tegen deze achtergrond vatten we in onderstaande tabel de bevindingen voor het cluster samen door deze te toetsen aan het beoordelingskader.⁷² Per criterium is aangegeven aan de hand van welke elementen dit is geoperationaliseerd (zie ook paragraaf 2.1).

⁷² Het betreft criteria uit het beoordelingskader die tussen clusters kunnen verschillen.

Tabel 4.3: Model cluster O&V: scores op criteria uit beoordelingskader

Criterion	Model cluster O&V
a. Kostenoriëntatie	
• variatiecoëfficiënt: spreiding netto lasten rond gemiddelde	-/+ 31%
• verklaarde variantie: R^2 model (ijkpunt)	70% (70%)
• aantal uitbijters (aansluitverschil >2 standaarddeviaties) binnen / buiten steekproef	6 / 6
• onlogische uitkomsten	5
b. Plausibiliteit	
• selectie plausibele maatstaven	ja, deels handmatig
• aantal statistisch niet significante maatstaven	3
• gewicht maatstaven in relatie tot aandeel onderdelen	overwegend plausibel
c. Globaliteit	
• aantal maatstaven nieuw (huidig)	9 (20)
• doelgebonden maatstaven	1
d. Dynamische werking	
	bewoonde oorden 1931
e. Objectiviteit	
• maatstaven met specifieke ingreep	1

kostenoriëntatie

Voor de kostenoriëntatie van het model is van belang mee te wegen dat:

- de netto lasten van gemeenten een flinke spreiding kennen. Dit hangt met name samen met het onderdeel overige openbare orde en veiligheid, waar gemeenten meer beleidsvrijheid hebben dan bij crisisbeheersing en brandweer;
- het model circa 70% van de verschillen tussen gemeenten overbrugt. Dit is vergelijkbaar met het huidige ijkpunt Openbare orde en veiligheid;
- de modeluitkomsten voor 6 steekproefgemeenten sterk afwijken van de feitelijke netto lasten. Buiten de steekproef geldt dit voor nog eens 6 gemeenten (op basis van Iv3-gegevens). De aansluitverschillen van deze uitbijters zijn zoals aangegeven overwegend te herleiden tot incidentele effecten (explo-sievenopruiming) en/of afwijkende beleidskeuzes (intensiteit toezicht);
- de modeluitkomsten voor tenminste 5 steekproefgemeenten als onlogisch zijn aan te merken: zij ontvangen nu duidelijk *minder* uit het gemeentefonds dan ze uitgeven en zouden met het nieuwe model nog *minder* krijgen. Omdat hieraan geen incidentele effecten of duidelijk afwijkende (beleids)keuzes ten grondslag liggen, zijn deze uitkomsten vooral toe te schrijven aan het model. Zo blijkt uit eerder onderzoek –dat ten grondslag ligt aan het huidige ijkpunt– dat ook andere structuurkenmerken een verklaring kunnen bieden voor afwijkende kostenpatronen, zoals lage inkomens, specifieke minderheidsgroepen en/of het risicogehalte van bedrijfsvestigingen. Ook door de in het onderzoek geraadpleegde deskundigen is gewezen op de mogelijke betekenis van sociaaleconomische aandachtsgroepen en/of inwoners met westerse migratieachtergrond. Deze maatstaven zijn niet in de regressie opgepakt omdat zij statistisch geen/minder toegevoegde waarde hebben (significantie). Door een meer of minder sterke samenhang (multicollineariteit) met de maatstaven in het model is het mogelijk dat de betekenis van deze factoren deels wordt opgepakt via andere maatstaven.

plausibiliteit

De plausibiliteit kan als volgt worden beoordeeld:

- alle maatstaven hebben een inhoudelijk plausibele relatie met de kosten van de gemeentelijke taken;
- enkele maatstaven zijn inhoudelijk plausibel, maar statistisch niet significant en daarom actief toegevoegd aan het model (door de drempel voor statistisch significantie te verlagen);

- de regressie heeft aan de maatstaven gewichten toegekend die grosso modo plausibel zijn in relatie tot het kostenaandeel van de clusteronderdelen.

globaliteit, dynamische werking en objectiviteit

Met betrekking tot de andere criteria kan worden geconstateerd dat:

- met regressie een duidelijke toename van globaliteit wordt gerealiseerd: het aantal maatstaven in het model is ongeveer een de helft van het huidige aantal;
- één maatstaf (buitenwater) een meer doelgebonden karakter heeft en vooral relevant is voor een beperkt aantal gemeenten;
- de meeste maatstaven in staat zijn om de ontwikkeling van de kosten in de tijd te volgen. Bij de maatstaf bewoonde oorden 1931 is dit minder het geval. Dit vormt een aandachtspunt voor het onderhoud;
- bij de operationalisering van de maatstaf buitenwater sprake is van een specifieke ingreep (maximering van de omvang) om te voorkomen dat deze doorschiet in zijn werking. Dit vormt een aandachtspunt voor monitoring en onderhoud.

5 Cluster Onderwijs

5.1 Taken

Dit cluster omvat de volgende onderdelen:

- onderwijshuisvesting (taakveld 4.2);
- onderwijsbeleid (taakveld 4.1 en 4.3).

onderwijshuisvesting

Gemeenten hebben op grond van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra een zorgplicht voor adequate huisvesting. Zij dragen de kosten van nieuwbouw, aanpassing en uitbreiding van gebouwen, inclusief gymnastieklokalen. Voor het onderhoud en de exploitatie van de gebouwen zijn de schoolbesturen verantwoordelijk.⁷³ Zij ontvangen hiervoor rijksmiddelen. Deze taakverdeling vraagt om samenwerking en afstemming van exploitatie en investeringen.

Ter uitvoering van deze taak kunnen gemeenten kiezen voor subsidiering op basis van een verordening waarin normvergoedingen zijn vastgelegd. Deze normbedragen worden veelal ontleend aan de leidraad die de VNG hiervoor jaarlijks opstelt. Een alternatieve mogelijkheid is vrijwillige doordecentralisatie. In dat geval sluiten gemeente en schoolbesturen een meerjarige overeenkomst waarin de gemeente zich verbindt om scholen een jaarlijks bedrag te betalen waarmee zij zelf in huisvesting kunnen voorzien. In de praktijk komt vrijwillige doordecentralisatie weinig voor.

Gemeenten beschikken voor de uitvoering van deze wettelijke taak over beperkte beleidsvrijheid, die vooral betrekking heeft op de intensiteit en kwaliteit van het voorzieningsniveau. In de praktijk gaat van de modelverordening van de VNG met bijbehorende normbedragen een sturende werking uit.

onderwijsbeleid

Tot dit onderdeel behoort een aantal gemeentelijke taken:

- *peuterspeelzaalwerk/kinderopvang en onderwijsachterstandsbeleid/voor- en vroegschoolse educatie*: op grond van de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE) hebben gemeenten verantwoordelijkheden voor het creëren van ontwikkelingskansen in de voorschoolse leeftijdsperiode. Daarbij gaat het om peuterspeelzaalwerk en kinderopvang, die in de praktijk steeds meer vervlochten raken. Ook verbinden gemeenten dit met het signaleren en bestrijden van verwachte onderwijsachterstanden. Zo ontstaat een breder aanbod van voorschoolse educatie met doorlopende lijnen naar vroegschoolse educatie en andere vormen van achterstands aanbod, zoals schakelklassen en andere taalbevorderende activiteiten. In het verlengde hiervan zijn er brede scholen waarin onderwijs is gecombineerd met functies zoals kinderopvang, buurthuis en/of culturele voorziening. Een stap verder gaan integrale kindcentra: voorzieningen voor kinderen, waarin organisaties voor onderwijs en kinderopvang zijn samengevoegd in één organisatie en ook combinatiefuncties (sport- en cultuurcoaches) zijn opgenomen.⁷⁴ Het doel is om kinderen de kans te geven hun talenten breed te ontwikkelen.
- *leerplicht/voortijdig schoolverlaten*: gemeenten dragen verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet (leerplicht en kwalificatieplicht). Daarnaast bepaalt de Wet Regionale

⁷³ Hierbij is er onderscheid tussen primair en voortgezet onderwijs. In het voortgezet onderwijs zijn schoolbesturen verantwoordelijk voor het *gehele* onderhoud aan gebouwen (binnen en buiten). De gemeentelijke verantwoordelijkheid betreft hier uitbreiding en nieuwbouw. Bij het primair onderwijs ligt ook de verantwoordelijkheid voor het onderhoud aan de buitenkant van het gebouw bij de gemeente.

⁷⁴ Combinatiefunctiearissen werken in verschillende sectoren (scholen, sport en cultuur), maar zijn in dienst bij één (werkgevers)organisatie.

Meld- en Coördinatiefunctie dat gemeenten alle voortijdige schoolverlaters tot 23 jaar moeten registreren en ervoor moeten zorgen dat zij terugkeren in het onderwijs of via een werktraject alsnog een startkwalificatie behalen. In de praktijk is er bij deze taken vaak sprake van regionale samenwerking.

- *leerlingenvervoer*: de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra verplichten gemeenten een verordening leerlingenvervoer vast te stellen. Op basis van deze verordening kunnen ouders onder voorwaarden aanspraak maken op bekostiging van vervoer van en naar school.⁷⁵ Vergoeding vindt plaats op basis van de kosten van het vervoer naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school van de soort waarop een leerling is aangewezen (op grond van zijn/haar lichamelijke of geestelijke toestand) en van de verlangde richting. Gemeenten hebben ruimte om binnen de verordening een afstandsgrens, een eigen bijdrage van ouders en voorwaarden voor passend vervoer te bepalen. Daarnaast kunnen zij in aanbestedingen zo gunstig mogelijke contracten realiseren en via intergemeentelijke samenwerking komen tot een (meer) efficiënte uitvoering.

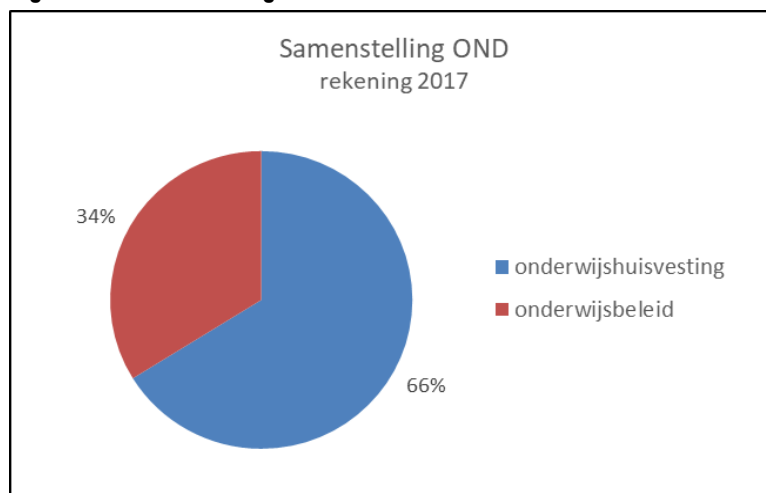
Door (semi)wettelijke voorschriften hebben gemeenten bij deze taken beperkte beleidsvrijheid. Dat ligt anders bij de overige taken, waaronder voorzieningen voor *openbaar basisonderwijs en bijzonder onderwijs, volwasseneducatie* en *algemeen beleid/administratie*. Hierbij hebben gemeenten meer ruimte voor eigen beleidskeuzes.

5.2 Netto lasten

omvang en samenstelling

De netto lasten van dit cluster bedragen in 2017 circa 2,0 miljard euro (120 euro per inwoner).⁷⁶ Op basis van de gecodeerde gegevens van de steekproefgemeenten is in onderstaande figuur (zie figuur 5.1) in beeld gebracht welk aandeel de onderdelen hebben in de totale netto lasten van het cluster.

Figuur 5.1: Samenstelling OND

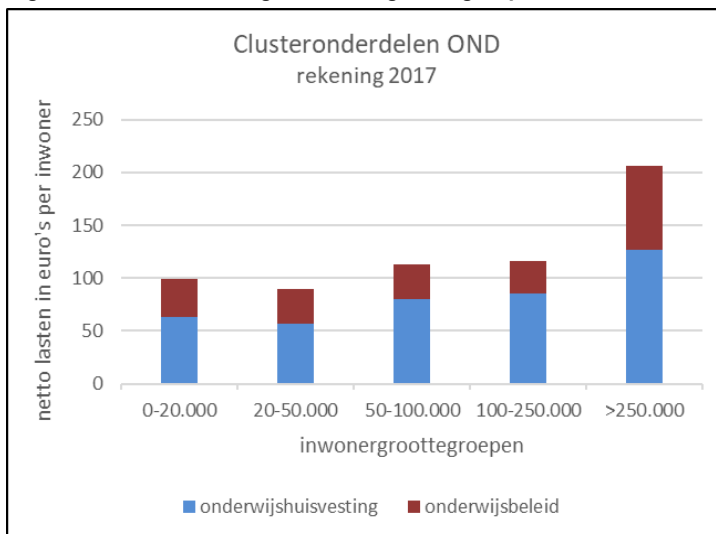


Onderwijshuisvesting is duidelijk het grootste onderdeel, met een aandeel van ongeveer tweederde. In figuur 5.2 is in beeld gebracht hoe het belang van de onderdelen uiteenloopt naar gemeentegrootte.

⁷⁵ In 2017 maakten in totaal zo'n 70.000 leerlingen gebruik van leerlingenvervoer. Ruim driekwart van deze populatie wordt vervoerd naar een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Er wordt vooral gebruik gemaakt van aangepast bus/taxivervoer. Bron: *Leerlingenvervoer in Nederland: eindmeting 2017*.

⁷⁶ Op basis van lv3 gegevens rekening 2017 dus exclusief taakgerelateerde overhead en mutaties bestemmingsreserves.

Figuur 5.2: Samenstelling OND naar groottegroepen



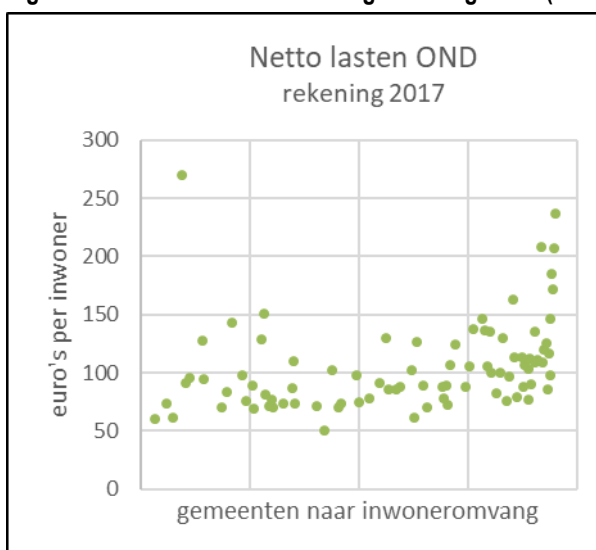
Bij onderwijshuisvesting is er een duidelijk verband tussen netto lasten en gemeentegrootte.

Bij onderwijsbeleid blijkt dat de G4 veel hogere netto lasten hebben dan de overige grootteklassen.

spreiding

Zoals figuur 5.3 hieronder laat zien is er onder (steekproef)gemeenten een substantiële spreiding in de netto lasten. Op clusterniveau gaat het om een variatiecoëfficiënt van 28% van het landelijk gemiddelde.

Figuur 5.3: Netto lasten OND naar gemeentegrootte (inwonertal)



Een kleinere gemeente heeft in 2017 (incidenteel) een extreem lastenniveau. Deze ‘outlier’ is bij de analyses buiten beschouwing gelaten, omdat zij het model teveel zouden beïnvloeden.

Zichtbaar is dat er sprake is van een lichte U-curve met gemiddeld relatief hoge netto lasten bij kleinere én bij de grootste gemeenten (met duidelijk oplopende niveaus).

effecten van beleidsvrijheid

De netto lasten zijn de resultante van allerlei omstandigheden en keuzes. Voor een kostengeoriënteerde verdeling dienen hieruit de kostendrijvers, die voortkomen uit structuurkenmerken van gemeenten, te worden gefilterd. Andere (endogene) factoren dienen voor de verdeling zo goed mogelijk buiten beschouwing te blijven, met name omdat zij behoren tot de beleidsvrijheid van gemeenten. Hierbij kan worden gedacht aan:

- *kapitaallasten*: de omvang hiervan hangt samen met gemeentelijke keuzes inzake afschrijvingstermijnen en omslagrente (uiteenlopend van circa 0 tot 5%). Deze hebben een belangrijk effect op het netto- lastenniveau. In het nieuwe BBV zijn deze regels aangescherpt. Ook zijn er gemeenten die vervroegd op gebouwen hebben afgeschreven;

- *gebouwenvoorraad*: zowel het aantal schoolgebouwen per type onderwijs als andere kenmerken (zoals leeftijd en leegstand) hebben gevolgen voor het netto-lastenniveau;
- *bouwkosten*: de normprijs per vierkante meter die gemeenten hanteren bij nieuwbouw loopt uiteen (daarbij zijn er ook regionale effecten);
- *onderwijsbeleid*: de wijze waarop gemeenten invulling geven aan bijvoorbeeld leerlingenvervoer, onderwijsachterstandenbeleid e.d. verschilt;
- *incidentele effecten*: met name door investeringsgerelateerde uitgaven is er bij diverse gemeenten sprake van substantiële schommelingen in het netto-lastenniveau in de tijd. Deze schommelingen hangen o.a. samen met verkoop van schoolgebouwen of mutaties van reserves.

5.3 Ontwikkeling model met regressieanalyse

analyses met plausibele maatstaven

Om te komen tot een objectief verdeelmodel zijn op de netto lasten van de steekproefgemeenten in 2017 regressieanalyses uitgevoerd. Uitgangspunt daarbij is de eerder vastgestelde basisset met inhoudelijk plausibele maatstaven, zoals hieronder weergegeven.

jongeren	groei jongeren
leerlingen	groei leerlingen
onderwijsachterstanden	niet-westerse migratieachtergrond
lage inkomens	centrumfuncties
omgevingsadressendichtheid	meerkernigheid
oppervlakte areaal (land / water)	

inbreng gemeentelijke deskundigen

In een werksessie over dit cluster hebben gemeentelijke deskundigen de relevantie van de maatstaven uit de basisset onderschreven. Door hen is tevens breed de voorkeur geuit om aan te sluiten bij leerlingen (die in een gemeente naar school gaan) in plaats van jongeren (die in de gemeente wonen), juist vanwege grensoverschrijdend verkeer (ook in het primair onderwijs). Ook hebben zij aandacht gevraagd voor mogelijk kostenverhogende effecten van:⁷⁷

- het aantal jongeren (in plaats van leerlingen) in relatie tot onderwijsbeleid, zoals leerlingenvervoer;
- het meebewegen met groei- en krimpsituaties.

Voor zover deze aspecten tot uitdrukking komen in bestaande maatstaven uit de basisset, zijn zij in de modelanalyses betrokken. Aanvullend zijn verkenningen verricht om inzicht te verkrijgen in de effecten van andere relevante aspecten (zie hierna).

Daarnaast geven de deskundigen aan dat gemeenten de afgelopen jaren minder hebben geïnvesteerd in het onderhoud van schoolgebouwen, in reactie op een eerdere macro-uitname en versterkt door fors opgelopen bouwkosten (die doorwerken in de normvergoeding). Gemeenten voorzien in de komende jaren knelpunten met de huidige middelen vanwege:

- de hogere eisen door nieuwe ontwikkelingen rond het klimaat, de energietransitie en dergelijke.;

⁷⁷ Daarnaast is gewezen op de mogelijke effecten van asielzoekerscentra. De betreffende gemeenten ontvangen hiervoor compensatie via een decentralisatie-uitkering.

- de leeftijd van het gebouwenbestand (grotendeels een erfenis van eerdere decentralisaties), die –bij een reguliere vervangingscyclus– een relatief grote investeringsopgave met zich meebrengt.
- De stuurgroep onderschrijft dat dit belangrijke aandachtspunten zijn bij het bepalen van het clustervolume vanaf 2021 en de monitoring van de verdeling, maar vindt het geen belemmering om de herijking af te stemmen op de kostenpatronen in 2017.

opbouw model

Uit de basisset zijn met behulp van een regressieanalyse stapsgewijs de significante maatstaven geselecteerd. Dit levert een combinatie van maatstaven op, die met hun aandeel in de verdeling zijn weergegeven in onderstaande tabel. Voor de volledigheid zijn in het onderste deel van de tabel de overige maatstaven uit de basisset vermeld die in de regressie niet zijn geselecteerd (c.q. niet significant waren).

Tabel 5.1: Model cluster OND: aandelen maatstaven in verdeling en statistische verklaaringsgraad.

Maatstaf	Aandeel in model	Cumulatieve R ² (*)	Cumulatieve AIC (*)
<i>Jongeren (schaalfactor)</i>	4%		
<i>Onderwijsachterstandenindicator</i>	26%	31% (36%)	1.100 (855)
<i>Leerlingen (po, so en vo)</i>	43%	43% (47%)	1.090 (842)
<i>Omgevingsadressendichtheid</i>	22%	47% (50%)	1.090 (838)
<i>Oppervlakte land</i>	4%	51% (54%)	1.080 (833)
<i>Groei jongeren</i>	2%	55% (57%)	1.080 (829)
<i>niet geselecteerd uit basisset</i>			
<i>Lage inkomens</i>			
<i>Niet-westerse migratieachtergrond</i>			
<i>Groei leerlingen</i>			
<i>Meerkernigheid</i>			
<i>Centrumfuncties</i>			
<i>Oppervlakte water</i>			

* Tussen haakjes: verklaarde variantie resp. AIC bij schaling per jongere.

Het model heeft een verklaarde variantie van ruim 55%. Alle maatstaven hebben een plausibele betekenis voor de kosten:

- *leerlingen*: deze maatstaf heeft het grootste aandeel in het model. Dit sluit aan bij het aandeel in de totale netto lasten van het onderdeel onderwijshuisvesting, waarvoor deze maatstaf vooral betekenis heeft. Ook wordt hiermee gemeentegrensoverschrijdend gebruik van onderwijsvoorzieningen gehonoreerd. Wel zorgt de verschuiving van jongeren naar leerlingen ervoor dat de maatstaf jongeren een beperkt aandeel heeft;
- *onderwijsachterstandenindicator*: met ruim een kwart krijgt deze maatstaf een aandeel dat groter is dan dat van de clusteronderdelen waarvoor deze maatstaf vooral betekenis heeft. Daarmee heeft deze maatstaf ook een zekere werking voor andere (sociaaleconomische) achterstandsituaties;
- *omgevingsadressendichtheid*: ook deze maatstaf lijkt een relatief zwaar gewicht te krijgen. De maatstaf doet recht aan de gemiddeld hogere netto lasten van met name onderwijshuisvesting in grotere, meer stedelijke gemeenten, maar de betekenis ervan lijkt door te schieten;
- *oppervlakte van het land*: deze maatstaf is met name van betekenis in relatie tot leerlingenvervoer, waarvoor de afstand tussen huis en school een belangrijke kostenbepalende factor is;
- *groei jongeren*: deze maatstaf is van belang voor (een beperkt aantal) gemeenten met een bovengemiddelde groei waardoor zij versneld moeten investeren in extra huisvestingscapaciteit.

aanvullende verkenningen

Aanvullend op het model zijn enkele verkenningen verricht om inzicht te verkrijgen in andere relevante aspecten. De uitkomsten van deze verkenningen zijn opgenomen in bijlage D. Zij laten zien dat:

- toevoeging van vaste bedragen een hogere verklaarde variantie oplevert en met name effect heeft op de gewichten van de schaalfactor en de maatstaf omgevingsadressendichtheid. Voor Amsterdam en Rotterdam zijn de ‘vaste bedragen’ (de dummy’s in de vergelijking) significant;
- toevoeging van de maatstaf niet-westerse migratieachtergrond een beperkt effect heeft op de onderwijsachterstandenindicator en de maatstaf omgevingsadressendichtheid, terwijl toevoeging van andere maatstaven op basis van partiële correlatie ook ten koste zou gaan van het aandeel jongeren. Dit laatste maakt deze toevoeging minder wenselijk, omdat het op gespannen voet is met de beoogde betekenis van jongeren voor het onderdeel onderwijsbeleid.

5.4 Aansluitverschillen met feitelijke netto lasten

Behalve de verklaarde variantie is een belangrijke toets op het model in hoeverre dit aansluit op de kostenpatronen van gemeenten. Modeluitkomsten zijn goed uitlegbaar als deze de structurele kosten benaderen van in principe alle (typen) gemeenten. Daarom maken we in deze paragraaf de aansluitverschillen per (type) gemeente zichtbaar en benoemen we relevante achtergronden.

typen gemeenten

In onderstaande tabel presenteren we de uitkomsten van het model en zetten die af tegen de patronen van de netto lasten in 2017. De eerste regels laten de aansluitverschillen zien voor gemeenten ingedeeld naar inwonertal. Aansluitend volgen indelingen op basis van de belangrijkste maatstaven in het model. De keuze is in overleg met begeleidingscommissie en stuurgroep gemaakt.

Tabel 5.2: Model cluster Onderwijs (OND): aansluiting op feitelijke netto lasten voor steekproefgemeenten (N=87). Bedragen rekening 2017 in euro's per inwoner.

<i>gemeentegroepen</i>	<i>(1) feitelijke netto lasten</i>	<i>(2) uitkomst model</i>	<i>(3) = (2) – (1) aansluitverschil</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	99	83	-16
<i>20-50.000 inwoners</i>	89	88	-1
<i>50-100.000 inwoners</i>	113	118	5
<i>100-250.000 inwoners</i>	116	115	0
<i>>250.000 inwoners</i>	206	168	-39
<i>structuurgroepen gemeenten (excl. G4)</i>			
<i>zeer dun bebouwd</i>	88	85	-3
<i>dun bebouwd</i>	108	97	-11
<i>matig dicht bebouwd</i>	107	114	7
<i>dicht bebouwd</i>	116	112	-3
<i>zeer dicht bebouwd</i>	111	117	6
<i>zeer weinig centrumfunctie</i>	86	76	-10
<i>weinig centrumfunctie</i>	96	93	-3
<i>matige centrumfunctie</i>	99	105	6
<i>sterke centrumfunctie</i>	108	116	8
<i>zeer sterke centrumfunctie</i>	122	117	-4
<i>weinig kernen500</i>	113	112	0
<i>meer kernen500</i>	98	102	4
<i>veel kernen500</i>	105	101	-4
<i>krimpgemeenten</i>	113	106	-7
<i>zeer weinig leerlingen vo/so</i>	84	77	-7
<i>weinig leerlingen vo/so</i>	85	92	7
<i>matig leerlingen vo/so</i>	103	114	11
<i>veel leerlingen vo/so</i>	123	113	-10
<i>zeer veel leerlingen vo/so</i>	125	122	-3

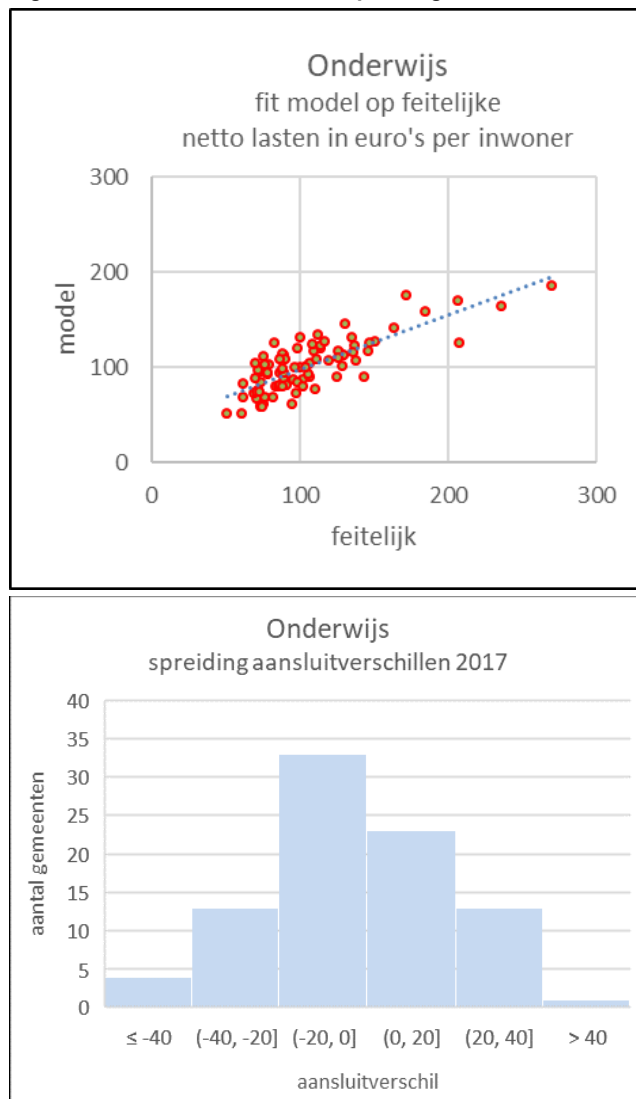
Tabel 5.2 laat zien dat:

- de kleinste en de grootste gemeenten een relatief groot negatief aansluitverschil hebben. Dit sluit aan bij de U-curve in de netto lasten (zie figuur 5.3). Bij de grootste gemeenten speelt bovendien mee dat zij nu een vast bedrag krijgen dat deels in dit cluster wordt uitgegeven;
- het model bij de meeste structuurgroepen relatief beperkte aansluitverschillen oplevert. Bij enkele groepen (zoals gemeenten met dunne bebouwing, zeer weinig centrumfuncties en/of veel leerlingen) zijn deze groter;
- er ook in relatie tot het aantal kernen sprake is van een U-curve in de gemiddelde netto lasten. Dit levert voor gemeenten met veel kernen een negatief aansluitverschil op;
- het model voor krimpgemeenten gemiddeld lager uitkomt dan hun netto lasten. Dit aansluitverschil is sterk beïnvloed door de specifieke situatie van enkele gemeenten.

individuele gemeenten

Vervolgens is bekeken hoe de aansluitverschillen voor individuele gemeenten eruit zien. Figuur 5.4 toont hoe het model voor de steekproefgemeenten aansluit op de feitelijke netto lasten van de steekproefgemeenten.

Figuur 5.4: Fit van het model en spreiding van aansluitverschillen



Rond de modellijn is een duidelijke spreiding zichtbaar. Dit betekent dat er voor diverse gemeenten sprake is van duidelijke aansluitverschillen en het model een beperkte fit oplevert.

Het spreidingsdiagram hieronder maakt inzichtelijk bij hoeveel gemeenten er substantiële aansluitverschillen zijn. In deze figuur zijn de steekproefgemeenten gegroepeerd naar de omvang van het aansluitverschil.

Voor bijna tweederde van de gemeenten liggen de aansluitverschillen binnen een marge van -20 tot +20 euro per inwoner (*middelste kolommen*). Bij de andere gemeenten gaat het om grotere aansluitverschillen.

Binnen deze laatste groep zijn er 4 gemeenten die als uitbijter kunnen worden beschouwd. De modeluitkomst wijkt hier meer dan 2 standaarddeviaties af van de feitelijke lasten. Dit aantal ligt binnen de statistisch te verwachten marge.

Uit een nadere analyse van de uitbijters komt naar voren dat deze aansluitverschillen grotendeels zijn te herleiden tot incidentele effecten (dotatie reserve voor nieuwbouw) en/of afwijkende beleidskeuzes (hoge rente en soms het hanteren van een hoge bouwkostennorm).

5.5 Beoordeling uitkomsten

Het doel van het onderzoek is om de bestaande verdeling te herijken met behulp van regressieanalyse. Tegen deze achtergrond vatten we in tabel 5.3 de bevindingen voor het cluster samen door deze te toetsen aan het beoordelingskader. Per criterium is aangegeven aan de hand van welke elementen dit is geoperationaliseerd.

Tabel 5.3: Model cluster OND: scores op criteria uit beoordelingskader

Criterion	Model cluster OND
a. Kostenoriëntatie	
• spreiding netto lasten rond gemiddelde (beleidsvrijheid)	-/+ 28%
• verklaarde variantie: R^2 model (ijkpunt)	55% (51%)
• aantal uitbijters (aansluitverschil > 2 standaarddeviaties) binnen / buiten steekproef	4 / 11
• onlogische uitkomsten	8
b. Plausibiliteit	
• selectie plausible maatstaven	ja
• aantal statistisch niet significante maatstaven	1 (jongeren)
• gewicht maatstaven in relatie tot aandeel onderdelen	voor enkele maatstaven minder plausibel
c. Globaliteit	
• aantal maatstaven nieuw (huidig)	6 (23)
• doelgebonden maatstaven	2
d. Dynamische werking	
	-
e. Objectiviteit	
• aantal maatstaven met specifieke ingreep	2

kostenoriëntatie

Voor de kostenoriëntatie van het model is van belang mee te wegen dat:

- de netto lasten van gemeenten een flinke spreiding kennen. Dit is zowel het geval bij onderwijshuisvesting als onderwijsbeleid. Voor onderwijsbeleid is sprake van relatief meer beleidsvrijheid;
- het model ruim de helft van de verschillen in netto lasten verklaart. Dit is vergelijkbaar met het huidige ijkpunt;
- de modeluitkomsten voor 4 gemeenten sterk afwijken van de feitelijke netto lasten. Buiten de steekproef geldt dit voor nog eens 11 gemeenten (op basis van Iv3-gegevens). De aansluitverschillen van deze uitbijters zijn overwegend te herleiden tot incidentele effecten (dotatie reserve voor nieuwbouw) en/of afwijkende beleidskeuzes (hoge rente en soms hoge bouwkostennorm);
- de modeluitkomsten voor tenminste 8 gemeenten duidelijk als onlogisch zijn aan te merken: zij geven ontvangen duidelijk *minder* uit het gemeentefonds dan ze uitgeven en zouden met het nieuwe model nog *minder* krijgen. Omdat hieraan geen incidentele effecten of duidelijk afwijkende (beleids)keuzes ten grondslag liggen, zijn deze uitkomsten vooral toe te schrijven aan het model. Zo blijkt uit eerder onderzoek –dat ten grondslag ligt aan de huidige ijkpunten– dat ook andere structuurkenmerken een verklaring kunnen bieden voor afwijkende kostenpatronen, zoals meerkernigheid en andersoortige achterstandsgroepen. Daarnaast is er door deskundigen op gewezen dat ook kinderen gebruik maken van onderwijsvoorzieningen, die niet zijn ingeschreven in de basisregistratie personen.⁷⁸ Deze maatstaven zijn niet gehonoreerd in de regressie omdat zij statistisch geen/minder toegevoegde waarde hebben. Door een meer of minder sterke samenhang (multicollineariteit) met de maatstaven in het model is het mogelijk dat de betekenis van deze factoren deels wordt opgepakt via andere maatstaven.

plausibiliteit

In hoeverre het model plausibel is, kan als volgt worden beoordeeld:

- alle maatstaven hebben een inhoudelijk plausible relatie met de kosten van de gemeentelijke taken;

⁷⁸ Dit zou gelden voor asielzoekers en (deels) MOE-landers.

- enkele maatstaven zijn weliswaar inhoudelijk plausibel, maar statistisch niet significant en om die reden niet in het model zijn opgenomen;
- de regressie heeft aan de maatstaven een gewicht toegekend dat niet in alle gevallen een plausibele relatie lijkt te hebben met de omvang van de clusteronderdelen. Zo heeft de onderwijsachterstanden-indicator een bredere werking en lijkt de maatstaf omgevingsadressendichtheid door te schieten in zijn werking.

globaliteit, dynamische werking en objectiviteit

Met betrekking tot de andere criteria kan worden geconstateerd dat:

- met regressie een duidelijke toename van de globaliteit wordt gerealiseerd: het aantal maatstaven in het model is ongeveer een derde van het huidige aantal;
- twee maatstaven (leerlingen en groei jongeren) een meer doelgebonden karakter hebben vanwege een nauwere relatie met de netto lasten en/of relevantie voor een beperkt aantal gemeenten;
- de maatstaven in staat zijn om de ontwikkeling van de kosten in de tijd te volgen;
- er bij de operationalisering van de maatstaven leerlingen en groei jongeren sprake is van een specifieke ingreep (weging naar onderwijssoort respectievelijk drempelwaarde) om te voorkomen dat deze doorschieten in hun werking. Deze ingrepen maken onderdeel uit van de bestaande maatstaven. Dit vormt een aandachtspunt voor monitoring en onderhoud.

6 Cluster Infrastructuur, ruimte en milieu

6.1 Taken

samenstelling cluster

Dit cluster omvat de volgende onderdelen die aansluiten bij de Iv3-taakvelden waarop gemeenten hun lasten en baten dienen te verantwoorden (tussen haakjes de Iv3-taakvelden):

- verkeer en vervoer (2.1);
- parkeren (2.2) en parkeerbelasting (0.63);
- recreatieve havens (2.3);
- economische havens en waterwegen (2.4);
- economische ontwikkeling (3.1);
- bedrijvenloket en -regelingen (3.3);
- economische promotie (3.4);
- vennootschapsbelasting (0.9);
- riolering (7.2);
- afval (7.3);
- milieubeheer (7.4);
- begraafplaatsen (7.5);
- ruimtelijke ordening (8.1);
- wonen en bouwen (8.3).

Tot dit onderdeel behoren gemeentelijke taken met betrekking tot infrastructuur, milieu, ruimtelijke ordening en ontwikkeling, waaronder ook economische ontwikkeling. Het gaat om een breed takenpakket van gemeenten, waarvoor in wisselende mate wettelijke verplichtingen bestaan. Voor de taken op het gebied van economie bestaat nauwelijks een wettelijke verplichting; het betreft autonome taken van gemeenten. Wel moet bij uitoefening van deze taken rekening worden gehouden met wetgeving, zoals de Wet markt en overheid en de Wet op de bedrijveninvesteringszones.

Voor de overige taken zijn, behalve in de Gemeentewet, voorschriften opgenomen in de Wegenwet, Wegenverkeerswet, Waterwet, Wet milieubeheer, Wet geluidhinder, Wet bodembescherming, Kernenergiewet, Wet op de lijkbezorging, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet ruimtelijke ordening, Woningwet en Crisis- en herstelwet. Voorts gelden landelijke voorwaarden waaraan tarieven voor bepaalde gemeentelijke taken (afval en riolering) en voor vergunningen (leges) moeten voldoen, namelijk een norm van maximale kostendekkendheid.

Een deel van de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (in elk geval met betrekking tot milieubeheer, maar soms ook voor bouwen en ruimtelijke ordening) wordt uitgevoerd door gemeenschappelijke regelingen, te weten omgevingsdiensten.

investeringsgerelateerde uitgaven

Het gemeentefonds kent een aantal clusters waarvoor de uitgaven een investeringskarakter hebben; gemeenten financieren deze niet zozeer vanuit de exploitatie, maar vanuit bestemmings- en algemene reserves. Dit geldt bijvoorbeeld voor volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing

(voorheen VHROSV) maar ook onderwijshuisvesting (zie hoofdstuk 5). In de nieuwe clusterindeling is VHROSV ondergebracht in IRM.

Kenmerkend aan investeringsgerelateerde uitgaven is dat deze in hoofdzaak bestaan uit rente en aflossingen op bestaande investeringen. De uitgaven liggen voor individuele gemeenten voor het overgrote deel vast in zogenaamde kapitaallasten die op korte termijn nauwelijks zijn aan te passen. Voor een individuele gemeente treden soms grote fluctuaties op in het jaar van nieuwbouw of grootschalige renovatie van bijvoorbeeld onderwijsgebouwen omdat zij andere keuzes maken ten aanzien van het activeren van een investering (zie ook Rfv advies groot onderhoud uit 2015). Om die reden is geadviseerd om langjarige gegevens van een steekproef van gemeenten over uitgaven, inkomsten en mutaties in reserves te verzamelen. Dit is noodzakelijk een kostengeoriënteerde verdeling voor de uitgavenclusters met een investeringskarakter te ontwikkelen. Met het nieuwe BBV (2017) is dit probleem (incidentele lage of hoge uitgaven) minder geworden omdat investeringen met maatschappelijk nut geactiveerd dienen te worden niet meer *à fond perdu* mogen gefinancierd. Een veranderingsproces is op gang gekomen en de verwachting is dat dit in de komende jaren in feitelijke netto lasten van gemeenten tot uiting komt.

Een goed inzicht in de structurele kosten vraagt vooral om een langjarig beeld van toekomstige investeringsopgaven van gemeenten (bijvoorbeeld in het kader van de woningbouw of het Klimaatakkoord). Over kosten die ten laste van de algemene middelen van gemeenten komen bestaat onzekerheid mede vanwege het wegvallen de rijksmiddelen voor stedelijke vernieuwing (ISV).

6.2 Verplichte regionalisering basistaken milieu: omgevingsdiensten

basis voor verplichte regionalisering en inrichting van omgevingsdiensten

In een 'package deal' (september 2009) hebben Rijksoverheid, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de VNG overeenstemming bereikt over de vorming van uitvoeringsdiensten, openbaar lichamen zoals bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Er zijn afspraken gemaakt over onder andere een verplicht basistakenpakket. In 2017 is het basistakenpakket (BTP) formeel vastgelegd in het Besluit Omgevingsrecht.⁷⁹

Er zijn inmiddels 29 omgevingsdiensten (OD)⁸⁰ in Nederland. Deze zijn gevormd in de periode 2012 tot nu⁸¹, vaak voortgekomen uit voormalige milieudiensten. Elke gemeente neemt deel aan één OD; het is een landelijk dekkend netwerk.

OD'en voeren in opdracht van gemeenten (en provincies)⁸² taken uit met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Het betreft in elk geval het verplichte BTP. Daarnaast worden in sommige gevallen door de OD gemeentelijke taken uitgevoerd op het gebied van bouw- en woningtoezicht, energie, duurzaamheid, asbestsanering en milieuadvisering. Dat betekent dat er tussen gemeenten verschillen zijn in de mate waarin taken zijn uitbesteed aan de OD dan wel door de gemeente zelf worden uitgevoerd. In gemeentelijke boekhoudingen zijn de bijdragen aan OD'en derhalve niet eenduidig aan taken te koppelen, voor zover gemeenten zelf geen nadere onderverdeling van de bijdragen hebben aangebracht.

⁷⁹ Bor, artikel 7.1 en bijlage IV.

⁸⁰ Aanvankelijk is de term 'regionale uitvoeringsdienst, RUD, gehanteerd. Inmiddels wordt gesproken van 'omgevingsdienst'. Met beide termen wordt hetzelfde bedoeld.

⁸¹ Uitzondering vormt DCMR Milieudienst Rijnmond, die in 1971 is opgericht. Voorts is de organisatie en daarmee de bijdrageregeling van de RUD Limburg Zuid (nog) niet uitgekristalliseerd.

⁸² De taken die OD'en voor provincies uitvoeren, laten we verder buiten beschouwing. Het is alleen van belang vanuit het oogpunt van het scheiden van lasten ten behoeve van gemeenten versus die ten behoeve van provincie(s).

Er is nader onderzoek gedaan naar de lasten en baten (bijdragen van deelnemende gemeenten) van OD'en in relatie tot het takenpakket. Alle 29 OD'en hebben hiertoe een vragenlijst ontvangen. Hiervan heeft driekwart (22 OD'en) de vragenlijst ingevuld. Deze OD'en vertegenwoordigen ook circa driekwart van de inwoners van Nederland en bijna driekwart van alle gemeenten.

Hierna wordt een korte beschrijving gegeven van door OD'en uitgevoerde taken en van de bekostiging hiervan door gemeenten. Deze analyse is gemaakt om de bijdrage aan de OD door gemeenten zo goed mogelijk te kunnen duiden en de bruikbaarheid ervan voor het herijkingsonderzoek te kunnen inschatten.

diversiteit takenpakket

OD'en voeren voor gemeenten naast de (basis)milieutaken ook andere taken uit. Het betreft onder andere bouw- en woningtoezicht, beleidsadviesing ruimtelijke ordening en diverse taken op het gebied van afval of energie. De aard en omvang van deze taken voor gemeenten verschillen per OD, maar ook binnen een OD zijn er verschillen ten aanzien van de deelnemende gemeenten. Onderstaand overzicht geeft inzicht in de mate waarin OD'en andere taken verrichten voor gemeenten, respectievelijk (in de laatste kolom) de mate waarin gemeenten andere taken afnemen van OD'en.

Tabel 6.1: Taken die OD'en voor gemeenten uitvoeren, bovenop het BTP (20 OD'en en 238 gemeenten)

Taken bovenop BTP	Omgevingsdiensten doen voor gemeenten (n=20)			Gemeenten geven opdracht aan OD (n=238)
	Niet	Voor enkele gemeenten	Voor meeste of alle gemeenten	
Bouwvergunningen, BWT	10	5	5	39 (16%)
Beleidsadviesing RO	8		12	138 (58%)
Overige taken	4		16	173 (73%)

Onder 'overige taken' in tabel 6.1 vallen bijvoorbeeld: milieutaken buiten BTP (o.a. voor niet-basistaakinrichtingen), bodemtaken, uitvoering MER, uitvoering projecten (niet alleen VTH), duurzaamheid, asbest, energietransitie, Wet natuurbeheer, adviesing Omgevingswet en (APV-)onthefingen, natuur- en milieueducatie, monitoring en databeheer, klachtenafhandeling.

Uit tabel 6.1 blijkt dat OD'en in het algemeen taken bovenop het BTP uitvoeren. De helft van de OD'en voert bijvoorbeeld BWT-taken uit voor gemeenten. Beleidsadviesing ruimtelijke ordening en overige taken worden op grotere schaal door OD'en gedaan (respectievelijk 12 en 16 van de ondervraagde OD'en). Deze taken zijn verspreid over verschillende gemeentelijke taakvelden, zoals ruimtelijke ordening, milieu/energietransitie of afvalverwerking. Door OD'en is aangegeven dat er toenemende werkzaamheden zijn met betrekking tot de energietransitie, duurzaamheid en asbestsanering.

Voor de interpretatie en juiste toedeling aan taakvelden van cijfers betekent dit, dat bij 'bijdrage aan de OD' (zoals opgenomen de gemeentelijke boekhouding) het soms kan gaan om ook andere taken dan milieutaken.

financiële randtotalen

OD'en ontvangen hun middelen voor het overgrote deel van gemeenten en provincies. Aan de OD'en is gevraagd:

- het totaal van ontvangen bijdragen van provincies en gemeenten;
- het aandeel hierbinnen van de gemeentelijke bijdragen;
- het aandeel binnen de gemeentelijke bijdragen, dat is bestemd voor het BTP.

Op deze manier is (vanuit het randtotaal van beschikbare middelen) de omvang van de gemeentelijke bijdragen (euro/inwoner) ten behoeve van het BTP bepaald.

Tabel 6.2: Financiële randtotalen OD'en (respons max. 22 OD'en); cijfers rekening 2018⁸³

Samenstelling baten OD	Score		Aantal OD'en
Omvang totale bijdragen gemeenten en provincies <i>Per inwoner 29 euro/inwo</i>	Laag	4-17 euro/inwo	3
	Midden	19-32 euro/inwo	13
	Hoog	45-68 euro/inwo	5
Aandeel gemeentelijke bijdragen in OD <i>Gemiddeld 67% van totaal</i>	Laag	40-48%	4
	Midden	58-83%	11
	Hoog	88-95%	7
Aandeel voor BTP in gemeentelijke bijdragen OD <i>Gemiddeld 64% van gemeentelijke bijdragen</i>	Laag	12-43%	5
	Midden	50-84%	12
	Hoog	95-100%	4
Hoogte gemeentelijke bijdragen voor BTP <i>Gemiddeld 11 euro/inwo</i>	Laag	2-5 euro/ inwo	5
	Midden	8-19 euro/inwo	12
	Hoog	21-34 euro/inwo	4

Bovenstaande tabel laat zien dat er een grote spreiding is in omvang van (gemeentelijke) bijdragen aan OD'en. De gemiddelde bijdrage (van gemeenten en provincies tezamen) aan OD'en is circa 29 euro per inwoner.

Het aandeel van *gemeentelijke bijdragen* hierbinnen loopt sterk uiteen, van 40% tot 95%. Een laag aandeel gemeentelijke bijdragen kan wijzen op een relatief hoog aantal provinciale inrichtingen. Dit is een indicator voor relatief zware milieuproblematiek binnen de regio. De zwaardere inrichtingen vallen onder provinciaal gezag. Maar ook verschillen in bij OD'en belegde gemeentelijke taken komen tot uitdrukking in verschillen in gemeentelijke bijdragen.

Om bijdragen onderling vergelijkbaar te maken is (in de onderste regel van tabel 6.2) gekeken naar wat uitsluitend ten behoeve van het BTP door gemeenten wordt bijgedragen. De definitie van het takenpakket is voor alle gemeenten gelijk; de hoogte van de bijdragen blijkt te variëren van minder euro 5 euro per inwoner tot 34 euro per inwoner, bij een gemiddelde van 11 euro per inwoner.

De vraag die, voor het onderhavige onderzoek relevant is, is in hoeverre deze bijdragen aansluiten bij de kosten voor gemeenten. Naarmate dat meer het geval is, vormen de gemeentelijke financiële gegevens een betere afspiegeling van de werkelijke lasten voor VTH milieu. Of omgekeerd: als er een nauwelijks relatie bestaat tussen de bijdrage van een gemeente en de hoeveelheid werk die de OD voor dezelfde gemeente heeft verricht, weerspiegelen gemeentelijke financiële gegevens niet de werkelijke lasten. Om te kunnen beoordelen in hoeverre gemeentelijke boekhoudingen de werkelijke lasten laten zien, is nagegaan op welke manier de bekostiging van de OD'en is ingericht.

wijze van bekostiging OD

Er blijken verschillende manieren waarop de bijdrage van een gemeente aan de OD wordt bepaald: globaal (algemene bijdrageregeling) of specifiek (directere relatie met verrichte werkzaamheden). Vaak gaat het ook om een combinatie van bijdragesystemen: een globalere grondslag voor basistaken of collectieve taken en een specifiekere grondslag voor daarbovenop afgesproken taken ('plustaken', opdrachtverlening, specifieke door gemeente bestelde producten).

Een aantal OD'en geeft aan de bekostigingswijze verder te ontwikkelen; er zijn dan verschillen tussen 2017, 2018 en volgende jaren. Van 4 OD'en is de bekostigingswijze niet in beeld.

⁸³ Cijfers 2018, omdat cijfers 2017 door een aantal OD'en in het kader van dit onderzoek niet konden worden geleverd.

Globale grondslagen worden door 7 OD'en gehanteerd, waarvan er 5 deze voor slechts een deel van de bekostiging toepassen. De aanvullende bekostiging gebeurt op specifieke grondslagen.

Globale grondslagen zijn:

- 1) bijdrage naar rato van het aantal inrichtingen (naar zwaarte);
- 2) bijdrage naar rato van het aantal inwoners;
- 3) historische grondslag op basis van personele inzet (overgegaan personeel).

Het overgrote deel (circa 80%) van de OD'en hanteert *specifieke* grondslagen voor de bekostiging, waarbij ook combinaties voorkomen, te weten:

- 4) inputfinanciering: bijdrage op basis van omvang van taken, veelal onderbouwd met afgesproken werkprogramma per jaar;
- 5) outputfinanciering;
- 6) facturering op basis van offerte (aanneemsom) of werkelijke urenbesteding (afgesproken uurtarief).

Geconcludeerd kan worden dat de bijdragen van gemeenten aan OD'en bij 80% van de OD'en een specifieke grondslag kent, bij tweederde zelfs *uitsluitend* een specifieke grondslag. De hoogte van de bijdrage van elke gemeente hangt samen met de hoeveelheid werk die de OD voor de gemeente verricht.

Dat betekent dat de lasten in gemeentelijke boekhoudingen een goede afspiegeling vormen van de feitelijke lasten die (via de OD) ten behoeve van dit gemeente zijn gedaan. De cijfers in de gemeentelijke boekhouding kunnen worden opgevat als het te verwachten lastenniveau van die gemeente. Daarmee heeft het onderbrengen van (gemeentelijke) taken in omgevingsdiensten geen noemenswaardige invloed op de feitelijke netto lastenpatronen binnen het cluster Infrastructuur, ruimte en milieu.

De financiële effecten van afspraken boven het wettelijk minimum komen tot uiting in de bijdragen van gemeenten aan de omgevingsdiensten. Het is daarmee redelijk te veronderstellen dat de gemeentelijke netto lasten in dit cluster een geschikte basis voor een verdeling van de middelen in het gemeentefonds vormen.

6.3 Netto lasten

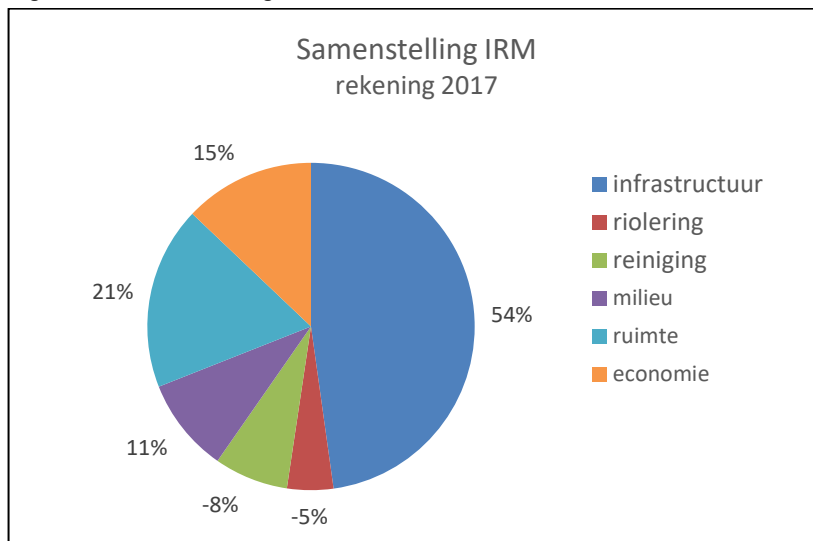
omvang en samenstelling

De netto lasten van het cluster IRM bedragen in 2017 circa 2,7 miljard euro (156 euro per inwoner).⁸⁴

Op basis van de gecodeerde gegevens van de steekproefgemeenten is in onderstaand diagram in beeld gebracht welk aandeel de verschillende onderdelen hebben in de totale netto lasten van het cluster.

⁸⁴ Op basis van lv3 gegevens rekening 2017 dus exclusief taakgerelateerde overhead en mutaties bestemmingsreserves.

Figuur 6.1: Samenstelling IRM

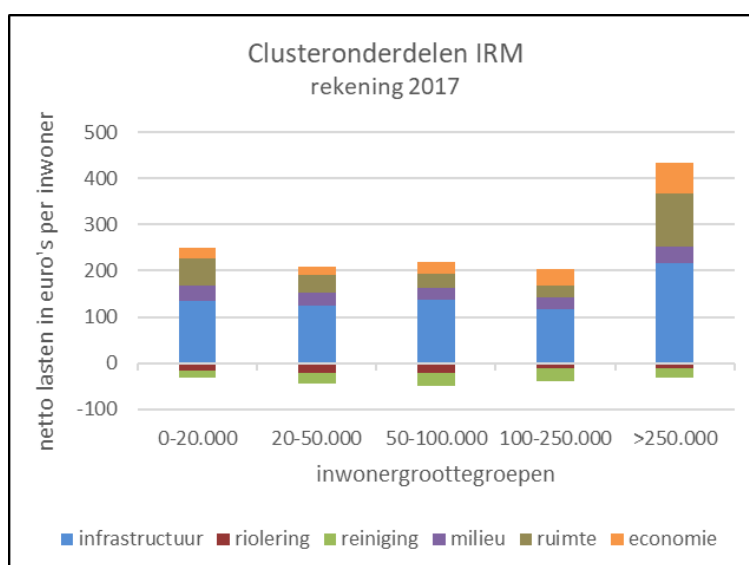


In bovenstaand diagram is te zien dat ruim de helft van de totale netto lasten van het cluster betrekking heeft op de het onderdeel infrastructuur (verkeer en vervoer, parkeren en havens).

Op de onderdelen riolering en afval overstijgen de gemeentelijke baten de lasten, waardoor per saldo sprake is van negatieve netto lasten (=baten). Dit komt doordat gemeenten hun lasten grotendeels mogen dekken met heffingen en daarnaast een belangrijk deel van hun lasten (BTW) kunnen declareren bij het BTW-compensatiefonds. *Aangezien er bij de onderdelen riolering en afval vanuit wordt gegaan dat gemeenten kostendekkende heffingen (kunnen) hanteren, is door de stuurgroep geadviseerd deze onderdelen buiten de verevening te houden.*

In het onderstaande diagram is in beeld gebracht hoe de samenstelling van de netto lasten uiteenloopt tussen groottegroepen van steekproefgemeenten.

Figuur 6.2: Samenstelling IRM naar groottegroepen



Er is een duidelijke U-curve zichtbaar: hogere netto lasten bij zowel kleinere als de grootste gemeenten.

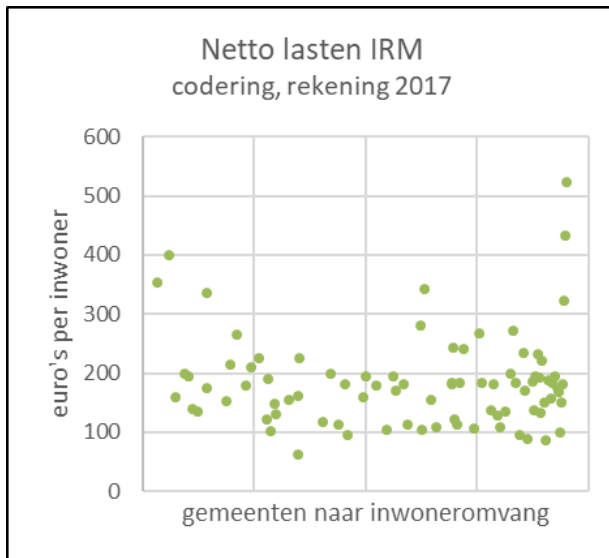
Bij riolering en afval is er een omgekeerd effect: de netto baten zijn het kleinst bij de kleinere en grootste gemeenten. Door deze onderdelen bij de verevening buiten beschouwing te laten wordt de U-curve voor het cluster versterkt.

Daarnaast illustreert figuur 6.2 de heterogeniteit van het cluster: tussen de groottegroepen loopt de betekenis van verschillende onderdelen duidelijk uiteen.

spreiding

Naast de omvang en samenstelling van het cluster is voor de verdeling vooral de spreiding van gemeentelijke netto lasten van belang. Zoals de figuur 6.3 laat zien, is er onder (steekproef)gemeenten sprake van een duidelijke spreiding in netto lasten. Op clusterniveau betreft dit een variatiecoëfficiënt van +/-26% rondom het gemiddelde.

Figuur 6.3: Netto lasten IRM naar gemeentegrootte (inwonertal)



Bij een aantal steekproefgemeenten is sprake van een sterk afwijkend netto-lastenniveau in 2017. Deze *outliers* zijn bij de analyses buiten beschouwing gelaten, omdat deze de modeluitkomsten teveel zouden beïnvloeden.

Zichtbaar is dat zowel kleinere gemeenten als de grootste gemeenten duidelijk hogere netto-lastenniveaus hebben.

Bovendien is er sprake van een forse spreiding tussen gemeenten van een vergelijkbare omvang.

effecten beleidsvrijheid

De netto lasten van gemeenten zijn afhankelijk van diverse omstandigheden en gemeentelijke keuzes. Voor een kostengeoriënteerde verdeling dienen hieruit de kostendrijvers, die voortkomen uit structuurkenmerken van gemeenten, te worden gefilterd. Allerlei andere factoren dienen voor de verdeling immers buiten beschouwing te blijven, met name omdat zij behoren tot de beleidsvrijheid van gemeenten. Hierbij kan worden gedacht aan:

- *incidentele effecten*: met name door de investeringsgerelateerde uitgaven in dit cluster, is er bij diverse gemeenten sprake van substantiële schommelingen in het netto-lastenniveau in de tijd. Deze schommelingen hangen onder andere samen met grote infrastructurele of andere ruimtelijke projecten. Sommige gemeenten verantwoordden in 2017 substantiële baten uit bouwleges, waardoor er in het gekozen onderzoeksjaar sprake is van incidenteel lagere netto lasten in dit cluster (waar soms fors hogere lasten in andere jaren tegenover staan);
- *activering investeringen*: in 2017 worden investeringen met maatschappelijk nut bij 60% van de steekproefgemeenten niet (volledig) geactiveerd. Onderzocht is of het al dan niet activeren door gemeenten samenhangt met bepaalde structuurkenmerken. Op basis van de steekproef is een dergelijk verband niet aangetroffen;
- *kapitaallasten*: gemeentelijke keuzes omtrent afschrijvingstermijnen (uiteenlopend van circa 20 tot 50 jaar) en omslagrente (uiteenlopend van circa 0,5% tot 5,0%) hebben een belangrijk effect op het netto-lastenniveau in dit cluster. Bij een korte afschrijvingstermijn en een hoge rente zijn de lasten hoog. Als de gehanteerde afschrijvingstermijn lang is en het rentepercentage laag dan heeft dit een drukkend effect op de lasten. Daarnaast maken gemeenten uiteenlopende keuzes omtrent onderhouds- en schoonheidsniveaus (zie de CROW-normen) die van invloed kunnen zijn op hun kostenniveau;
- *eigen middelen*: tot slot kunnen verschillen in beschikbare algemene eigen middelen van gemeenten in dit cluster een belangrijke rol spelen.

meerjarig beeld ontwikkeling netto lasten

Op basis van Iv3-gegevens is bij het cluster IRM sinds 2014 een dalende trend in het netto-lastenniveau te zien. Dit komt door een daling in de onderdelen verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening. In de andere onderdelen (milieu en economie) zien we deze daling minder. Er zijn geen aanwijzingen dat deze dalende trend verschilt per type gemeente. Daarmee lijkt de dalende trend in de netto lasten in dit cluster met name relevant voor het volume van dit cluster in het gemeentefonds.

Bij het beoordelen van het meerjarig beeld speelt ook het activeren van investeringen een belangrijke rol. In 2017 zijn investeringen met maatschappelijk nut bij 60% van de steekproefgemeenten nog niet (volledig) geactiveerd. Daardoor is er sprake van zogenaamde stille lasten die in de toekomst geleidelijk zichtbaar zullen worden. Daarnaast laat een meerjarig beeld achterblijvende netto lasten bij Infrastructuur, ruimte en milieu (IRM) zien (veelal door het uitstellen van nieuwe investeringen). Beide aspecten zijn relevant voor het volume⁸⁵ en dienen om die reden goed te worden gevolgd in het periodiek onderhoud. Doordat, zoals aangegeven, een deel van de steekproefgemeenten in 2017 hun investeringen op het cluster IRM nog niet (volledig) activeerden, geeft dit een onderschatting van het structurele netto-lastenniveau in dit cluster (circa 20 euro per inwoner in 2017);

Tegen deze achtergrond zullen volumeontwikkelingen op het cluster IRM de komende jaren nauwlettend moet worden gevolgd. Dit kan heel goed in het Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds (POR), dat BZK jaarlijks opstelt. Aandachtspunt hierbij is de ontwikkeling van de gemeentelijke heffingen binnen de onderdelen riolering en afval. De afgelopen jaren is een duidelijke stijging van de tarieven van de rioolheffing waar te nemen, met name bij stedelijke gemeenten en gemeenten met een (zeer) slechte bodem. Ook bij de afvalstoffenheffing is de laatste jaren een duidelijke stijging waarneembaar, met name bij grote, stedelijke gemeenten.

Door de stuurgroep is aangegeven dat deze ontwikkelingen geen aanleiding geven om hiermee rekening te houden bij de ontwikkeling van een nieuw verdeelmodel voor het cluster IRM.

6.4 Ontwikkeling model met regressieanalyse

analyses met plausibele structuurkenmerken

Om te komen tot een objectief verdeelmodel zijn regressieanalyses uitgevoerd op de netto lasten van de steekproefgemeenten in 2017. Uitgangspunt daarbij is de eerder vastgestelde basisset met inhoudelijk plausibele maatstaven, zoals hieronder weergegeven. De relevantie van deze maatstaven voor de verdeling is in de werksessie over Infrastructuur, ruimte en milieu, met gemeentelijke deskundigen op dit terrein onderschreven

bebouwingdichtheid	bedrijfsvestigingen
oppervlakte bebouwing (incl. bodemfactor)	huishoudens met laag inkomen
oppervlakte land en water	meerkernigheid
historiciteit	niet-westerse migratieachtergrond
centrumfunctie	

aanvullende verkenningen

In aanvulling op deze basisset is door deskundigen aandacht gevraagd voor de volgende aspecten:

⁸⁵ Minder met de verdeling omdat er geen duidelijke samenhang tussen wel of niet activeren en structuurkenmerken is.

- honorering van kostenverhogende effecten van meerkernigheid;
- nadelige schaafeffecten bij kleine en grote gemeenten;
- honorering van meerkosten voor gemeenten met een zeer slechte bodemgesteldheid.

Het huidige verdeelstelsel bevat diverse operationalisering van maatstaven met betrekking tot schaafeffecten, meerkernigheid en bodemgesteldheid. Deze maatstaven zijn onderling sterk gecorreleerd waardoor ze niet goed samen in het model kunnen worden ondergebracht. De regressie kiest namelijk de maatstaf met de sterkste correlatie, waarna een andere (vergelijkbare) maatstaf niet meer significant is (maar mogelijk wel relevant) of leidt tot het omslaan van een teken van de eerste maatstaf (een negatieve coëfficiënt in plaats van een positieve coëfficiënt). Wellicht had het ontwikkelen van nieuwe maatstaven voor deze structuurkenmerken soelaas kunnen bieden, maar door de stuurgroep is besloten dat in het kader van dit onderzoek niet diende te gebeuren. Het werd wenselijk geacht zo zuiver mogelijk vast te houden aan de meegegeven uitgangspunten (zie hoofdstuk 2) en de maatstaf niet handmatig af te stemmen op de feitelijke netto lasten van 2017.

opbouw model

Tijdens de analyses blijkt een aantal maatstaven uit de basisset niet door het model te worden opgepakt omdat ze niet significant zijn, hoewel relevant. In tabel 6.3 is dit aangegeven met een dikkere zwarte lijn. De 4 maatstaven boven de lijn zijn opgenomen in het model en zijn significant. De maatstaven onder de lijn zijn daarna toegevoegd (door de significantiegrens te verleggen) omdat deze maatstaven inhoudelijk wel relevant worden geacht voor dit cluster. De volgorde van het toevoegen van niet significante maatstaven is bepaald op basis van de partiële correlatie. Telkens wordt het sterkste effect gekozen. Achtereenvolgens zijn toegevoegd: oppervlakte bebouwing buiten de kom (inclusief bodemfactor), buitenwater, meerkernigheid en huishoudens met een laag inkomen. Duidelijk is dat de verklaarde variantie niet verder stijgt, doordat de toegevoegde maatstaven niet significant zijn. Ook de AIC daalt niet verder, hetgeen vanuit statistisch oogpunt een indicatie vormt voor overfitting. Desalniettemin heeft de stuurgroep voor dit model gekozen omdat de verschillende toegevoegde maatstaven als relevante kostendrijvers voor dit cluster kunnen worden opgevat.

Hierdoor ontstaat een mix van de volgende uitlegbare maatstaven:

- bebouwingsdichtheid: dichtere bebouwing gaat samen met hoger netto lasten voor met name infrastructuur;
- bodemfactoren en oppervlakte binnen en buiten de kom: bij meer oppervlakte (met een slechte structuur) zijn de kosten voor gemeenten navenant hoger;
- buitenwater: de aanwezigheid van (veel) buitenwater heeft consequenties voor de ruimtelijke inrichting van de gemeenten en daarmee het netto-lastenniveau;
- meerkernigheid: als een gemeente uit meerdere kernen bestaat is er -aanvullend op het effect van de oppervlakte- een hoger netto-lastenniveau als gevolg van de versnippering;
- historiciteit: zichtbaar is een relatie tussen historische binnensteden (ook in relatie tot bebouwingsdichtheid) en netto lasten binnen dit cluster;
- huishoudens met een laag inkomen: deze factor heeft met name een relatie met ruimtelijke ontwikkeling (en in het verleden volkshuisvesting en stedelijke vernieuwing).

In tabel 6.3 zijn de maatstaven en hun aandelen opgenomen.

Tabel 6.3: Model cluster IRM: aandelen maatstaven in verdeling en statistische verklaringsgraad.

Maatstaf	Aandeel in model	Cumulatieve R²	Cumulatieve AIC
<i>Bebouwingsdichtheid (schaalfactor)</i>	27%		
<i>Oppervlakte bebouwing * bodemfactor in kom</i>	50%	32%	824
<i>Oppervlakte land</i>	1%	43%	812
<i>Historische kern</i>	2%	43%	808
<i>Oppervlakte bebouwing * bodemfactor buiten kom</i>	4%	44%	809
<i>Oppervlakte buitenwater</i>	1%	46%	807
<i>Huishoudens met laag inkomen (incl. drempel)</i>	10%	44%	807
<i>Meerkernigheid</i>	4%	46%	808
<i>niet geselecteerd uit basisset</i>			
<i>Oppervlakte binnenwater</i>			
<i>Regionale of lokale centrumfunctie</i>			
<i>Vestigingen</i>			
<i>Kernen 500</i>			
<i>Niet-westerse migratieachtergrond</i>			

De verklaarde variantie van het model is relatief laag (46%).⁸⁶ Bij de aandelen van de maatstaven valt het relatief hoge gewicht van huishoudens met een laag inkomen op. Deze maatstaf is inhoudelijk vooral relevant voor het onderdeel ruimte, dat 21% van de totale netto lasten in dit cluster uitmaakt. Tezamen met de werking van de andere maatstaven lijkt het aandeel van de maatstaf huishoudens met een laag inkomen relatief groot. Daarmee lijkt deze maatstaf deels als proxy voor grootstedelijke meerkosten van infrastructuur op te pakken.

Daarnaast lijkt het model relatief weinig gewicht te geven aan de structuurkenmerken landelijkheid en meerkernigheid, terwijl het gewicht van bodemgerelateerde maatstaven juist relatief groot is (dit laatste is alleen relevant voor het onderdeel infrastructuur dat 54% van de totale netto lasten in dit cluster uitmaakt, terwijl de bodemgerelateerde maatstaven tezamen 57% van het totale model bepalen).

Samenvattend leidt de heterogeniteit van dit cluster, in combinatie met de sterke onderlinge correlatie van maatstaven, tot een verklaring voor de relatief beperkte verklaarde variantie van het model.

6.5 Aansluitverschillen met feitelijke netto lasten

Behalve de verklaarde variantie is een belangrijke toets op het model in hoeverre dit aansluit op de kostenpatronen van gemeenten. Modeluitkomsten zijn goed uitlegbaar als deze de structurele kosten benaderen van in principe alle (typen) gemeenten. Daarom maken we in deze paragraaf de aansluitverschillen per (type) gemeente zichtbaar en benoemen we relevante achtergronden.

typen gemeenten

In tabel 6.4 presenteren we de aansluitverschillen voor het model en zetten die af tegen de patronen van de netto lasten in 2017. De eerste regels laten dit zien voor gemeenten, ingedeeld naar aantal inwoners. Aansluitend volgen indelingen op basis van de belangrijkste structuurkenmerken voor dit cluster.

⁸⁶ Voor de vergelijkbaarheid met de ander clusters is hierbij geschaald op inwoners. Bij de ontwikkeling van het model is geschaald op bebouwingsdichtheid. Dit leidt tot een aanzienlijk hogere verklaarde variantie van 91%.

Tabel 6.4: Model cluster Infrastructuur, ruimte en milieu (IRM): aansluiting met feitelijke netto lasten voor steekproefgemeenten (N=85). Bedragen rekening 2017 in euro's per inwoner.

<i>gemeentegroepen</i>	<i>(1) feitelijke netto lasten</i>	<i>(2) uitkomst model</i>	<i>(3) = (2) - (1) aansluitverschil</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	249	209	-40
<i>20-50.000 inwoners</i>	209	210	1
<i>50-100.000 inwoners</i>	219	206	-13
<i>100-250.000 inwoners</i>	203	211	8
<i>>250.000 inwoners</i>	435	287	-147
<i>structuurgroepen gemeenten (excl. G4)</i>			
<i>zeer dun bebouwd</i>	226	233	7
<i>dun bebouwd</i>	229	216	-13
<i>matig dicht bebouwd</i>	198	194	-4
<i>dicht bebouwd</i>	211	204	-7
<i>zeer dicht bebouwd</i>	198	208	10
<i>zeer weinig centrumfunctie</i>	213	204	-9
<i>weinig centrumfunctie</i>	217	218	1
<i>matige centrumfunctie</i>	208	205	-3
<i>sterke centrumfunctie</i>	225	210	-15
<i>zeer sterke centrumfunctie</i>	202	213	10
<i>weinig kernen500</i>	195	200	5
<i>meer kernen500</i>	230	211	-20
<i>veel kernen500</i>	242	244	3
<i>krimp gemeenten</i>	246	224	-22
<i>goede bodem</i>	202	202	0
<i>matig slechte bodem</i>	221	233	12
<i>slechte bodem</i>	216	209	-7
<i>zeer slechte bodem</i>	286	235	-51

Het model sluit niet goed aan voor kleine gemeenten (komt ook terug bij dun bebouwd en weinig centrumfunctie) en de G4. Ook hogere kosten bij meerkernigheid en zeer slechte bodem worden onvoldoende opgepakt door het regressiemodel.

Uit eerder onderzoek –dat ten grondslag ligt aan de huidige ijkpunten– is gebleken dat de volgende structuurkenmerken een verklaring kunnen bieden voor afwijkende kostenpatronen van bepaalde gemeenten:

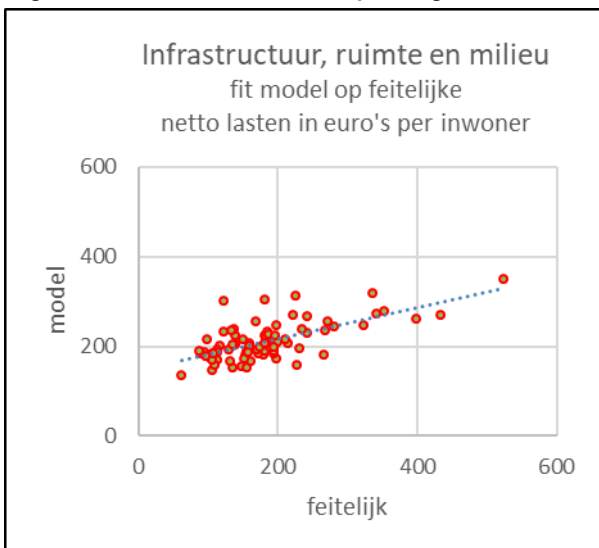
- aanwezigheid water(gangen) in relatie tot bodemgesteldheid;
- schaafeffecten bij kleine gemeenten (vast bedrag);
- uitgestrektheid van gemeenten (oppervlakte land);
- grootstedelijke problematiek in combinatie met de aanwezigheid van aandachtsgroepen in de bevolking (minderheden). Deze kenmerken spelen vooral een rol bij kostenpatronen op het onderdeel ruimte. In dit kader speelt in de huidige verdeling ook de voormalige ISV-sleutel een rol (via deze sleutel wordt o.a. rekening gehouden met de leeftijd en samenstelling van de woningvoorraad en het investeringspotentieel van gemeenten);
- de G4 ontvangen in de huidige verdeling een substantieel vast bedrag dat voor een belangrijk deel is bedoeld voor hogere kosten binnen het cluster IRM. In het onderzoek is meegegeven dat op voorhand geen vaste bedragen voor de G4 in de modellen opgenomen dienen te worden. Gezien het grote aansluitverschil voor de G4 is wel verkend wat het versturende effect hiervan is op de gewichten van de maatstaven (zie bijlage D).

De kostenverhogende structuurkenmerken die bekend zijn uit eerdere onderzoeken, blijken met regressie niet te worden geselecteerd of er ontstaan negatieve coëfficiënten wanneer ze geforceerd worden toegevoegd.

individuele gemeenten

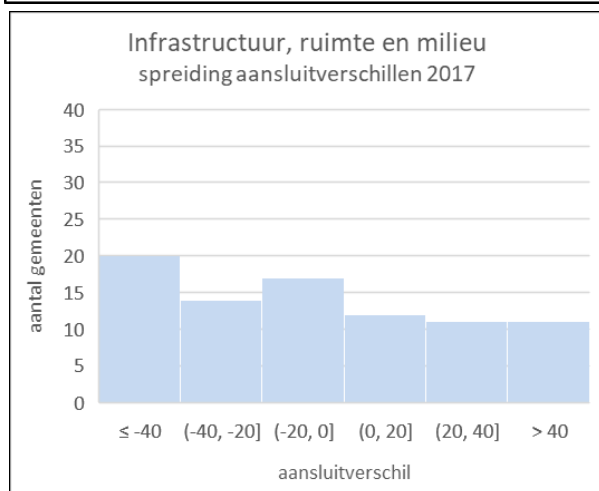
Vervolgens is bekeken hoe de aansluitverschillen voor individuele gemeenten eruit zien. Figuur 6.4 toont hoe het model aansluit op de feitelijke netto lasten van individuele steekproefgemeenten.

Figuur 6.4: Fit van het model en spreiding van aansluitverschillen



In het spreidingsdiagram (figuur 6.4) is te zien dat er relatief veel spreiding is rond de modellijn. Dit betekent dat er voor veel gemeenten sprake is van substantiële aansluitverschillen en het model een relatief beperkte fit oplevert.

Het histogram hieronder maakt inzichtelijk om hoeveel gemeenten het gaat.



Voor ongeveer een derde van de gemeenten liggen de aansluitverschillen binnen een marge van -20 tot +20 euro per inwoner (*middelste kolommen*). Bij de andere gemeenten gaat het om grotere aansluitverschillen.

Binnen deze groep zijn er 4 gemeenten die als uitbijter kunnen worden beschouwd. De modeluitkomst wijkt hier meer dan 2 standaarddeviaties af van de feitelijke lasten. Dit aantal ligt binnen het statistische te verwachten aantal.

Van de uitbijters is een nadere analyse gemaakt. Hieruit komt naar voren dat de aansluitverschillen vooral samenhangen met incidentele effecten (o.a. investeringen grootschalige infrastructurele projecten, inkomsten bouwleges) en/of eigen (beleids)keuzes van gemeenten (activering, afschrijvingstermijnen, rentepercentages).

6.6 Beoordeling uitkomsten

Het doel van het onderzoek is om de bestaande verdeling te herijken met behulp van de regressiemethode. Tegen deze achtergrond vatten we in tabel 6.5 de bevindingen voor het cluster samen door deze te toetsen

aan het beoordelingskader. Per criterium is aangegeven aan de hand van welke elementen dit is geoperationaliseerd.

Tabel 6.5: Model cluster IRM: scores op criteria uit beoordelingskader

Criterium	Model cluster IRM
a. Kostenoriëntatie	
• spreiding netto lasten rond gemiddelde (beleidsvrijheid)	-/+ 26%
• verklaarde variantie: R^2 model (huidig ijkpunt)	46% (55%)
• aantal uitbijters (aansluitverschil >2 standaarddeviaties) binnen / buiten steekproef	4 / 7
• onlogische uitkomsten	34
b. Plausibiliteit	
• selectie plausibele maatstaven	ja, deels handmatig
• aantal statistisch niet significante maatstaven	4
• gewicht maatstaven in relatie tot aandeel onderdelen	voor enkele minder plausibel
c. Globaliteit	
• aantal maatstaven nieuw (huidig)	8 (33)
• doelgebonden maatstaven	1
d. Dynamische werking	
	Nvt
e. Objectiviteit	
• aantal maatstaven met specifieke ingreep	2 (buitenwater, meerkernigheid)

kostenoriëntatie

Voor de kostenoriëntatie van het model is van belang mee te wegen dat:

- de verklaarde variantie beperkt is (46%) en minder dan het huidige ijkpunt.
- dit samenhangt met de grote spreiding in de feitelijke netto lasten die in belangrijke mate wordt verklaard door gemeentelijke keuzes. De heterogeniteit (met zowel exogene als endogene achtergronden) van het cluster maakt het lastig om met regressie een model met een goede fit te vinden;
- de modeluitkomsten voor 4 gemeenten duidelijk afwijken van de feitelijke netto lasten. Op basis van Iv3 geldt dit voor 7 gemeenten;
- de modeluitkomsten voor tenminste 34 gemeenten duidelijk als onlogisch zijn aan te merken. Deze gemeenten ontvangen nu duidelijk *minder* uit het gemeentefonds dan ze uitgeven en zouden met het nieuwe model nog *minder* krijgen (of andersom ze krijgen meer dan ze uitgeven en in het nieuwe model wordt dit verschil nog groter; 25 euro per inwoner).

plausibiliteit

In hoeverre het model plausibel is, kan als volgt worden beoordeeld:

- alle maatstaven hebben een inhoudelijk plausibele relatie met de kosten van de gemeentelijke taken;
- enkele maatstaven zijn inhoudelijk plausibel, maar statistisch niet significant en daarom handmatig aan het model toegevoegd;
- door het heterogene karakter van het cluster krijgen de maatstaven lage inkomens en bodemgerelateerde maatstaven een relatief hoog gewicht. De maatstaven oppervlakte land en meerkernigheid krijgen juist een laag gewicht. Dit zou wellicht kunnen worden opgelost door een andere operationalisering van maatstaven en door het model af te stemmen op clusteronderdelen.

globaliteit, dynamische werking en objectiviteit

Met betrekking tot de andere criteria kan worden geconstateerd dat:

- met regressie een duidelijke toename van de globaliteit wordt gerealiseerd: het aantal maatstaven in het model is ongeveer een kwart van het huidige aantal;
- de maatstaf buitenwater een meer doelgebonden karakter heeft vanuit relevantie voor een beperkt aantal gemeenten (aan de Noordzeekust en het IJsselmeer);
- de meeste maatstaven in staat zijn om de ontwikkeling van de kosten in de tijd te volgen. Aangezien enkele maatstaven handmatig zijn toegevoegd is het gewicht mogelijk minder robuust;
- bij de maatstaf buitenwater geldt dat een (bestaand) plafond van 10.000 hectare wordt gehanteerd, terwijl er bij meerkernigheid een drempel van 5 kernen met >500 adressen is.

7 Cluster Sport, cultuur en recreatie

7.1 Taken

Dit cluster omvat de volgende onderdelen:

- Sport (taakveld 5.1 en 5.2);
- Cultuur (taakveld 5.3, 5.5 en 5.6);
- Musea (taakveld 5.4), waaronder historie;
- Recreatie (taakveld 5.7), waaronder openbaar groen.

sport

Op het gebied van sport wordt doorgaans onderscheid gemaakt tussen topsport en breedtesport. Actief topsportbeleid is hoofdzakelijk een aangelegenheid van de rijksoverheid en de sportbonden. De meeste gemeenten voeren een breedtesportbeleid, dat vooral tot uiting komt in het faciliteren c.q. stimuleren van lokale verenigingen, uitgaven aan (multifunctionele) sportaccommodaties, alsook sportvelden.

cultuur

Op het gebied van cultuur hebben gemeenten een ruime beleidsvrijheid, bijvoorbeeld om verordeningen te maken, een kunstcommissie in te stellen of cultuurgebonden activiteiten te (laten) organiseren. In de Wet op het specifieke cultuurbeleid is vastgelegd dat gemeenten, provincies en rijk een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben voor de basisinfrastructuur. Voor de uitwerking maken rijk, provincies en gemeenten iedere vier jaar afspraken in tien regionale convenanten. Ten behoeve van deze cultuurconvenanten worden cultuurprofielen opgesteld die de culturele ambities van de regio beschrijven. Historisch is de situatie gegroeid dat de G4 en enkele andere grote gemeenten het meest complete culturaanbod hebben, waarin de hele keten van opleiding tot productie en presentatie is vertegenwoordigd. Gemeenten bekostigen vooral lokale voorzieningen zoals podia en voorzieningen voor cultuureducatie. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor accommodaties voor podiumkunsten en voor de bekostiging van het beheer van gemeentelijke collecties en musea. In de praktijk subsidiëren veel gemeenten ook centra voor cultuur/kunsten, waarvan onder andere muziekscholen deel uitmaken.

De gemeentelijke taak om cultureel erfgoed te beschermen vindt zijn grondslag in de Erfgoedwet. Deze kent uiteenlopende taken toe aan gemeenten, zoals het instellen van schadebeoordelingscommissies.⁸⁷ Het is een autonome bevoegdheid van de gemeenten om gemeentelijke monumenten aan te wijzen.

Daarnaast wordt tot dit onderdeel ook bibliotheekwerk gerekend. De kaders hiervoor worden vooral bepaald door de Wet op het specifiek cultuurbeleid en daarop gebaseerde convenanten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het uitvoerend werk van de fysieke bibliotheek en de lokale component van de landelijke digitale bibliotheek, voor lokale netwerken en de aansluiting daarvan op provinciale netwerken, en voor de implementatie van landelijk overeengekomen innovaties (zie ook Wet Stelsel Openbare Bibliotheekvoorzieningen (Wsob)). Kleinere gemeenten organiseren het bibliotheekwerk vaak in een regionaal samenwerkingsverband of maken gebruik van een mobiele bibliotheekvoorziening. Onder invloed van voortschrijdende digitalisering is er bij bibliotheken sprake van veranderingen in het bereik en de aandacht voor bevolkingsgroepen met sociaal-maatschappelijke achterstanden (laaggeletterdheid).

⁸⁷ Ook in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn taken met betrekking tot cultuurhistorie opgenomen, zoals het maken van een bestemmingsplan voor een beschermd stads- of dorpsgezicht of het afgeven van monumentenvergunningen. Deze RO- en VTH-taken vallen binnen het cluster IRM.

Daarbij worden steeds meer verbindingen gelegd met kunstzinnige en culturele vorming (onder meer muziekscholen) alsook preventie in het sociaal domein. Tevens hebben gemeenten een bekostigingsplicht voor de lokale omroep vanuit de Mediawet en is het vernieuwingsconvenant Gemeenten-Lokale Omroepen 2015-2018 relevant

musea en historie

Ook voor deze taak hebben gemeenten grote vrijheid om middelen naar eigen inzicht te besteden. Dit komt vooral tot uitdrukking in de subsidies aan musea en oudheidkamers. Bepaalde taken zijn echter wettelijk vastgelegd. Zo regelt de Archiefwet onder meer de gemeentelijke bevoegdheid tot het aanwijzen van een archiefbewaarplaats en de plicht tot het zorgdragen voor de archiefbescheiden van de gemeentelijke organen. Voor archeologie gelden regels op grond van het Verdrag van Malta. Hierin is bepaald dat voorafgaand aan projectontwikkeling en bouwplannen archeologisch onderzoek moet worden gedaan. De Wet op de Archeologische Monumentenzorg verankert archeologie in bestemmingsplannen (die op zichzelf binnen het cluster IRM vallen). Gemeenten ontvangen een structurele vergoeding voor de bestuurslasten van de bescherming van archeologisch erfgoed en voor excessieve kosten van archeologie.⁸⁸

openbaar groen en (openlucht)recreatie

Dit onderdeel betreft gemeentelijke taken op het gebied van het onderhouden van openbaar groen en openluchtrecreatie. Het gaat om natuurbescherming, zoals het onderhoud van bos, heide en overige natuurgebieden, de aanleg en het onderhoud van openbaar groen, van openbaar water zoals vijvers en kleine watergangen, de aanleg en het onderhoud van speelvoorzieningen en overige recreatievoorzieningen. Ook subsidies voor hobbyclubs en volkstuinderverenigingen vallen onder dit onderdeel van het cluster SCR.

7.2 Netto lasten

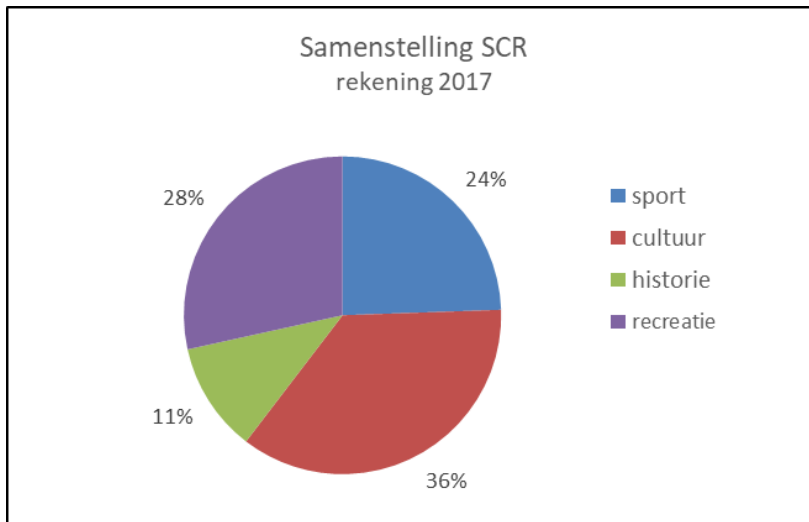
omvang en samenstelling

De netto lasten van dit cluster bedragen in 2017 circa 4,2 miljard euro (245 euro per inwoner).⁸⁹ Op basis van de gecodeerde gegevens van de steekproefgemeenten is in onderstaande figuur in beeld gebracht wat het aandeel in de totale netto lasten van het cluster is voor de onderdelen.

⁸⁸ Gemeenten dienen archieven na 20 jaar over te dragen aan een gemeente-/streekarchief of een regionaal historisch centrum (RHC). De kosten hiervan vallen onder taakveld 5.4 (maar daarvoor onder algemene ondersteuning). Archieven voor reguliere werkzaamheden vallen onder taakveld 0.4 en dus ook onder overhead (algemene ondersteuning).

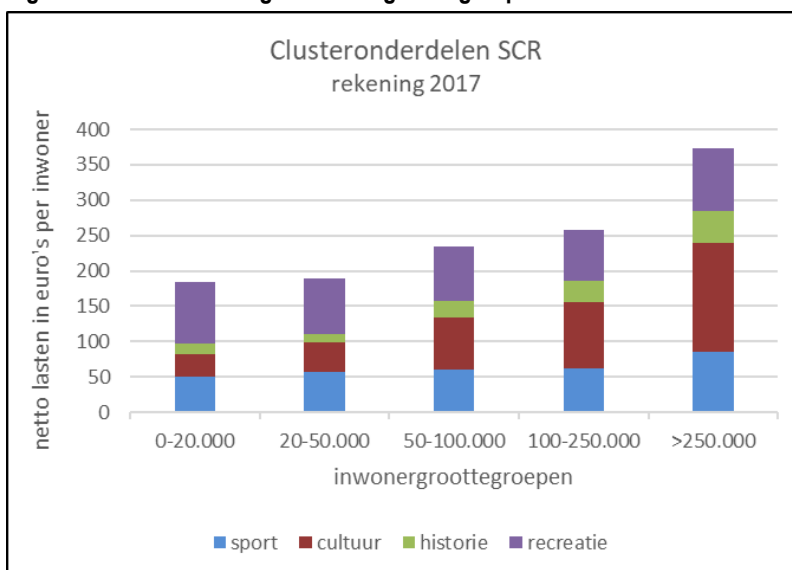
⁸⁹ Op basis van lv3 gegevens rekening 2017 dus exclusief taakgerelateerde overhead en mutaties bestemmingsreserves.

Figuur 7.1: Samenstelling SCR



Cultuur vormt het grootste onderdeel, met een aandeel van ruim een derde. Sport en recreatie maken ieder ongeveer een kwart uit van het cluster (respectievelijk 24 en 28%), terwijl historie het kleinste onderdeel vormt (11%). In figuur 7.2 is in beeld gebracht hoe het belang van de onderdelen uiteenloopt naar gemeentegrootte.

Figuur 7.2: Samenstelling SCR naar groottegroepen



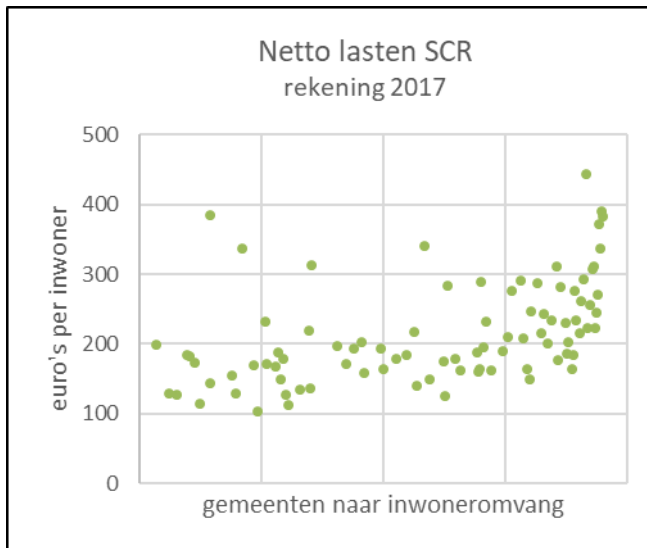
Bij sport en recreatie zijn de verschillen relatief beperkt. Wel lopen de netto lasten op bij de grootste gemeenten.

Dit laatste is bij cultuur en historie in veel sterkere mate het geval.

spreiding

Zoals figuur 7.3 laat zien is er onder (steekproef)gemeenten een substantiële spreiding in de netto lasten. Op clusterniveau gaat het om een variatiecoëfficiënt van 26% van het landelijk gemiddelde.

Figuur 7.3: Netto lasten SCR naar gemeentegrootte (inwonertal)



Enkele kleinere gemeenten hebben in 2017 (incidenteel) een extreem lastenniveau. Deze ‘outliers’ zijn in de figuur en bij de analyses buiten beschouwing gelaten, omdat zij het model teveel zouden beïnvloeden.

Zichtbaar is dat de netto lasten grosso modo oplopen met de omvang van gemeenten. De grootste gemeenten hebben gemiddeld duidelijk hogere netto-lastenniveaus. Er zijn echter ook kleine en middelgrote gemeenten met relatief hoge netto-lastenniveaus.

effecten van beleidsvrijheid

De netto lasten zijn de resultante van allerlei (boven)lokale omstandigheden en keuzes. Voor een kosten-georiënteerde verdeling dienen hieruit de kostendrijvers, die voortkomen uit structuurkenmerken van gemeenten, te worden gefilterd. Allerlei andere factoren blijven voor de verdeling immers buiten beschouwing, met name omdat zij behoren tot de beleidsvrijheid van gemeenten. Hierbij kan worden gedacht aan:

- *accommodaties*: gemeentelijke keuzes om wel/geen sportaccommodaties, zwembaden en theaters in eigendom/beheer te houden (met bijbehorende kapitaallasten) en/of te verhuren;
- *subsidiebeleid*: in hoeverre bekostigen gemeenten structureel instellingen (musea, festivals, manifestaties/volksfeesten, bibliotheken, muziekschool, e.d.) dan wel geven zij meer projectmatige bijdragen ter stimulering/ondersteuning van vernieuwende activiteiten;
- *recreatieve groenvoorzieningen*: omvang, onderhoudsniveau en wijze van beheer van bos, parken en plantsoenen, en waterpartijen;
- *incidentele effecten*: zoals mutaties reserves (in relatie tot accommodaties, historische kades, groen, e.d.), frictiekosten van het afbouwen van subsidies of juridische procedures, en privatisering van voorzieningen.

In vergelijking met andere clusters kenmerkt dit cluster zich door veel beleidsvrijheid binnen globale wettelijke kaders. Verschillen in kosten hangen vooral samen met een door gemeenten beoogd voorzieningenniveau. Tegelijkertijd vervullen vooral grotere gemeenten (boven)regionale functies die op basis van bestuurlijke afspraken/convenanten aan deze gemeenten zijn toebedeeld. De grote beleidsvrijheid blijkt ook uit de aanwending van eigen middelen (er is een relatie met het cluster AEM). In lijn met deze beleidsvrijheid acht de stuurgroep het acceptabel om voor de verdeling uit te gaan van een hoge mate globaliteit en heeft aangegeven niet significante maatstaven niet op te nemen.

7.3 Ontwikkeling model met regressieanalyse

analyses met plausibele maatstaven

Om te komen tot een objectief verdeelmodel zijn op de netto lasten van de steekproefgemeenten in 2017 regressieanalyses uitgevoerd. Uitgangspunt daarbij is de eerder vastgestelde basisset met inhoudelijk plausibele maatstaven, zoals hieronder weergegeven.

inwoners	jongeren
huishoudens	lage inkomens
centrumfuncties	niet-westerse migratieachtergrond
historiciteit	oppervlakte areaal (land / water)

inbreng gemeentelijke deskundigen

In een werksessie over dit cluster hebben gemeentelijke deskundigen de relevantie voor de verdeling van de maatstaven uit de basisset onderschreven. Daarnaast hebben zij aandacht gevraagd voor:

- de overlap tussen de maatstaven huishoudens en inwoners;
- het opnemen van de maatstaf banen in de sector recreatie of toerisme;
- de aanwezigheid van rijksmonumenten en beschermde natuurgebieden vanwege kostenverhogende factor, met name als de gemeente deze monumenten of gebieden in eigendom/beheer heeft;
- inspanningen van gemeenten om jongeren en bevolkingsgroepen met lage sociaaleconomische status te stimuleren tot participatie in sport en cultuur (relatie met DU sportcoaches).

Voor een deel komen deze aspecten tot uitdrukking in bestaande maatstaven uit de basisset en zijn zij in de modelanalyses betrokken. Aanvullend zijn verkenningen verricht om inzicht te verkrijgen in de effecten van andere relevante aspecten (zie hierna).

opbouw van het model

Uit de basisset zijn met behulp van een ‘technische’ regressie stapsgewijs de meest significante maatstaven geselecteerd om tot een model te komen. Dit levert een combinatie van significante maatstaven op, die met hun aandeel in de verdeling zijn weergegeven in tabel 7.1. Voor de volledigheid zijn in het onderste deel de overige maatstaven uit de basisset vermeld die niet door het regressiemodel zijn geselecteerd.

Tabel 7.1: Model cluster SCR: aandelen maatstaven in verdeling en statistische verklaringsgraad.

Maatstaf	Aandeel in model	Cumulatieve R ²	Cumulatieve AIC
<i>Inwoners (schaalfactor)</i>	6%		
<i>Bovenregionale centrumfunctie</i>	24%	44%	711
<i>Oppervlakte buitenwater</i>	2%	55%	693
<i>Historische kern</i>	4%	62%	681
<i>Huishoudens</i>	64%	64%	678
<i>niet geselecteerd uit basisset</i>			
<i>Niet-westerse migratieachtergrond</i>			
<i>Oppervlakte land</i>			
<i>Oppervlakte binnenwater</i>			
<i>Regionale centrumfunctie</i>			
<i>Lokale centrumfunctie</i>			
<i>Jongeren</i>			
<i>Lage inkomens</i>			

Het model heeft een verklaarde variantie van 64% en alle maatstaven hebben een plausibele betekenis voor de kosten:

- *huishoudens*: deze maatstaf heeft betekenis omdat een deel van de voorzieningen (vooral onderdelen sport en recreatie, maar ook bibliotheken) een collectief karakter heeft. De kosten hiervan zijn minder afhankelijk van gebruik door (individuele) inwoners. In vergelijking met het aandeel in de netto lasten van deze onderdelen lijkt de betekenis van deze maatstaf echter door te schieten;
- *centrumfunctie*: dit is een bepalende kostenfactor vanwege de historisch gegroeide concentratie van belangrijke soorten voorzieningen (zoals schouwburgen, theaters, musea en grootschalige sportvoorzieningen) in grotere (centrum)gemeenten. Deze trekken bezoekers aan uit een breder verzorgingsgebied dan de eigen gemeente. De ROB⁹⁰ heeft er terecht op gewezen dat –ondanks een grote mate van formele beleidsvrijheid– er (zowel bij eigen inwoners als uit een bredere regio) maatschappelijke verwachtingen zijn dat stedelijke gemeenten zulke voorzieningen hebben;
- *historische kern*: deze maatstaf heeft specifiek betekenis voor het onderdeel historie. In verhouding tot de netto lasten van dit onderdeel blijft het aandeel van deze maatstaf duidelijk achter in omvang. Dit hangt samen met het gegeven dat ruim driekwart van de netto lasten voor rekening komt van grote gemeenten. Daardoor ligt het voor de hand dat de maatstaf centrumfunctie ook een werking heeft voor het onderdeel historie (monumenten, musea en archeologie);
- *buitenwater*: is vooral geselecteerd vanwege toeristische gemeenten met een hoger voorzieningenniveau (recreatie, zwembaden, musea e.d.). Deze maatstaf werkt relatief sterk voor een beperkt aantal gemeenten en doet geen recht aan toeristische gemeenten zonder buitenwater (bijvoorbeeld in het oosten en zuiden van het land).

Een en ander onderstreept dat het lastig is om het model met een kleine set maatstaven goed te laten aansluiten op de lastenpatronen van de onderdelen, mede door het heterogene karakter van het cluster.

aanvullende verkenningen

Aanvullend op het model zijn enkele verkenningen verricht om inzicht te verkrijgen in de effecten van andere relevante aspecten. De uitkomsten van deze verkenningen zijn opgenomen in bijlage D. Zij laten zien dat alle scenario's een licht verhoogde verklaarde variantie opleveren en dat:

- toevoeging van vaste bedragen effect heeft op de gewichten van de maatstaven. Alleen voor de Waddeneilanden is de dummy voor het vaste bedrag significant;

⁹⁰ ROB, *Herijking gemeentefonds*, 3 september 2019, blz. 21 (briefadvies)

- toevoeging van de maatstaven niet-westerse migratieachtergrond, oppervlakte land en binnenwater en regionale centrumfunctie vanwege partiële correlatie effecten heeft op de gewichten van alle maatstaven in het model. Deze maatstaven zijn niet aan het model toegevoegd om recht te doen aan de grotere mate van beleidsvrijheid (minder maatstaven), maar zouden wel kunnen bijdragen aan een beperking van aansluitverschillen voor gemeenten;
- een maatstaf ‘banen recreatie en toerisme’ als significant in de regressie wordt geselecteerd en ook een duidelijk aandeel in het model kan oppakken. De stuurgroep achtte echter met het oog op de conjunctuurgevoeligheid (geringe stabiliteit) niet wenselijk deze maatstaf op te nemen.

7.4 Aansluitverschillen met feitelijke netto lasten

Behalve de verklaarde variantie is een belangrijke toets op het model in hoeverre dit aansluit op de kostenpatronen van gemeenten. Modeluitkomsten zijn goed uitlegbaar als deze de structurele kosten benaderen van in principe alle (typen) gemeenten. Daarom maken we in deze paragraaf de aansluitverschillen per (type) gemeente zichtbaar en benoemen we relevante achtergronden.

typen gemeenten

In tabel 7.2 presenteren we de uitkomsten van het model en zetten die af tegen de patronen van de netto lasten in 2017. De eerste regels laten de aansluitverschillen zien voor gemeenten ingedeeld naar inwonertal. Aansluitend volgen indelingen op basis van de belangrijkste maatstaven in het model.

Tabel 7.2: Model cluster SCR: aansluiting op feitelijke netto lasten 2017 voor steekproefgemeenten (N=89). Bedragen in euro's per inwoner.

<i>gemeentegroepen</i>	<i>(1) feitelijke netto lasten</i>	<i>(2) uitkomst model</i>	<i>(3) = (2) - (1) aansluitverschil</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	185	183	-1
<i>20-50.000 inwoners</i>	189	198	9
<i>50-100.000 inwoners</i>	234	213	-21
<i>100-250.000 inwoners</i>	258	263	5
<i>>250.000 inwoners</i>	373	369	-4
<i>structuurgroepen gemeenten (excl. G4)</i>			
<i>zeer dun bebouwd</i>	182	190	8
<i>dun bebouwd</i>	195	187	-7
<i>matig dicht bebouwd</i>	210	210	1
<i>dicht bebouwd</i>	264	250	-13
<i>zeer dicht bebouwd</i>	257	269	12
<i>zeer weinig centrumfunctie</i>	183	178	-5
<i>weinig centrumfunctie</i>	174	183	8
<i>matige centrumfunctie</i>	205	207	1
<i>sterke centrumfunctie</i>	216	222	6
<i>zeer sterke centrumfunctie</i>	286	281	-5
<i>weinig kernen500</i>	245	245	0
<i>meer kernen500</i>	215	219	4
<i>veel kernen500</i>	213	211	-3
<i>krimpgemeenten</i>	225	222	-3

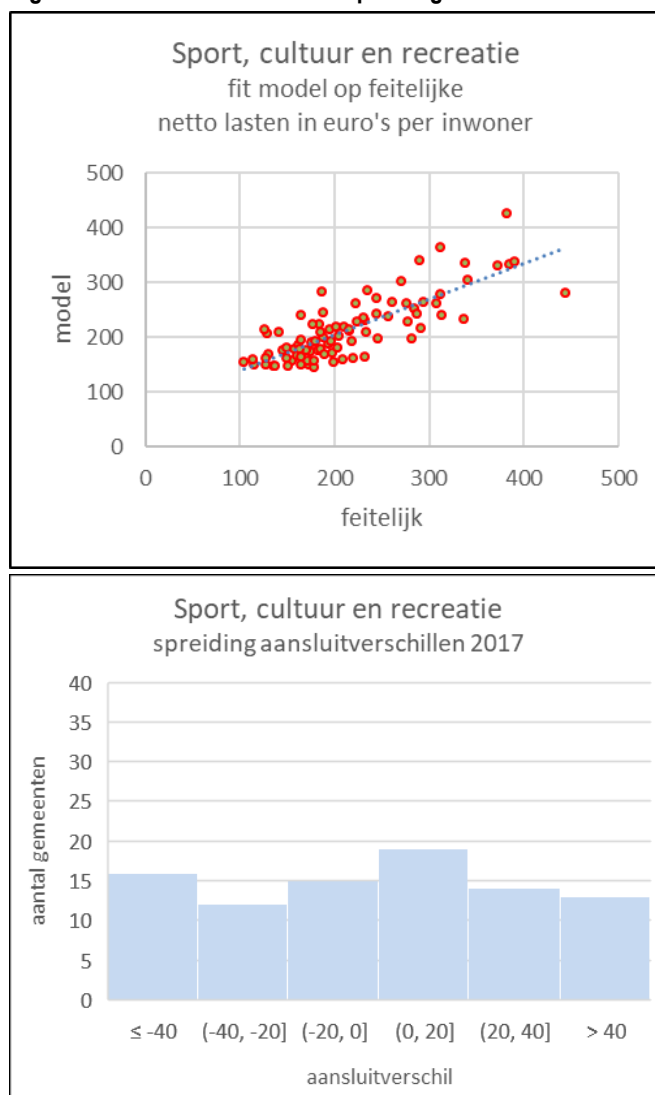
De tabel laat zien dat:

- de aansluitverschillen voor zowel de kleinste als de grootste gemeenten beperkt zijn. De middelgrote gemeenten hebben daarentegen een relatief groot aansluitverschil;
- het model bij de meeste structuurgroepen, in het licht van de grotere beleidsvrijheid, relatief beperkte aansluitverschillen oplevert. Bij enkele groepen, zoals gemeenten met (zeer) dichte bebouwing en gemeenten met enkele kernen, zijn de aansluitverschillen groter;
- het model voor krimp gemeenten als groep goed aansluit.

individuele gemeenten

In figuur 7.4 is opgenomen hoe het model aansluit op de feitelijke netto lasten van de steekproefgemeenten.

Figuur 7.4: Fit van het model en spreiding van aansluitverschillen



Rond de modellijn is een duidelijke spreiding zichtbaar. Dit betekent dat er voor diverse gemeenten sprake is van duidelijke aansluitverschillen.

Het spreidingsdiagram hieronder maakt inzichtelijk bij hoeveel gemeenten dit het geval is. In deze figuur zijn de steekproefgemeenten gegroepeerd naar de omvang van het aansluitverschil.

Voor ruim een derde van de gemeenten liggen de aansluitverschillen binnen een marge van -20 tot +20 euro per inwoner (*middelste kolommen*). Bij de andere gemeenten gaat het om (soms fors) grotere aansluitverschillen.

Binnen deze groep zijn er 4 gemeenten die als uitbijter kunnen worden beschouwd. De modeluitkomst wijkt hier meer dan 2 standaarddeviaties af van de feitelijke lasten. Dit aantal ligt binnen de statistisch verwachte marge.

Uit een nadere analyse van de uitbijters komt naar voren dat de aansluitverschillen grotendeels zijn te herleiden tot incidentele effecten (nieuwbouw culturele voorzieningen of onttrekkingen aan reserves) en/of specifieke beleidskeuzes (zoals een relatief laag of hoog voorzieningenniveau voor recreatie).

7.5 Beoordeling uitkomsten

Het doel van het onderzoek is om de bestaande verdeling te herijken met behulp van de regressiemethode. Tegen deze achtergrond vatten we in onderstaande tabel de bevindingen voor het cluster samen door deze te toetsen aan het beoordelingskader (zie ook paragraaf 2.1). Per criterium is aangegeven aan de hand van welke elementen dit is geoperationaliseerd.

Tabel 7.3: Model cluster SCR: scores op criteria uit beoordelingskader

Criterium	Model cluster SCR
a. Kostenoriëntatie	
• spreiding netto lasten rond gemiddelde (beleidsvrijheid)	-/+ 26%
• verklaarde variantie: R^2 model (ijkpunt)	64% (57%)
• aantal uitbijters (aansluitverschil > 2 standaarddeviaties) binnen / buiten steekproef	4 / 5
• onlogische uitkomsten	13
b. Plausibiliteit	
• selectie plausibele maatstaven	ja
• aantal statistisch niet significante maatstaven	0
• gewicht maatstaven in relatie tot aandeel onderdelen	minder plausibel
c. Globaliteit	
• aantal maatstaven nieuw (huidig)	5 (14)
• doelgebonden maatstaven	2
d. Dynamische werking	
	-
e. Objectiviteit	
• aantal maatstaven met specifieke ingreep	1

kostenoriëntatie

Voor de kostenoriëntatie van het model is van belang mee te wegen dat:

- de netto lasten van gemeenten een flinke spreiding kennen. Deze is echter minder groot dan de relatief grote formele beleidsvrijheid zou doen vermoeden. Enerzijds onderstreept dit dat maatschappelijke verwachtingen minder ruimte laten voor een afwijkend voorzieningenniveau. Anderzijds werkt in de lastenverschillen ook de beschikbaarheid van eigen middelen door;
- het model bijna tweederde van deze variantie verklaart. Dit is hoger dan het huidige ijkpunt dat ook al uitging van veel beleidsvrijheid;
- de modeluitkomsten voor 4 gemeenten sterk afwijken van de feitelijke netto lasten. Buiten de steekproef geldt dit voor nog eens 5 gemeenten (op basis van Iv3-gegevens). De aansluitverschillen van deze uitbijters zijn zoals aangegeven overwegend te herleiden tot incidentele effecten (nieuwbouw culturele voorzieningen of onttrekkingen aan reserves) en/of afwijkende beleidskeuzes (zoals een relatief laag of hoog voorzieningenniveau voor recreatie);
- de modeluitkomsten voor tenminste 13 gemeenten als onlogisch zijn aan te merken. Hiervan ontvangen er 8 duidelijk nu *meer* uit het gemeentefonds dan ze uitgeven. Zij zouden uit het regressiemodel nog *meer* krijgen. Eén gemeente ontvangt nu duidelijk *minder* uit het gemeentefonds dan ze uitgeeft en zou met het nieuwe model nog *minder* krijgen. Omdat hieraan geen incidentele gebeurtenissen of duidelijk afwijkende lokale keuzes ten grondslag liggen, zijn deze uitkomsten vooral toe te schrijven aan het model. Zo blijkt uit eerder onderzoek –dat ten grondslag ligt aan de huidige ijkpunten– dat ook andere structuurkenmerken een verklaring kunnen bieden voor afwijkende kostenpatronen, zoals een andere afbakening van centrumfuncties en soorten areaal (land en binnenwater). Daarnaast is door in het onderzoek geraadpleegde deskundigen gewezen op de mogelijke betekenis van aandachtsgroepen in relatie tot cultuur en sport en op de aanwezigheid van rijksmonumenten en beschermde natuurgebieden. Deze exogene factoren zijn niet als zodanig gehonoreerd in de regressie

omdat zij statistisch geen/minder toegevoegde waarde hebben (significantie) of buiten de basisset vallen. Door een samenhang (multicollineariteit) met de maatstaven uit het model is het mogelijk dat de betekenis van deze factoren deels wordt opgepakt via die maatstaven. De vraag is of dat vanuit dynamische kostenoriëntatie gewenst is.

plausibiliteit

In hoeverre het model plausibel is, kan als volgt worden beoordeeld:

- alle maatstaven hebben een inhoudelijk plausibele relatie met de kosten van de gemeentelijke taken;
- er zijn geen niet significante maatstaven aan het model toegevoegd;
- de regressie heeft aan de maatstaven een gewicht toegekend dat geen plausibele relatie heeft met de omvang van clusteronderdelen. Zo blijft de betekenis van de maatstaven centrumfunctie en historische kern achter bij het aandeel van cultuur respectievelijk historie in de netto lasten. Daarentegen lijkt de betekenis van de maatstaven huishoudens en buitenwater door te schieten in relatie tot het kostenaandeel van de onderdelen sport en recreatie.

globaliteit, dynamische werking en objectiviteit

Met betrekking tot de andere criteria kan worden geconstateerd dat:

- met regressie een duidelijke toename van de globaliteit wordt gerealiseerd: het aantal maatstaven in het model is ongeveer een derde van het huidige aantal;
- twee maatstaven (historische kern, buitenwater) een meer doelgebonden karakter hebben vanwege een nauwere relatie met de netto lasten en/of relevantie voor een beperkt aantal gemeenten;
- de maatstaven in staat zijn om de ontwikkeling van de kosten in de tijd te volgen;
- er bij de operationalisering van de maatstaf buitenwater sprake is van een specifieke ingreep (maximering van de omvang) om te voorkomen dat deze doorschiet in zijn werking. Dit vormt een aandachtspunt voor monitoring en onderhoud.

8 Totaalbeeld uitgavenclusters

In dit hoofdstuk presenteren we:

- een overzicht van de beoordeling van de clustermodellen op de criteria uit het beoordelingskader (paragraaf 8.1).
- een overzicht van de aandelen van de maatstaven in de huidige en de nieuwe verdeling voor het klassieke domein (paragraaf 8.2);
- het totaalbeeld van de aansluitverschillen per uitgavencluster (paragraaf 8.3);
- de uitkomsten op de meegegeven onderzoeksthema's (paragraaf 8.4).

8.1 Beoordeling uitkomsten clustermodellen

Tabel 8.1 laat in één overzicht zien hoe de clustermodellen uit de voorgaande hoofdstukken scoren op de criteria uit het beoordelingskader.

Tabel 8.1: Modellen uitgavenclusters: scores op criteria uit beoordelingskader

 criterium	B&O	O&V	OND	IRM	SCR	Totaal
a. Kostenoriëntatie						
• spreiding netto lasten (beleidsvrijheid)	+/-14%	-/+ 31%	+/-28%	+/-26%	+/-26%	+/-17%
• verklaarde variantie: R2 model (ijkpunt)	41% (22%)	70% (70%)	57% (51%)	46% (55%)	64% (57%)	76% (73%)
• uitbijters steekproef	6	6	4	4	4	5
• uitbijters alle gemeenten (op basis lv3)	26	6	11	7	5	15
• onlogische uitkomsten	14	5	8	34	13	27
b. Plausibiliteit						
• selectie plausibele maatstaven	ja	ja	ja	ja	ja	ja
• niet significante maatstaven	1	3	1	4	0	
• plausibel gewicht maatstaven	1: minder	ja	enkele: minder	enkele: minder	diverse: minder	
c. Globaliteit						
• clusterindeling heterogeen	ja	-	-	ja	ja	
• maatstaven nieuw (huidig)	5 (11)	9 (20)	6 (23)	8 (33)	5 (14)	23 (49)
• doelgebonden maatstaven	-	1	2	1	2	4
d. Dynamische werking						
• aandachtspunten	1	1	-	-	-	aansluitverschillen per cluster
e. Objectiviteit						
• maatstaven met specifieke ingreep	1	1	2	2	1	5

Uit dit overzicht kan worden afgeleid dat:

- de verklaarde variantie van het totaal van de nieuwe modellen voor het klassieke domein goed is, gegeven de relatief grote mate van beleidsvrijheid op diverse –onderdelen van– clusters;
- de verklaarde variantie van de nieuwe modellen grosso modo vergelijkbaar is met die van de bestaande verdeling (ijkpunten);

- de nieuwe verdeling voor relatief veel gemeenten onlogische uitkomsten oplevert (aantal in kolom *totaal* betreft unieke waarnemingen), hoewel het aantal uitbijters in statistisch opzicht niet uitzonderlijk is;
- de nieuwe modellen aanzienlijk minder maatstaven bevatten dan de huidige verdeling (forse toename globaliteit);
- de dynamische werking van de nieuwe verdeling (toekomstbestendigheid) vraagt tekens oproept, gegeven de substantiële aansluitverschillen voor structuurgroepen per cluster.

toelichting bij de beoordeling van onlogische uitkomsten en onlogische gewichten

Bij het schatten van de modellen zijn we ervan uitgegaan dat de verstoring door endogene factoren (eigen keuzes aangaande beleid en organisatie) random is (zie hoofdstuk 2). Uit de analyse van aansluitverschillen per cluster moet worden geconcludeerd dat de achtergrond van aansluitverschillen een mix van exogene en endogene factoren is. Dit komt deels tot uiting in de patronen van de aansluitverschillen en deels in onlogische uitkomsten voor individuele gemeenten (in het totaal 27 van de 90 gemeenten in de steekproef).

De regressiemodellen proberen alle verschillen tussen modeluitkomst en de feitelijke netto lasten te minimaliseren, dus ook voor zover deze samenhangen met endogene factoren. Dit kan ertoe leiden dat bestaande inefficiënte kostenpatronen van gemeenten (keuzes) doorwerken in de modeluitkomsten en onterecht worden gehonoreerd. In de memorie van toelichting van de Fwv 1997 is dit het ‘kip-ei probleem’ genoemd. Het kip-ei probleem zit in de data en daarmee deels ook in de keuze van de maatstaven en de gewichten van de nieuwe modellen. Het gevolg is dat het gewicht van een maatstaf niet alleen structuurkenmerken representeert, maar ook beleidskeuzes. En dus een minder logische samenhang met de noodzakelijke kosten heeft, waardoor uiteindelijk ook beperkter wordt voldaan aan het criterium van dynamische kostenoriëntatie.⁹¹

In een verdeling op basis van de uitkomsten van de regressieanalyse betekent dit dat bij een gelijk volume alle gemeenten meebetalen aan de minder efficiënte uitvoering elders. Een vergelijkbare redenering geldt voor het honoreren van extra lasten die worden bekostigd met bovengemiddelde eigen middelen (uit bijvoorbeeld grondexploitatie, aandelen/deelnemingen of (toeristen)belasting e.d.): dit gaat ten koste van gemeenten die niet over deze eigen middelen beschikken. Zo goed mogelijk is onderzocht of deze problematiek met in acht name van de meegegeven uitgangspunten (inclusief de techniek) kan worden opgelost. De meegegeven uitgangspunten blijken de mogelijkheden hiertoe te beperken. Het is nodig om voor de uitgavenclusters eerst een duidelijker (bestuurlijk) standpunt in te nemen over de wijze waarop in de verdeling moet worden omgegaan met de beschikbaarheid van eigen middelen.⁹²

aandelen maatstaven in verdeling

Hieronder geven we een overzicht van de aandelen van de verschillende typen⁹³ verdeelmaatstaven voor de uitgavenclusters van het klassieke domein in de huidige en de nieuwe verdeling.

⁹¹ Dynamische kostenoriëntatie betekent dat de kosten gemiddeld genomen een vergelijkbare beweging maken als de maatstaf van het ene jaar op het andere jaar met x% stijgt of daalt. Zie ook Memorie van Toelichting Fwv 1997 pag. 67.

⁹² In maart 2020 is besloten dit punt in nader onderzoek uit te werken.

⁹³ Voor de overzichtelijkheid zijn verschillende operationalisaties van dezelfde typen maatstaven samengevoegd.

Tabel 8.2: Uitgavencusters klassiek domein: aandeel maatstaven in huidige en nieuwe verdeling. Stand rekening 2017.

<i>Maatstaf</i>	<i>Aandeel huidige verdeling</i>	<i>Aandeel nieuwe verdeling</i>
<i>aantal inwoners</i>	23%	14%
<i>aantal jongeren</i>	7%	1%
<i>aantal leerlingen⁹⁴</i>	5%	8%
<i>aantal huishoudens met laag inkomen</i>	2%	2%
<i>aantal personen met niet-westerse migratieachtergrond</i>	3%	7%
<i>aantal woonruimten</i>	12%	12%
<i>aantal huishoudens</i>	7%	16%
<i>bebouwingsdichtheid</i>	12%	10%
<i>centrumfuncties</i>	9%	6%
<i>oppervlakte land</i>	3%	1%
<i>oppervlakte binnenwater</i>	0,1%	
<i>oppervlakte buitenwater</i>	0,1%	1%
<i>oppervlakte bebouwing</i>	7%	12%
<i>oeverlengte</i>	1%	
<i>meerkernigheid</i>	2%	2%
<i>oppervlakte historische kernen</i>	0,3%	1,5%
<i>lengte historische kades</i>	0,1%	
<i>aantal bewoonde oorden 1931</i>	1%	1%
<i>investeringsbudget stedelijke vernieuwing</i>	0,1%	
<i>aantal bedrijfsvestigingen</i>	2%	2%
<i>WOZ-waarde niet-woningen</i>	1%	
<i>vaste bedragen⁹⁵</i>	3%	3%
TOTAAL	100%	100%
<i>waarvan gerelateerd aan bodemgesteldheid</i>	15%	12%

Tabel 8.2 geeft het volgende te zien:

- in het kleinere aandeel van jongeren wordt de beoogde verschuiving zichtbaar ten gunste van leerlingen. Dit kan effect hebben op de uitkering van gemeenten met veel leerlingen van buiten de eigen gemeente en gemeenten met veel jongeren die elders naar school gaan (leerlingenvervoer bijzonder of speciaal onderwijs);
- diverse specificaties van maatstaven in de huidige verdeling zijn in de nieuwe verdeling vervangen door één globaal werkende maatstaf, bijvoorbeeld bodemgesteldheid en historiciteit;
- een duidelijke toename van het aandeel van:
 - huishoudens;
 - personen met een niet-westerse migratieachtergrond;
 - oppervlakte bebouwing;
- een duidelijke afname van het aandeel van:
 - inwoners;
 - centrumfuncties;

⁹⁴ Dit betreft leerlingen in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs.

⁹⁵ In de huidige verdeling is dit inclusief vaste bedragen voor de Waddengemeenten en de G4. In de nieuwe verdeling zijn geen specifieke vaste bedragen voor deze gemeenten opgenomen.

- oppervlakte land (en binnenwater);
- een aantal bestaande maatstaven wordt in de regressie niet geselecteerd, zoals maatstaven gerelateerd aan bedrijvigheid (WOZ-waarde niet-woningen) en bodemgesteldheid (oeverlengte). Een aantal van deze maatstaven heeft weliswaar een beperkt aandeel in de huidige verdeling, maar voor individuele gemeenten kunnen zij substantiële betekenis hebben.

8.2 Aansluitverschillen tussen modeluitkomst en netto lasten

vaste groep steekproefgemeenten

Voor het totaalbeeld worden de uitkomsten gepresenteerd voor de steekproefgemeenten die in alle clusters deel uitmaken van de analyse (N=82).

De G4 laten op verschillende clusters afwijkende netto-lastenniveaus zien. Daarom worden de uitkomsten voor deze gemeenten als groep gepresenteerd en blijven zij bij de indeling naar structuurgroepen buiten beschouwing. Voor de analyse is de totale modeluitkomst per cluster afgestemd op de totale feitelijke netto lasten van deze steekproefgemeenten exclusief de G4.

totaalbeeld uitgavenclusters klassiek domein

Onderstaande tabel 8.3 geeft een overzicht van de aansluitverschillen (modeluitkomst minus feitelijke netto lasten) per cluster voor de steekproefgemeenten, ingedeeld naar verschillende structuurgroepen.

Tabel 8.3: Uitgavenclusters klassiek domein: overzicht aansluitverschillen. Stand rekening 2017. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	aansluit verschil B&O n=89	aansluit verschil O&V n=88	aansluit verschil OND n=87	aansluit verschil SCR n=89	aansluit verschil IRM n=85	TOTAAL aansluit verschil uitgaven n=82
steekproefgemeenten						
0-20.000 inwoners	19	-1	-16	-1	-40	-47
20-50.000 inwoners	2	1	-1	9	1	11
50-100.000 inwoners	36	-7	5	-21	-13	1
100-250.000 inwoners	-17	2	0	5	8	-5
>250.000 inwoners	6	-4	-39	-4	-147	-188
TOTAAL	2	-1	-12	-1	-49	-64
<i>aansluitverschillen voor structuurgroepen (excl. G4)</i>						
zeer dun bebouwd	12	5	-3	8	7	29
dun bebouwd	-4	-6	-11	-7	-13	-43
matig dicht bebouwd	-4	2	7	1	-4	-10
dicht bebouwd	1	-1	-3	-13	-7	-24
zeer dicht bebouwd	-3	-0	6	12	10	26
zeer weinig centrumfunctie	4	-2	-10	-5	-9	-27
weinig centrumfunctie	2	2	-3	8	1	5
matige centrumfunctie	17	2	6	1	-3	24
sterke centrumfunctie	6	-5	8	6	-15	-3
zeer sterke centrumfunctie	-13	1	-4	-5	10	-11
weinig kernen	-3	1	0	0	5	0
meer kernen	9	2	4	4	-20	-1
veel kernen	0	-4	-4	-3	3	-11
krimp gemeenten	0	-12	-7	-3	-22	-43
TOTAAL excl. G4	0	0	0	0	0	0

Toelichting: omdat voor de analyse per cluster een beperkt aantal wisselende 'outliers' niet is meegenomen, kan het totale aansluitverschil (kolom 6) iets afwijken van de som van de aansluitverschillen per cluster (kolommen 1 t/m 5).

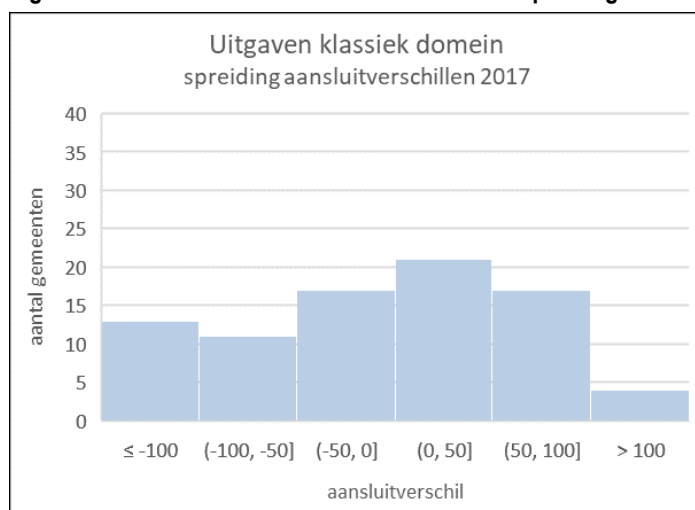
Naar aanleiding van de beelden in de bovenstaande tabel wordt het volgende opgemerkt:

- *niet gehonoreerde schaafeffecten*: bij de clusters OND en IRM worden 'schaafeffecten' niet goed opgepakt door de regressiemodellen. Het betreft zowel schaalnadelen bij kleine gemeenten als hogere uitgavenniveaus bij de G4. In dit verband wordt opgemerkt dat de G4 in de huidige uitkering circa 150 euro per inwoner ontvangen als vast bedrag. Hiervan heeft ongeveer driekwart betrekking op het klassieke domein;
- *toekomstbestendigheid*: bij middelgrote gemeenten zijn er op diverse clusters relatief grote aansluitverschillen. Hoewel deze aansluitverschillen op verschillende clusters uitmiddelen, vormt dit een aandachtspunt vanuit dynamische kostenoriëntatie (toekomstbestendigheid). Voor de clusters zijn immers uiteenlopende kostendrijvers relevant die zich verschillend (kunnen) ontwikkelen. Hierdoor kan de huidige 'scheefheid' per cluster in de toekomst verder toenemen, wat ertoe leidt dat de verdeling minder goed gaat aansluiten bij de kostenpatronen van gemeenten;
- *scheefheid structuurgroepen*: zeer dichtbebouwde gemeenten (excl. de G4) worden in de meeste modellen overbedeeld (met name bij de clusters SCR en IRM). Iets soortgelijks geldt voor gemeenten met zeer weinig centrumfunctie (met name bij de clusters OND en IRM). Ook bij meerkernigheid is een duidelijke scheefheid in de nieuwe verdeling te zien: gemeenten met weinig kernen worden

(bij verschillende uitgavenclusters) overbedeeld, terwijl gemeenten met meer kernen worden onderbedeeld (met name bij het cluster IRM).

Achter de aansluitverschillen voor groepen steekproefgemeenten kunnen grotere aansluitverschillen voor individuele gemeenten schuilgaan. Dit wordt in onderstaand histogram geïllustreerd voor het totaal van de uitgavenclusters van het klassieke domein. In dit histogram zijn de steekproefgemeenten gegroepeerd op basis van de omvang van hun aansluitverschillen.

Figuur 8.1: Fit van het model klassiek domein en spreiding van aansluitverschillen



Voor ongeveer de helft van de gemeenten liggen de aansluitverschillen binnen een marge van -50 tot +50 euro per inwoner (*middelste kolommen*). Bij de andere gemeenten gaat het om (soms fors) grotere aansluitverschillen.

8.3 Onderzoekthema's in de herijking

Naast het vereenvoudigen van de bestaande verdeling voor het klassieke domein via een transparante, navolgbare en uitlegbare methodiek, was ook een aantal vraagstukken uit voorgaande onderzoeken meegegeven. De resultaten zijn vaak al in een cluster aan de orde gekomen. Hier gaan we in op het totaalbeeld.

krimpgemeenten

Alle gemeenten kennen een zekere dynamiek in de omvang en samenstelling van hun bevolking. We spreken van krimp (groei) als het gaat om een *trendmatige* daling (stijging) van het aantal inwoners. De effecten van krimp zijn niet goed zichtbaar in de kosten: krimpgemeenten bezuinigen naar eigen zeggen op regulier beheer/onderhoud (waardoor op termijn grotere investeringen nodig zijn) en/of leveren bij een gelijkblijvend kostenniveau in op het voorzieningenniveau. Om leegstand en verloedering te beperken, zetten zij in op herstructurering die gepaard gaat met desinvesteringen in de vorm van versnelde afschrijving van infrastructuur en accommodaties (kortere vervangingscyclus).

Krimpgemeenten bevinden zich in verschillende fasen van krimp en in een verschillende context (landelijk versus stedelijk gebied). Tegen die achtergrond is er bij de uitgavenclusters, ondanks afwijkingen op onderdelen, geen sprake van een eenduidig beeld binnen deze groep gemeenten. Als er al een gemeenschappelijke noemer is, komt die vooral tot uiting in het ontbreken van voldoende inkomstencapaciteit (uit OEM en OZB).

regionalisering

Gevraagd is om afwijkende kostenpatronen als gevolg van verschillende vormen van regionale samenwerking (met name omgevingsdiensten en veiligheidsregio's) nader te onderzoeken. Uitvoeringskosten van samenwerkingsverbanden kunnen namelijk op uiteenlopende wijze over deelnemende gemeenten worden verdeeld. In die gevallen behoeven kostenverschillen tussen gemeenten binnen samenwerkingsverbanden niet altijd een eenduidige relatie te hebben met prestaties en kostendrijvers op gemeenteniveau.

- Omgevingsdiensten: de omgevingsdiensten voeren de wettelijk vastgestelde basistaken (milieubeheer) uit voor gemeenten en provincies. De financiële bijdragen hiervoor van gemeenten zijn op verschillende manieren bepaald, maar in het algemeen gerelateerd aan de (geraamde) workload voor een gemeente. Bijdragen per inwoner komen nauwelijks, of hooguit voor een deel van de financiering, voor. Daarnaast worden door omgevingsdiensten aanvullende taken voor gemeenten uitgevoerd, soms regiobreed, soms per individuele gemeente afgesproken. Financiële bijdragen van gemeenten hiervoor zijn gekoppeld aan het opgedragen takenpakket. Ook worden, voor incidentele werkzaamheden, op basis van facturering diensten verleend door omgevingsdiensten aan gemeenten. Bij al deze financieringsvormen bestaat er een duidelijke relatie tussen gemeentelijke bijdrage en voor de gemeente uitgevoerde taken. Daarmee heeft het onderbrengen van taken in omgevingsdiensten geen noemenswaardige invloed op de feitelijke netto lastenpatronen binnen het cluster Infrastructuur, ruimte en milieu;
- Veiligheidsregio's: de veiligheidsregio's zijn uitgegroeid tot professionele uitvoeringsorganisaties. De benodigde capaciteit/inzet wordt op regionaal niveau bepaald, waardoor er geen eenduidige relatie meer is met kosten voor afzonderlijke gemeenten. Mede onder invloed van de regionalisering en daarmee gepaard gaande professionalisering van brandweer en crisisbeheersing vinden verschuivingen plaats. Enerzijds van basistaken naar meer risicobeheersing en anderzijds van lokaal naar regionaal niveau. De landelijke (duale) bekostigingssystematiek, die nog uitgaat van een groot aandeel basistaken en lokaal gestuurde kostenniveaus, sluit niet meer aan bij deze praktijk. Voor de herijking ontbreken concrete aanknopingspunten om met de geschetste ontwikkeling rekening te houden. Tegen deze achtergrond heeft de stuurgroep besloten om het cluster op dezelfde wijze te herijken als de andere clusters (met acceptatie van een beperktere kostenoriëntatie). Tegelijkertijd adviseert de stuurgroep om – in het licht van de gegroeide praktijk en de lopende evaluatie van de Wet veiligheidsregio's – een hernieuwde bestuurlijke afweging te maken over een passende bekostigingssystematiek van de taken die zijn belegd bij veiligheidsregio's.⁹⁶

Bij het modelleren op feitelijke netto lasten is derhalve niet apart rekening gehouden met (of gecorrigeerd voor) regionalisering in het kader van omgevingsdiensten en veiligheidsregio's.

centrumfuncties

Uit eerder onderzoek⁹⁷ is gebleken dat de huidige maatstaven (lokaal en regionaal klantenpotentieel) niet meer aansluiten bij de feitelijke centrumfunctie en dat de centrumfunctie van gemeenten mogelijk ondergewaardeerd wordt in het gemeentefonds, met name als het centrum een historisch of economische karakter heeft. Om die reden zijn drie nieuwe globale centrummaatstaven⁹⁸ (lokaal-regionaal-landelijk) ontwikkeld en in de regressieanalyses meegenomen. Uit de regressieanalyses blijkt dat het aandeel van de maatstaven voor centrumfuncties in de verdeling van het klassieke domein is afgenomen van 9% naar 6%. Dit kan erop wijzen dat de globale centrummaatstaven niet goed in de regressieanalyse worden opgepakt (veelal heeft dit te maken met een sterke samenhang met andere maatstaven ook wel multicollineariteit genoemd).

⁹⁶ Dit ligt in lijn met adviezen van de Rfv (2010 en 2015) om deze systematiek kritisch tegen het licht te houden.

⁹⁷ zie ook Panteia & Steiner Advies (2018). *Onderzoek gemeenten met een centrumfunctie*.

⁹⁸ Daarbij is gerekend met afstand over de weg in plaats van hemelsbreed en verder is historiciteit en economisch karakter meegenomen door de inwoners van een kern van een gemeente zwaarder te laten wegen als de omgevingsadressendichtheid hoog is. Zie Cebeon (2020). *Onderzoek maatstaf centrumfunctie*.

investeringsgerelateerde uitgaven

Voor een zinvolle analyse van investeringsgerelateerde kostenpatronen dienden de gemeentelijke lasten en baten over een langere periode te worden onderzocht. Dit hangt samen met de uiteenlopende wijzen waarop investeringen door gemeenten in het verleden werden verantwoord (bijvoorbeeld via reserves, fondsen, *à fonds perdu* gefinancierde investeringen, et cetera). Met het nieuwe BBV (2017) dienen investeringen met maatschappelijk nut te worden geactiveerd. Een veranderingsproces is op gang gekomen en de verwachting is dat dit in de komende jaren in de feitelijke netto lasten van gemeenten tot uiting komt. In 2017 zijn investeringen met maatschappelijk nut bij 60% van de steekproefgemeenten nog niet (volledig) geactiveerd. Daardoor is er sprake van zogenaamde stille lasten die in de toekomst geleidelijk zichtbaar zullen worden. Daarnaast laat het meerjarig beeld achterblijvende netto lasten bij Infrastructuur, ruimte en milieu (IRM) zien. Beide aspecten zijn relevant voor het volume en dienen om die reden goed te worden gevolgd in het periodiek onderhoud. Doordat, zoals aangegeven, een deel van de steekproefgemeenten in 2017 de investeringen binnen het cluster IRM nog niet (volledig) activeerde, geeft dit een onderschatting van het structurele netto-lastenniveau in dit cluster (circa 20 euro per inwoner in 2017).

eigen inkomsten

Binnen het gemeentefonds wordt rekening gehouden met een eigen-inkomstencapaciteit van gemeenten. Binnen het cluster Algemene eigen middelen (AEM) zijn twee onderdelen te onderscheiden: (a) inhouding via de WOZ-waarden (hiervoor heeft het ministerie van BZK verkenningen verricht naar aanpassing van de percentages – van 70/80% naar 100% -- en het rekestarief) en (b) inhouding voor inkomstencapaciteit uit Overige eigen middelen (OEM). Op verschillende uitgavenclusters (zoals Infrastructuur, ruimte en milieu en Sport, cultuur en recreatie) is te zien dat sommige gemeenten extra uitgaven kunnen doen die worden bekostigd met eigen inkomsten uit belastingen. Gezien de samenhang tussen algemene eigen middelen en (extra) uitgaven op bepaalde clusters zouden alle eigen inkomsten van gemeenten bij de verdeling moeten worden betrokken om recht te doen aan het derde aspiratieniveau. Belangrijke vraag hierbij is hoe de samenstelling van de overige eigen middelen van gemeenten zich verhoudt tot hun feitelijke netto lastenpatronen. Op basis van dit inzicht dient eerst bestuurlijk te worden besloten op welke wijze de overige eigen middelen een plek in de verdeling moeten krijgen.

9 Cluster Algemene eigen middelen

9.1 Taken

samenstelling cluster

Dit cluster omvat de volgende onderdelen die aansluiten bij de Iv3-taakvelden waarop gemeenten hun lasten en baten dienen te verantwoorden (tussen haakjes de Iv3-taakvelden):

- Onroerende zaakbelasting (OZB):
 - OZB woningen (0.61);
 - OZB niet-woningen (0.62);
- Overige eigen middelen (OEM):
 - mutaties reserves (0.10);
 - resultaat rekening (0.11);
 - beheer overige gebouwen en gronden (0.3);
 - treasury (0.5);
 - belastingen overig (0.64), met toevoeging toeristenbelasting en forensenbelasting (deel van 4.3);
 - overige lasten en baten (0.8);
 - fysieke bedrijfsinfrastructuur (3.2);
 - grondexploitatie (niet-bedrijventerreinen (8.2).

derde aspiratieniveau: gemeentefonds en eigen inkomsten als communicerende vaten

Uit het derde aspiratieniveau volgt dat de gemeentefondsuitkering zodanig over gemeenten moet zijn verdeeld dat zij daarmee – *in aanvulling op hun eigen inkomsten* – in staat zijn om een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren.

De eigen inkomsten van gemeenten bestaan voor een groot deel uit belastingen en dan met name OZB. In de Fvw wordt een drietal functies van gemeentelijke belastingen onderscheiden:⁹⁹

- het verschaffen van een vrije zoom voor eigen, autonoom beleid ter verbetering van de allocatie;
- het vormen van een buffer voor het opvangen van onverwachte tegenvallers;
- het opvangen van onvolkomenheden in de verdeelsleutel van het gemeentefonds.

Gemeenten zijn niet in dezelfde mate in staat om (OZB) belastinginkomsten te verwerven. De omvang van de belastingcapaciteit wordt in hoge mate bepaald door de waarde van onroerende zaken in gemeenten. De marktwaarde van onroerend goed hangt af met name vraag en aanbod in het economisch verkeer. Met de verevening van verschillen in belastingcapaciteit via de OZB-maatstaf beoogt de wetgever meer recht te doen aan de vrije zoomfunctie van het belastinggebied.¹⁰⁰

verevening OZB-capaciteit en overige eigen middelen (OEM) zijn verschillend vorm gegeven

In het huidige verdeelstelsel wordt bij de verdeling van de algemene uitkering rekening gehouden met verschillen in OZB-capaciteit als belangrijkste indicator voor verschillen in draagkracht. Daarbij is destijds bewust besloten om uitsluitend verschillen in OZB-capaciteit bij de verdeling te betrekken en andere inkomstenbronnen buiten beschouwing te laten.

⁹⁹ Memorie van toelichting Fvw, paragraaf 3.7.

¹⁰⁰ Memorie van toelichting Fvw, paragraaf 3.7.1.

De reden hiervoor was dat de OZB verreweg de belangrijkste belastingbron van gemeenten is en dat het praktisch niet uitvoerbaar werd geacht om andere algemene eigen inkomsten op vergelijkbare wijze bij de verdeling te betrekken.¹⁰¹

Tegen deze achtergrond is er destijds voor gekozen om in het gemeentefonds op andere wijze rekening te houden met inkomsten van gemeenten uit (algemene) overige eigen middelen (OEM). Alhoewel sprake is van substantiële verschillen tussen gemeenten (ook in dynamisch opzicht), is de inkomstenpotentie van gemeenten uit OEM destijds vastgesteld op de feitelijk gemiddelde OEM als percentage van de totale netto lasten. Dit betekent dat uitgavenijkpunten *destijds* met 5,4% zijn verlaagd omdat men ervan uit ging dat alle gemeenten dit deel van hun netto lasten te dekken uit OEM zouden moeten kunnen bekostigen. Opgemerkt wordt dat dit percentage nooit is herzien in het kader van periodiek onderhoud en dat het volume van de inhouding voor OEM in het gemeentefonds niet is aangepast bij taakmutaties.

verevening OZB-capaciteit via vastgestelde rektarieven

Verschillen in OZB-capaciteit tussen gemeenten worden in de verdeling verevend via vaste rektarieven die historisch zijn bepaald en in beginsel niet worden aangepast.¹⁰² De rektarieven zijn gebaseerd op de gemiddelde tarieven, waarmee het macrobedrag van de inhouding via de OZB in het gemeentefonds destijds exact aansloot bij de feitelijke OZB-inkomsten van alle gemeenten tezamen.

In het gemeentefonds wordt geen rekening gehouden met feitelijke tariefontwikkelingen omdat deze gebaseerd zijn op gemeentelijk beleid.¹⁰³

De afgelopen jaren zijn de rektarieven steeds zodanig aangepast dat de waardeinstijging wordt geneutraliseerd door een overeenkomstige daling van het rektarief, waarbij is gecorrigeerd voor areaaluitbreiding en inflatie.¹⁰⁴ Dit betekent dat de OZB-inhouding in het gemeentefonds alleen verandert als gevolg van mutaties in de *omvang* het areaal en niet als gevolg van mutaties in de *waarde* van het areaal.

mate van verevening OZB-capaciteit: differentiatie naar woningen en niet-woningen

Om zo veel mogelijk recht te doen aan het derde aspiratieniveau, was in de oorspronkelijke verdeelvoorstellen uitgegaan van een volledige verevening van de OZB-capaciteit. Bij de kamerbehandeling van het wetsvoorstel werd in dit verband gewezen op mogelijk een veronderstelde negatieve prikkelwerking op het gemeentelijk beleid ten aanzien van bedrijfsvestigingen en gemeentelijke inspanningen die een opwaarts effect op de totale waarde van het onroerende zaken zouden hebben.¹⁰⁵

Om deze reden is uiteindelijk besloten de OZB-capaciteit niet volledig te verevenen en tevens een onderscheid te maken tussen woningen en niet-woningen. Alhoewel ook andere percentages zijn overwogen¹⁰⁶ is uiteindelijk een politiek evenwicht¹⁰⁷ gevonden bij een verevening van 70% van de waarde niet-woningen en 80% van de waarde woningen. Het verschil van 10% hangt samen met de veronderstelling dat gemeenten via de andere verdeelmaatstaven nog onvoldoende worden gecompenseerd voor hun kosten in relatie tot de aanwezigheid van niet-woningen.

¹⁰¹ Memorie van toelichting Fwv, paragraaf 3.7.1. Bovendien werd ervan uit gegaan dat de omvang van de OEM voor gemeenten slechts gedeeltelijk beïnvloedbaar is. Daarnaast werd verondersteld dat het mogelijk verevenen van de OEM voor 'zuinige gemeenten' ongunstig kan uitpakken.

¹⁰² In de Fwv wordt alleen bij eventuele verruiming van het eigen belastinggebied van gemeenten een wijziging van het rektarief voorzien, omdat dan beoogd wordt het aandeel van de OZB in de algemene middelen te veranderen. Zie memorie van toelichting Fwv, paragraaf 4.3.

¹⁰³ Memorie van toelichting Fwv, paragraaf 4.3.

¹⁰⁴ Zie o.a. circulaire gemeentefonds mei 2000, paragraaf 9.2, mei 2001, paragraaf 7.2 en mei 2005, paragraaf 2.12.

¹⁰⁵ In afwachting van de herijking van een aantal clusters in het fysieke domein is destijds het vereveningspercentage voor niet-woningen vastgesteld op 70%. Dit percentage is nadien nooit meer aangepast.

¹⁰⁶ Zie Rgf-advies omtrent kostenonderzoek fysieke clusters.

¹⁰⁷ Rgf, briefadvies aanpassing verdeelstelsel, 29 oktober 1999.

Het overige deel (20/30%) wordt via de maatstaf woonruimten ingehouden op de algemene uitkering van gemeenten. Dit was nodig om aan te blijven sluiten bij het macrovolume van de beoogde inhouding. Voor de maatstaf woonruimten is gekozen vanwege een zo neutraal mogelijke verevenende werking.

Daarnaast is destijds overwogen bij de verevening van belastingcapaciteit te differentiëren naar regio's. Vergelijkbare woningen kunnen in verschillende delen van het land verschillende waarden hebben wat leidt tot een verschillende lastendruk voor de eigenaren respectievelijk de gebruikers. Voor gemeenten in de Randstad (relatief hoog waardeniveau) betekent dit, ten opzichte van sommige andere regio's met een laag waardeniveau, een hogere belastingcapaciteit en daardoor een lagere algemene uitkering. Destijds is overwogen of het mogelijk is voor deze regionale waardeverschillen een correctie aan te brengen in het verdeelstelsel. Hier is echter niet voor gekozen omdat het een subjectief element in de verdeling zou introduceren. Bovendien treden grote waardeverschillen van vergelijkbare objecten ook binnen regio's en zelfs binnen gemeenten op.¹⁰⁸

Over het wel of niet aanpassen van de huidig percentages (belastinggrondslag) voor de verevening - 70% van de waarde niet-woningen en 80% van de waarde woningen – alsmede de wijze waarop het rekestarief wordt aangepast, zal in fase 2 nadere besluitvorming plaatsvinden. Dit onderdeel wordt hier nu verder buiten beschouwing gelaten.¹⁰⁹ In deel I van het herijkingsonderzoek zijn verkenningen verricht met betrekking tot de mate van vervening van de WOZ-waarde (100% of 80/80%) en de hoogte van het rekestarief. Deze verkenningen worden verricht door BZK met ondersteuning van Cebeon (zie bijlage D 1.6).

Het vervolg van dit hoofdstuk focust op het modelleren van (het deel van) de OEM dat op advies van de begeleidingscommissie en stuurgroep mee zou moeten worden genomen in de verevening.

9.2 Netto lasten OEM (baten)

omvang en samenstelling

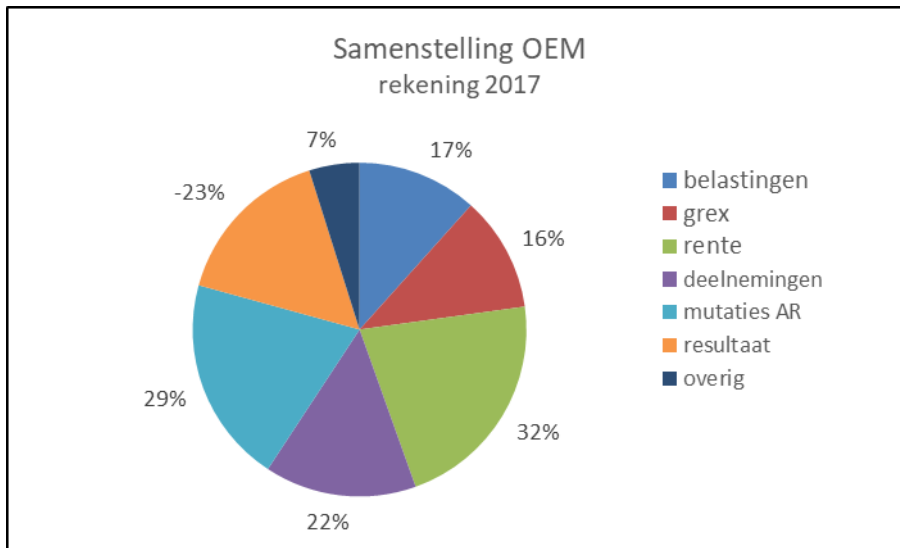
De algemene eigen middelen van gemeenten uit de OEM bedragen in 2017 in totaal circa 2,4 miljard euro (139 euro per inwoner).¹¹⁰ Op basis van de gecodeerde gegevens van de steekproefgemeenten is in onderstaand diagram in beeld gebracht welk aandeel de verschillende onderdelen hebben in de totale netto lasten van het cluster.

¹⁰⁸ Memorie van toelichting Fvw, paragraaf 3.7.3.1

¹⁰⁹ zie ook Cebeon (2019). *Inkomstenverevening in het gemeentefonds: analyses in het kader van de heroverweging financiële verhoudingen*.

¹¹⁰ Op basis van lv3 gegevens rekening 2017, dus exclusief baten uit toeristen- en forensenbelasting aangezien die conform de lv3-voorschriften niet herkenbaar worden verantwoord op taakveld 3.4 (economische promotie).

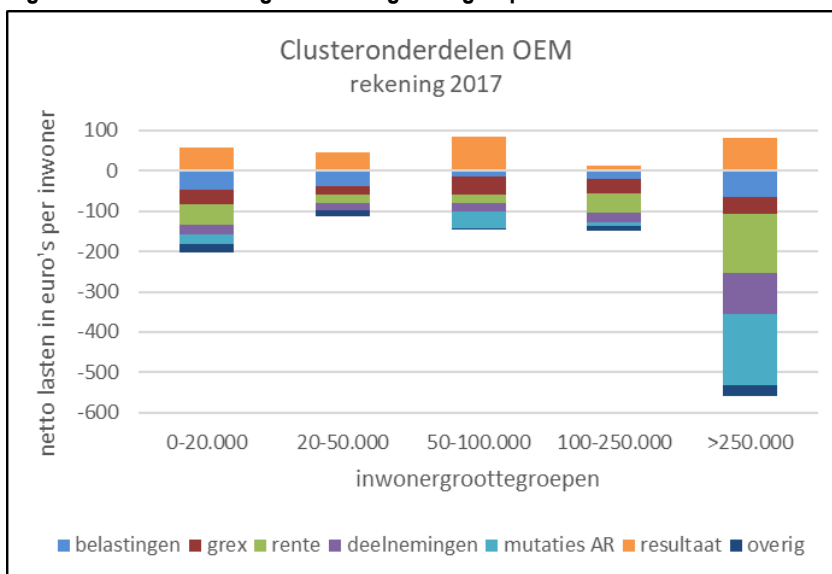
Figuur 9.1: Samenstelling OEM



Een groot deel van de baten heeft betrekking op administratieve componenten (rente, mutaties algemene reserves, resultaat rekening). Ook bedrijfsmatige componenten maken een substantieel deel uit van dit cluster (saldi grondexploitaties, deelnemingen). De baten uit belastingen (exclusief OZB) maken circa 17% uit van de totale OEM zoals die bij de steekproefgemeenten is verantwoord.¹¹¹

In de onderstaande figuur is in beeld gebracht hoe de samenstelling van de netto baten/lasten uiteenloopt tussen groottegroepen in de steekproef.

Figuur 9.2: Samenstelling OEM naar groottegroepen



Er is een omgekeerde U-curve te zien: hogere netto baten bij zowel kleinere gemeenten als de grootste gemeenten.

Bovendien loopt de betekenis van de onderdelen tussen de groottegroepen duidelijk uiteen.

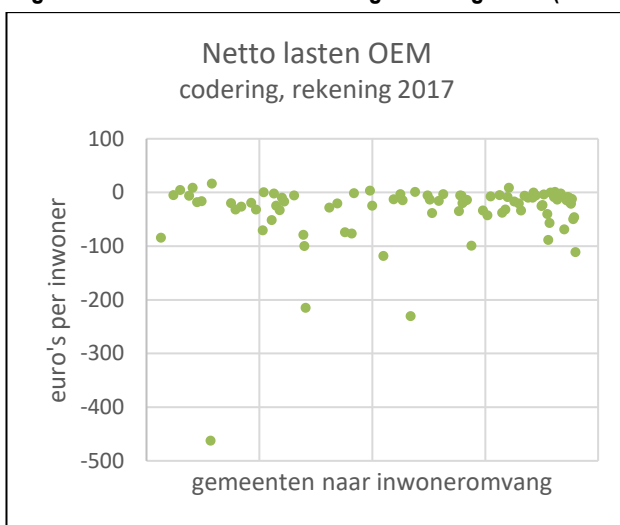
¹¹¹ Inclusief baten uit toeristen- en forensenbelasting die door middel van de codering vanuit taakveld 4.3 naar dit cluster zijn overgebracht.

In het herijkingstraject is besloten dat **alleen het onderdeel belastingen in de verevening** dient te worden betrokken. Bij de steekproefgemeenten hebben deze belastingen voor ongeveer de helft betrekking op toeristenbelasting. De rest betreft precariobelasting, forensenbelasting en overige belastingen. De overige componenten van de OEM blijven daarmee buiten de herijking. Met deze **overige componenten** is in totaal circa 2 miljard euro aan baten gemoeid (op basis van Iv3-gegevens rekening 2017)¹¹².

spreiding

Naast de omvang en samenstelling van het cluster is voor de verdeling vooral de spreiding van gemeentelijke scores van belang. Zoals de figuur hieronder laat zien, is er onder (steekproef)gemeenten sprake van een zeer grote spreiding in netto lasten/baten. Op clusterniveau betreft dit een variatiecoëfficiënt van 162% rondom het gemiddelde.

Figuur 9.3: Netto lasten OEM naar gemeentegrootte (inwonertal)



Bij een steekproefgemeente is sprake van een sterk afwijkend netto-batenniveau in 2017. Deze *outlier* is bij de analyses buiten beschouwing gelaten, omdat deze de modeluitkomsten teveel zou beïnvloeden.

Zichtbaar is dat de baten voor de meeste steekproefgemeenten tussen de 0 en 100 euro per inwoner liggen. Bij enkele gemeenten is sprake van substantieel hogere baten en bij een aantal gemeenten is sprake van netto lasten in dit cluster.

effecten beleidsvrijheid

De omvang van de OEM is sterk afhankelijk van:

- *incidentele effecten*: zoals winst/verlies uit grondexploitaties, mutaties van algemene reserves en het resultaat van de rekening;
- *eigen keuzes omtrent omslagrente* (spiegelbeeld van netto lasten in uitgavenclusters) en bedrijfsmatige activiteiten (bijvoorbeeld grondexploitaties, beleggingen, deelnemingen e.d.).

Bij uitstek valt dit onderdeel onder de beleidsvrijheid van gemeenten zeker als het bedrijfsmatige activiteiten omvat.

9.3 Ontwikkeling model voor 'belastingen' met regressieanalyse

analyses met plausibele structuurkenmerken

Om te komen tot een objectief verdeelmodel zijn regressieanalyses uitgevoerd op het *onderdeel belastingen*. Ook hier is gekozen voor een basisset met inhoudelijk plausibele maatstaven, zoals hieronder

¹¹² Uit informatie op basis van de codering van de steekproefgemeenten kan worden afgeleid dat dit waarschijnlijk een onderschatting is, onder andere doordat op basis van Iv3-gegevens de baten uit toeristen- en forensenbelasting niet zijn te onderscheiden.

weergegeven. De relevantie van deze maatstaven voor het onderdeel belastingen is in de werksessie over Algemene eigen middelen, met gemeentelijke deskundigen op dit terrein, onderschreven.

inwoners	woningen met logiesfunctie
woonruimten	buitenwater
centrumfuncties	

opbouw model

Met regressie zijn de significante maatstaven uit de basisset geselecteerd. Daarbij bleek de verklarende waarde van woningen met een logiesfunctie groter te zijn dan de maatstaf woonruimten waar deze woningen onderdeel van zijn. Voor de maatstaven die gerelateerd zijn aan de centrumfunctie, was de verklarende waarde van de landelijke centrumfunctie het grootst.

Tabel 9.1 toont de aandelen per geselecteerde maatstaf.

Tabel 9.1: Model cluster OEM, onderdeel Belastingen: aandelen maatstaven in verdeling en statistische verklaringsgraad.

<i>Maatstaf</i>	<i>Aandeel in model</i>	<i>Cumulatieve R2</i>	<i>Cumulatieve AIC</i>
<i>inwoners (schaalfactor)</i>	32%		
<i>woningen met logiesfunctie</i>	29%	73%	620
<i>oppervlakte buitenwater</i>	7%	75%	616
<i>bovenregionale centrumfunctie</i>	33%	76%	614

De verklaarde variantie van het model is 76%. Opgemerkt wordt dat de maatstaf buitenwater een relatief groot gewicht lijkt te hebben. Deze maatstaf is relevant voor een beperkt aantal gemeenten en is gerelateerd aan het toeristische karakter.¹¹³

aanvullende verkenningen

In aanvulling op deze basisset is door deskundigen aandacht gevraagd voor de mogelijke relatie met de WOZ-waarde van woningen. Uit verkenningen blijkt dat deze maatstaf geen toegevoegde verklarende waarde heeft: indien toegevoegd aan de andere geselecteerde maatstaven, klapt het teken van de schaal-factor (inwoners) om.

9.4 Aansluitverschillen met feitelijke netto lasten

typen gemeenten

In tabel 9.2 presenteren we de aansluitverschillen voor het OEM-model. De eerste regels laten dit zien voor gemeenten, ingedeeld naar aantal inwoners. Aansluitend volgen indelingen op basis van de belangrijkste structuurkenmerken voor dit cluster.

¹¹³ Door de begeleidingscommissie is aangegeven dat voor een vervolg gedacht zou kunnen worden aan een combinatie van binnen- en buitenwater omdat binnenwater mogelijk ook een relatie heeft met toeristisch karakter van een gemeente maar in het huidige model buiten beschouwing blijft.

Tabel 9.2: Cluster Overige eigen middelen (OEM), onderdeel belastingen: feitelijke netto baten en model-uitkomst 2017 voor steekproefgemeenten (N=89) ingedeeld naar structuurgroepen. Bedragen in euro's per inwoner, stand eind december 2019.

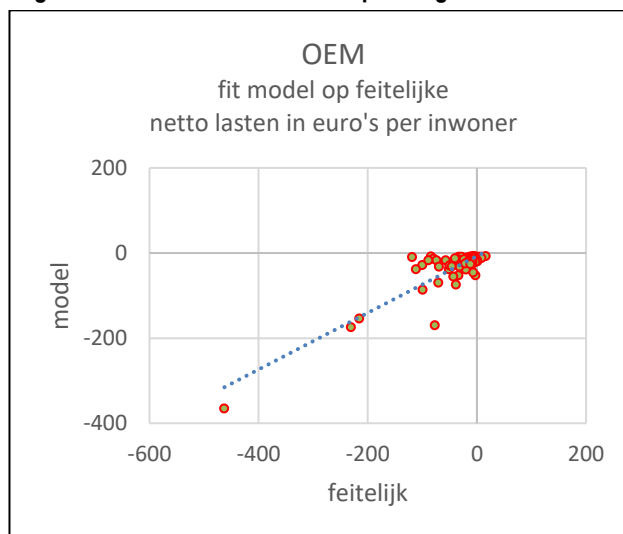
<i>gemeentegroepen</i>	<i>(1) feitelijke netto lasten</i>	<i>(2) uitkomst model</i>	<i>(3) = (2) - (1) aansluitverschil</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	-47	-37	9
<i>20-50.000 inwoners</i>	-38	-35	3
<i>50-100.000 inwoners</i>	-14	-21	-6
<i>100-250.000 inwoners</i>	-22	-21	0
<i>>250.000 inwoners</i>	-66	-33	33
structuurgroepen gemeenten (excl. G4)			
<i>zeer dun bebouwd</i>	-56	-46	9
<i>dun bebouwd</i>	-31	-35	-5
<i>matig dicht bebouwd</i>	-25	-18	7
<i>dicht bebouwd</i>	-16	-20	-4
<i>zeer dicht bebouwd</i>	-18	-19	-1
<i>zeer weinig centrumfunctie</i>	-39	-32	7
<i>weinig centrumfunctie</i>	-58	-42	16
<i>matige centrumfunctie</i>	-22	-26	-5
<i>sterke centrumfunctie</i>	-20	-17	2
<i>zeer sterke centrumfunctie</i>	-18	-23	-4
<i>weinig kernen</i>	-16	-20	-4
<i>meer kernen</i>	-28	-25	3
<i>veel kernen</i>	-58	-44	14
<i>krimp gemeenten</i>	-23	-26	-3

Het model sluit goed aan voor de meeste typen gemeenten. Het relatief hoge batenniveau van de G4 en gemeenten met veel kernen en weinig centrumfunctie wordt niet volledig opgepakt door het model.

individuele gemeenten

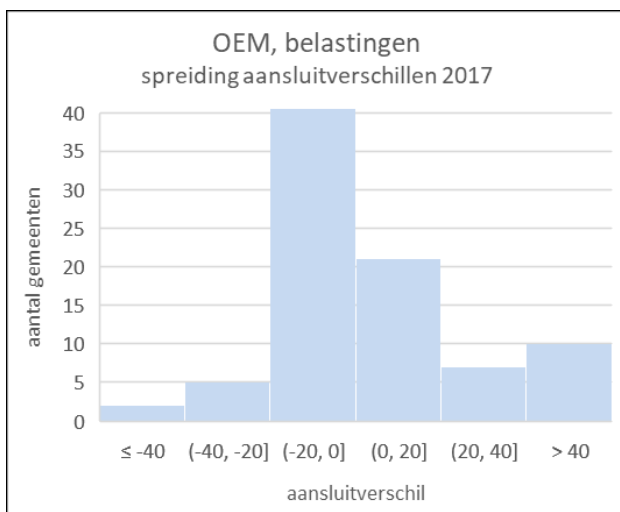
Vervolgens is gekeken naar de aansluitverschillen van individuele gemeenten (zie figuur 9.4).

Figuur 9.4: Fit van het model en spreiding van aansluitverschillen



In het nevenstaande spreidingsdiagram is te zien dat de modellijn sterk wordt beïnvloed door enkele waarnemingen. Daardoor worden veel gemeenten met relatief weinig inkomsten benadeeld.

Het histogram hieronder maakt inzichtelijk om hoeveel gemeenten het gaat.



Voor bijna driekwart van de gemeenten liggen de aansluitverschillen binnen een marge van -20 tot +20 euro per inwoner (*middelste kolommen*). Bij de andere gemeenten gaat het om grotere aansluitverschillen.

Binnen deze groep zijn er 8 gemeenten die als uitbijter kunnen worden beschouwd. De modeluitkomst wijkt hier meer dan 2 standaarddeviaties af van de feitelijke lasten. Dit aantal is hoger dan op statistische gronden zou worden verwacht.

Van de uitbijters is een nadere analyse gemaakt. Hieruit komt naar voren dat de aansluitverschillen vaak samenhangen met keuzes omtrent het heffen van (toeristen)belasting.

9.5 Beoordeling uitkomsten

beoordeling OEM, onderdeel belastingen

Hieronder vatten we de bevindingen samen en toetsen die aan het beoordelingskader.

Tabel 9.3: Model cluster OEM: scores op criteria uit beoordelingskader

Criteriaum	Model cluster OEM
a. Kostenoriëntatie	
• spreiding netto baste rond gemiddelde (beleidsvrijheid)	-/+ 162%
• verklaarde variantie: R^2 model (huidig ijkpunt)	76%
• aantal uitbijters (aansluitverschil >2 standaarddeviaties) binnen / buiten steekproef	8 / 15
• onlogische uitkomsten	nb
b. Plausibiliteit	
• selectie plausibele maatstaven	ja
• aantal statistisch niet significante maatstaven	0
• gewicht maatstaven in relatie tot aandeel onderdelen	nvt
c. Globaliteit	
• aantal maatstaven nieuw (huidig)	4 (alle maatstaven)
• doelgebonden maatstaven	1
d. Dynamische werking	
	nvt
e. Objectiviteit	
• aantal maatstaven met specifieke ingreep	1

In de bovenstaande tabel is te zien dat:

- het model een relatief hoge verklaarde variantie heeft, opvallend gezien grote mate van beleidsvrijheid;
- het model relatief veel uitbijters kent;
- het model plausibele maatstaven bevat die allemaal significant zijn;

- net als in de huidige verdeling bij de maatstaf buitenwater een plafond van 10.000 hectare wordt gehanteerd (criterium e). Deze maatstaf is alleen relevant voor een beperkt aantal gemeenten (criterium c) en heeft een relatief groot gewicht in het model.

relatie met uitgavenclusters

Centraal doel van de Financiële-verhoudingswet is het realiseren van het derde aspiratieniveau. Naast een kostengeoriënteerde verdeling van de uitgaven speelt de verevening van de eigen inkomstencapaciteit hierbij een belangrijke rol.

De analyse van het cluster AEM heeft nogmaals bevestigd dat gemeenten in uiteenlopende mate over eigen middelen beschikken. Binnen verschillende uitgavenclusters is te zien dat sommige gemeenten extra uitgaven doen die worden bekostigd met eigen inkomsten uit belastingen. Dit is onder andere het geval bij de clusters IRM en SCR maar mogelijk ook in het sociaal domein.

Aangezien taakgerelateerde inkomsten van gemeenten (zoals parkeerbelasting en leges) worden gesaldeerd met de lasten op het betreffende uitgavencluster, worden de hiermee bekostigde uitgaven niet gehonoreerd in de verdeelmodellen. Voor zover (extra) uitgaven echter worden bekostigd met algemene eigen inkomsten (zoals toeristenbelasting of precario) worden deze uitgaven wel gehonoreerd in de verdeelmodellen voor de betreffende uitgavenclusters (zoals IRM en SCR). Indien ervoor wordt gekozen om een deel van de algemene eigen inkomsten niet te verevenen, zou men – om recht te doen aan het derde aspiratieniveau – ook het deel van de uitgaven buiten de verevening moeten houden dat met deze eigen middelen wordt bekostigd.

Dit geldt niet alleen voor de algemene belastingen, maar ook voor de andere onderdelen van de OEM die in de vervening buiten beschouwing zijn gelaten. Zo is door de begeleidingscommissie en stuurgroep geadviseerd het saldo op grondexploitaties niet te verevenen. Ook is aan de orde geweest de dekking uit mutaties in algemene reserves en het resultaat van de rekening niet te verevenen. Met al deze dekkingsmiddelen worden uitgaven bekostigd die via de uitgavenclusters worden gehonoreerd.

Gezien de samenhang tussen algemene eigen middelen en (extra) uitgaven op bepaalde clusters, zouden alle elementen bij een verdeling moeten worden betrokken om recht te doen aan het derde aspiratieniveau. Centrale vraag hierbij is hoe te bepalen welk deel van de uitgaven met deze (extra) algemene eigen middelen wordt bekostigd. In fase 2 van het onderzoek zal gezien deze samenhang hier nader naar worden gekeken, ook in relatie met de eerder gekozen uitgangspunten en keuzes om delen buiten de verevening te laten.

Bijlagen

A Stuurgroep en begeleidingscommissie

De begeleiding van het onderzoek lag in handen van de stuurgroep en de begeleidingscommissie klassiek. Hierin hebben de volgende personen geparticipeerd.

Stuurgroep	Functie en organisatie
Taco Fens	senior beleidsmedewerker Ministerie van Financiën
Ton Jacobs	senior adviseur Vereniging Nederlandse Gemeenten
Albert Vermuë	directeur Vereniging Nederlandse Gemeenten
Paulus Jansen	oud-wethouder gemeente Utrecht
Annelies Kroeskamp	directeur Ministerie van BZK (<i>voorzitter</i>)
Mark Pol	oud-wethouder gemeente Almere

Begeleidingscommissie	Functie en organisatie
Jan Willem Berkhof	teammanager Financiën gemeente Zeist
Henk-Jan Bodewitz	concerncontroller gemeente Almere
Diederick Dasselaar	senior beleidsmedewerker Ministerie van Financiën
Henk Emmerzaal	senior beleidsmedewerker Ministerie van Justitie en Veiligheid
Rian Hilhorst	senior beleidsmedewerker gemeente Eindhoven
Stijn Imhof	senior beleidsmedewerker Ministerie van BZK (<i>secretaris</i>)
Ton Jacobs	senior adviseur Vereniging Nederlandse Gemeenten
Geert de Joode	beleidscoördinatie Ministerie van BZK, projectleider (<i>voorzitter</i>)
Annemarie Kolenbrander	senior beleidsmedewerker gemeente Utrecht
François Lauret	gemeentesecretaris gemeente Sluis
Gerber van Nijendaal	plv secretaris Raad voor het Openbaar Bestuur
Martin Potjens	senior adviseur Vereniging Nederlandse Gemeenten
Martijn Zwart	beleidsmedewerker Ministerie van BZK
Agendaleden	
Karin Austmann	beleidsmedewerker Vereniging Nederlandse Gemeenten
Bart Leurs	senior adviseur Raad voor het Openbaar Bestuur
Sjoerd Simon Kuipers	senior beleidsmedewerker gemeente Súdwest-Fryslân
Johan van der Wal	senior beleidsmedewerker gemeente Steenwijkerland

B Steekproef

overwegingen bij samenstelling

Teneinde een *goede afspiegeling van het landelijke beeld* van verschillende typen gemeenten/situaties te verkrijgen, zijn bij de steekproeftrekking de volgende criteria meegewogen:

- bij fysieke clusters gaat het meer om fysieke kenmerken (mate van stedelijkheid / bebouwingsdichtheid, bodemgesteldheid, provincie e.d.) terwijl bij clusters met voorzieningen voor de bevolking met name sociale en demografische kenmerken een rol spelen (inwoners, uitkeringen en medicijngebruik). Daarnaast is gekeken naar aspecten zoals centrumfuncties, situaties van groei / krimp, meerkernigheid en schaalfactoren.
- de feitelijke netto uitgavenpatronen: betreft het gemeenten met een relatief laag, gemiddeld respectievelijk hoog feitelijk uitgavenniveau. Voor dit aspect is gebruik gemaakt van Iv3-gegevens.

Voor de definitieve steekproef was (met oog op representativiteit) leidend: voldoende spreiding van steekproefgemeenten over zes relevante kenmerken: inwonertal, uitkeringen, FKG, bebouwingsdichtheid, provincie en uitgavenpatronen (relatief laag of hoog).

gezamenlijke steekproef perceel I en II

Bij het samenstellen van de steekproef hebben we aldus rekening gehouden met een groot aantal criteria. Er zijn echter verschillende gemeenten die aan meerdere criteria voldoen. Dat geeft ruimte om een steekproef samen te stellen die voor beide percelen geschikt is.

respons verantwoording gemeenten

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het aantal gemeenten in 2017 verdeeld over een aantal (structuur)groepen. Daarbij wordt per groep weergegeven:

1. het totale aantal gemeenten;
2. het aantal gemeenten in de steekproef;
3. het aantal steekproefgemeenten dat heeft gerepsondeerd op de uitvraag;
4. de respons (3) uitgedrukt als percentage van de totale populatie (1).

Tabel B.1: Aantal gemeenten en respons steekproef per structuurgroep. Gemeentelijke indeling 2017.

<i>groepen gemeenten</i>	<i>(1) totaal aantal gemeenten</i>	<i>(2) aantal gemeenten steekproef</i>	<i>(3) aantal gemeenten respons</i>	<i>(4) respons (3) in % totaal (1)</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	109	24	19	17%
<i>20-50.000 inwoners</i>	191	42	37	19%
<i>50-100.000 inwoners</i>	49	16	15	31%
<i>100-250.000 inwoners</i>	27	18	18	67%
<i>>250.000 inwoners</i>	4	4	4	100%
Totaal	380	104	93	24%
<i>structuurgroepen (excl. G4)</i>				
<i>zeer dun bebouwd</i>	141	33	27	19%
<i>dun bebouwd</i>	103	24	22	21%
<i>matig dicht bebouwd</i>	61	14	12	20%
<i>dicht bebouwd</i>	44	17	16	36%
<i>zeer dicht bebouwd</i>	31	16	16	52%

	(1) totaal aantal gemeenten	(2) aantal gemeenten steekproef	(3) aantal gemeenten respons	(4) respons (3) in % totaal (1)
groepen gemeenten				
<i>zeer weinig uitkeringen</i>	117	24	20	17%
<i>weinig uitkering</i>	95	25	22	23%
<i>matig aantal uitkeringen</i>	66	20	18	27%
<i>veel uitkeringen</i>	54	13	12	22%
<i>zeer veel uitkeringen</i>	48	22	21	44%
<i>Groningen</i>	20	5	5	25%
<i>Friesland</i>	20	5	5	25%
<i>Drenthe</i>	12	3	3	25%
<i>Overijssel</i>	25	6	6	24%
<i>Gelderland</i>	53	14	12	23%
<i>Utrecht</i>	26	8	7	27%
<i>Noord-Holland</i>	48	14	13	27%
<i>Zuid-Holland</i>	60	16	15	25%
<i>Zeeland</i>	13	5	4	31%
<i>Noord-Brabant</i>	64	18	15	23%
<i>Limburg</i>	33	8	6	18%
<i>Flevoland</i>	6	2	2	33%

In de tabel is te zien dat de responderende steekproefgemeenten ongeveer een kwart van de totale populatie uitmaken. Omdat in het onderzoek aandacht moet worden besteed aan gemeenten met specifieke kenmerken (waaronder de G4 en centrumfuncties) zijn grotere gemeenten oververtegenwoordigd in de steekproef. De responderende steekproefgemeenten vertegenwoordigen daarom circa 44% van het totale aantal inwoners en circa 51% van de totale netto lasten (te dekken uit algemene uitkering).

Op basis van deze respons is geconcludeerd dat de steekproef voldoende representatief is om te gebruiken in de analyses.

Tabel B.2: Overzicht van gemeenten die wel of niet in de steekproef zijn opgenomen.

Steekproef	Uitbijters per cluster					
	Selectie (n=90)	IRM (n=5)	OND (n=3)	SCR (n=1)	B&O (n=1)	O&V (n=2)
Gemeente (n=104)						
<i>'s-Gravenhage</i>						
<i>'s-Hertogenbosch</i>						
<i>Aalten</i>						
<i>Almere</i>		Ja				
<i>Alphen aan den Rijn</i>						
<i>Amstelveen</i>						
<i>Amsterdam</i>						
<i>Apeldoorn</i>						
<i>Appingedam</i>						
<i>Arnhem</i>						
<i>Asten</i>						
<i>Barneveld</i>						
<i>Berg en Dal</i>						

Steekproef		Uitbijters per cluster				
Bergen op Zoom						
Berkelland						
Bladel						
Bloemendaal						
Breda						
Brielle						
Brummen						
Brunssum						
Bunschoten						
Buren	Nee					
De Fryske Marren						
Delft						
Dordrecht						
Druten	Nee					
Ede						
Eemnes	Nee					
Eijsden-Margraten						
Eindhoven						
Emmen						
Enschede						
Ermelo						
Etten-Leur	Nee					
Goes	Nee					
Gouda						
Groningen						
Hardenberg						
Heerlen						
Hellevoetsluis						
Hilversum						
Hollands Kroon	Nee					
Huizen						
Kaag en Braassem	Nee					
Kampen						
Kapelle						
Kerkrade						
Koggenland						
Landgraaf						
Lansingerland		Ja				
Leeuwarden						
Medemblik			Ja			
Meerssen	Nee					
Midden-Delfland						
Mill en Sint Hubert						
Moerdijk						
Montfoort						
Nieuwegein						

Steekproef		Uitbijters per cluster				
Nieuwkoop						
Noordenveld						
Oirschot						
Oisterwijk						
Oldambt						
Oldebroek						
Opsterland						
Ouder-Amstel	Nee					
Oudewater						
Pekela						
Purmerend						
Renkum						
Roermond	Nee					
Roosendaal						
Rotterdam						
Schagen						
Schiermonnikoog		Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Schouwen-Duiveland						
Sint Anthonis	Nee					
Sint-Michielsgestel	Nee					
Sliedrecht						
Sluis						
Smallingerland						
Stadskanaal						
Staphorst	Nee					
Steenwijkerland						
Texel						
Tilburg						
Urk						
Utrecht						
Utrechtse Heuvelrug						
Veldhoven						
Venlo						
Vlaardingen						
Vlissingen						
Waterland	Nee					
West Maas en Waal						
Westerveld		Ja				
Woensdrecht		Ja				
Wormerland						
Woudenberg			Ja			
Zoetermeer						
Zoeterwoude						
Zundert						Ja
Zwolle						

weging voor inwoner groottegroepen

Opgemerkt wordt dat steekproef voor de groep gemeenten met minder dan 50.000 inwoners kleiner is dan voor de groep grotere gemeenten (zie tabel 11.4). We hebben onderzocht of dit effect heeft op de uitkomsten. De gemeenten in de steekproef zijn naar inwonersaantallen-groepen gewogen. Daarbij zijn de proportionele aandelen van deze inwonersaantallen-groepen in de onderzoekspopulatie gedeeld door de proportionele aandelen van deze groepen in de steekproef. Het resultaat is een vermenigvuldigingsfactor per inwonersaantallen-groep die ervoor zorgt dat de aandelen in de steekproef gelijk zijn aan de aandelen in de populatie. De kleinere gemeenten in de steekproef krijgen op deze manier een zwaarder gewicht. Vervolgens zijn de modellen opnieuw gedraaid op de gewogen steekproef. De gewichten en aansluitverschillen blijken niet substantieel te verschillen tussen de gewogen en ongewogen modellen.

C Maatstaven

Onderstaande tabel bevat de maatstaven die deel uitmaken van de modellen (zoals toegelicht in de clusterhoofdstuk) met een korte omschrijving.

Maatstaf	Omschrijving	Cluster
Inwoners	aantal inwoners	B&O, O&V, OND, SCR, OEM
Jongeren	aantal jongeren	OND
Groei jongeren	groei aantal jongeren tov t-10	OND
Leerlingen	aantal leerlingen PO plus gewogen leerlingen SO en VO	OND
Onderwijsachterstandsindicator	indicator voor onderwijsachterstandenbeleid	OND
Huishoudens	aantal huishoudens	SCR
Niet-westerse migratieachtergrond	aantal personen met niet-westerse migratieachtergrond	B&O, O&V
Woonruimten	aantal woonruimten	B&O, O&V
Woningen logiesfunctie	aantal woonruimten met logiesfunctie	OEM
Omgevingsadressendichtheid	aantal woonruimten * omgevingsadressendichtheid	O&V, IRM
Bebouwd * bodemfactor kom	oppervlakte bebouwing in de kom naar bodemfactor	IRM
Bebouwd * bodemfactor buiten kom	oppervlakte bebouwing buiten de kom naar bodemfactor	IRM
Land	oppervlakte land	O&V, OND, IRM
Buitenwater	oppervlakte buitenwater (gemaximeerd op 10.000 ha)	O&V, SCR, IRM, OEM
Historische kern	oppervlakte historische kernen	IRM, SCR
Bewoonde oorden i1931	aantal bewoonde oorden in 1931	O&V
Bedrijfsvestigingen	aantal bedrijfsvestigingen	O&V, IRM
Laag inkomen	aantal huishoudens met een laag inkomen boven drempel van 10% woonruimten	IRM
Regionale centrumfunctie	regionale centrumfunctie	O&V
Bovenregionale centrumfunctie	bovenregionale centrumfunctie	SCR, OEM
Kernen500	aantal kernen met 500 of meer adressen	O&V
Meerkernigheid	aantal woonruimten bij >5 kernen met 500 of meer adressen	IRM
Vast bedrag	vast bedrag van 250.000 euro per gemeente	B&O
Uitkeringsbasis	som ijkpunten gewogen met aandeel salarislasten o.b.v. lv3	B&O

D Nadere verkenningen

D.1.1 Bestuur en ondersteuning

Voor het cluster B&O zijn de volgende verkenningen verricht:

1. met alleen bestaande maatstaven uit de basisset;
2. verkenningen met schaaffecten en caseload.

verkenningen met maatstaven basisset

Gestart is met verkenningen waarbij alleen bestaande maatstaven uit de basisset zijn gebruikt. Dit levert onderstaande resultaten op.

Tabel D.1: Model cluster B&O met maatstaven basisset: aandelen maatstaven en statistische verklaringsgraad.

<i>Maatstaf</i>	<i>aandeel verdeling</i>	<i>cumulatieve R2</i>	<i>cumulatieve AIC</i>
<i>Inwoners (schaalfactor)</i>	58%		
<i>woonruimten</i>	29%	11%	682
<i>minderheden</i>	12%	16%	679
<i>kernen 500</i>	1%	19%	678

Dit model heeft een lage verklaarde variantie (19%).

De uitkomsten van dit model voor groottegroepen van steekproefgemeenten worden gepresenteerd in de onderstaande tabel.

Tabel D.2: Cluster B&O met maatstaven basisset: feitelijke netto lasten en modeluitkomst 2017 voor steekproefgemeenten (N=89) ingedeeld naar structuurgroepen. Bedragen in euro's per inwoner.

<i>gemeentegroepen</i>	<i>(1) feitelijke netto lasten</i>	<i>(2) uitkomst model</i>	<i>(3) = (2) - (1) aansluitverschil</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	319	301	-18
<i>20-50.000 inwoners</i>	301	305	4
<i>50-100.000 inwoners</i>	265	305	40
<i>100-250.000 inwoners</i>	321	307	-14
<i>>250.000 inwoners</i>	370	383	-13

In de tabel is te zien dat in dit model zowel kleine als grote gemeenten worden onderbedeeld.

verkenningen met schaaffecten en caseload

Om rekening te houden met schaaffecten voor kleine gemeenten is een vast bedrag toegevoegd.¹¹⁴ Het betreft een vast bedrag van circa 1 miljoen euro per gemeente. De omvang van dit bedrag is afgestemd op een maximale verklaarde variantie van het totale model.

Om rekening te houden met de caseload van gemeenten zijn de volgende maatstaven aangeboden:

- de bebouwingsdichtheid (combinatie aantal woonruimten met omgevingsadressendichtheid);

¹¹⁴ Omdat dit geen maatstaf is die met regressie aangeboden kan worden, is dit bedrag in mindering gebracht op de netto lasten per gemeente.

- de uitkeringsbasis¹¹⁵ van gemeenten, rekening houdend met het verschil in het belang van salarislasten tussen het sociale en klassieke domein.

Wanneer beide benaderingen voor caseload worden aangeboden, wordt de uitkeringsbasis niet automatisch geselecteerd. Aangezien uit gesprekken met deskundigen van gemeenten is gebleken dat de uitkeringsbasis de beste benadering voor de caseload lijkt, is deze indicator als eerste maatstaf toegevoegd aan het model, waarna met een forward-procedure aanvullende maatstaven zijn geselecteerd. Daarbij kan ook de maatstaf bebouwingdichtheid worden toegevoegd zonder dat negatieve coëfficiënten ontstaan. Dit levert onderstaande resultaten op.

Tabel D.3: Model cluster B&O rekening houdend met schaafeffecten en caseload: aandelen maatstaven in verdeling en statistische verklaringsgraad.

<i>Maatstaf</i>	<i>aandeel verdeling</i>	<i>cumulatieve R2</i>	<i>cumulatieve AIC</i>
<i>Inwoners (schaalfactor, incl. vast bedrag)</i>	68%		
<i>Uitkeringsbasis</i>	10%		
<i>Bebouwingdichtheid</i>	13%		
<i>kernen met >500 adressen</i>	3%		
<i>niet-westerse migratie-achtergrond</i>	5%	36%	668

Ten opzichte van de variant waarin alleen bestaande maatstaven uit de basisset worden aangeboden, heeft dit model een duidelijk hogere verklaarde variantie (36%). Opgemerkt wordt dat de regressie duidelijk andere maatstaven selecteert wanneer het model wordt opgebouwd vanuit een vast bedrag in combinatie met de uitkeringsbasis om rekening te houden met schaafeffecten voor kleine en grote gemeenten.

De uitkomsten voor groottegroepen van steekproefgemeenten zijn gepresenteerd in onderstaande tabel.

Tabel D.4: Model cluster B&O rekening houdend met schaafeffecten en caseload: feitelijke netto lasten en modeluitkomst 2017 voor steekproefgemeenten (N=89) ingedeeld naar structuurgroepen. Bedragen in euro's per inwoner, stand eind december 2019.

<i>gemeentegroepen</i>	<i>(1) feitelijke netto lasten</i>	<i>(2) uitkomst model</i>	<i>(3) = (2) - (1) aansluitverschil</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	319	336	17
<i>20-50.000 inwoners</i>	301	303	2
<i>50-100.000 inwoners</i>	265	301	36
<i>100-250.000 inwoners</i>	321	305	-16
<i>>250.000 inwoners</i>	370	395	25

In deze tabel is te zien dat in dit model zowel kleine als grote gemeenten worden overbedeeld. Dit is opmerkelijk bij kleine gemeenten, omdat de omvang van het vaste bedrag is afgestemd op een maximale verklaarde variantie. Bij grote gemeenten hangt de hoge modelscore wellicht samen met het gegeven dat in het model beide indicatoren voor caseload (bebouwingdichtheid en uitkeringsbasis) zijn opgenomen.

conclusie verkenningen

Het lijkt logisch om het model voor B&O op te bouwen vanuit de caseload van gemeenten als belangrijkste kostendrijver. Deze kostendrijver kan worden geoperationaliseerd met de uitkeringsbasis (opslag op alle netto lasten, rekening houdend met verschillen in relevantie van salarislasten) of met de bestaande maatstaf voor stedelijkheid (bebouwingdichtheid).

¹¹⁵ Vooralsnog afgeleid van de huidige ijkpunten. Dit kan later worden vervangen door een opslag op de nieuwe modellen.

Beide maatstaven worden niet automatisch opgepakt met regressie. Aangezien de uitkeringsbasis de meest plausibele benadering lijkt voor de caseload van gemeenten en deze maatstaf in combinatie met bebouwingsdichtheid het model doet doorschieten voor grote gemeenten, wordt in het uiteindelijke model alleen de uitkeringsbasis als maatstaf aangeboden. Vanuit de uitkeringsbasis en een vast bedrag voor schaalnadelen van kleine gemeenten wordt het model verder opgebouwd met een forward-procedure waarbij de overige maatstaven uit de basisset aan het regressiemodel worden aangeboden.

D.1.2 Openbare orde en veiligheid

Aanvullend op het model zijn verkenningen verricht om bestuurlijk relevante inzichten te kunnen geven voor de keuze van het verdeelmodel. Het betreft inzichten in scenario's die op verzoek van de stuurgroep in beeld zijn gebracht of anderszins een mogelijke toegevoegde waarde zichtbaar maken van andere (potentiële) maatstaven. Onderstaande tabel geeft de resultaten weer voor de volgende scenario's:

1. om te toetsen in hoeverre de bestaande vaste bedragen nog nodig zijn, zijn aan het model dummy's toegevoegd voor de Waddeneilanden en de G4;
2. onder de uitbijters van het model is een aantal gemeenten met omvangrijke (risicovolle) bedrijfscomplexen. Met het oog hierop is de mogelijke betekenis verkend van een maatstaf gebaseerd op bovengemiddelde WOZ-waarden van niet-woningen¹¹⁶;
3. andere indicatoren voor bedrijvigheid (dan bedrijfsvestigingen) zijn buiten de basisset gehouden vanwege conjunctuurgevoeligheid. Om hun mogelijke betekenis te verkennen, zijn in dit scenario het aantal banen en WOZ-waarden van niet-woningen aan de basisset toegevoegd.

De uitkomsten van deze verkenningen zijn opgenomen in tabel D.5.

Tabel D.5: Modelscenario's cluster O&V: aandelen maatstaven in verdeling en statistische verklaringsgraad.

Maatstaf	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
<i>Inwoners (schaalfactor)</i>	31%	4%	11%
<i>Omgevingsadressendichtheid</i>	25%	21%	19%
<i>Kernen 500</i>	10%	9%	9%
<i>Niet-westerse migratie-achtergrond</i>	18%	20%	22%
<i>Oppervlakte buitenwater</i>	-0,2%	1%	1%
<i>Bewoonde oorden 1931</i>	8%	8%	9%
<i>Vestigingen</i>	10%	25%	8%
<i>Regionale centrumfunctie</i>	-2%	7%	
<i>Oppervlakte land</i>	-0,6%	2%	0,9%
<i>Bovengemiddelde WOZ-waarde niet-woningen</i>		4%	
<i>WOZ-waarde niet-woningen</i>			21%
Dummy's:			
<i>Amsterdam</i>	0,2%		
<i>Rotterdam</i>	2%		
<i>Den Haag</i>	-0,7%		
<i>Utrecht</i>	0,4%		
<i>Waddeneilanden</i>	0,2%		
R²	79%	76%	74%
AIC	499	501	507

¹¹⁶ Hierbij fungeert het landelijk gemiddelde als drempel.

De tabel laat zien dat:

1. toevoeging van vaste bedragen effect heeft op de gewichten van de maatstaven. Alleen voor Rotterdam en de Waddeneilanden zijn de vaste bedragen significant;
2. toevoeging van een maatstaf bovengemiddelde WOZ-waarden niet-woningen een significante verbetering oplevert. In dat geval zou alleen nog een vast bedrag significant zijn voor de Waddeneilanden. Het honoreren hiervan leidt er echter toe dat de maatstaf buitenwater een negatieve coëfficiënt krijgt;
3. de maatstaf WOZ-waarden niet-woningen met een significant effect in de regressie wordt geselecteerd.

Alle scenario's leveren een hogere verklaarde variantie op.

D.1.3 Onderwijs

Aanvullend op het model zijn verkenningen verricht om bestuurlijk relevante inzichten te kunnen geven voor de keuze van het verdeelmodel. Het betreft inzichten in scenario's die op verzoek van de stuurgroep in beeld zijn gebracht of anderszins een mogelijke toegevoegde waarde zichtbaar maken van andere (potentiële) maatstaven. Onderstaande tabel geeft de resultaten weer voor de volgende scenario's:

1. om te toetsen in hoeverre de bestaande vaste bedragen nog nodig zijn, zijn aan het model dummy's toegevoegd voor de Waddeneilanden en de G4;
2. vanuit eerdere bespreking met de begeleidingscommissie is het minder wenselijk geacht om de maatstaf niet-westerse migratie-achtergrond in het model op te nemen. Daarom is als scenario verkend wat het effect is als deze maatstaf aan het model wordt toegevoegd op basis van partiële correlatie;
3. op basis van partiële correlatie zijn tevens de maatstaven lage inkomens met drempel, groei leerlingen en meerkernigheid toegevoegd.¹¹⁷ Zij zijn weliswaar niet significant, maar hebben vanuit de basisset een inhoudelijk plausibele betekenis.

De uitkomsten van deze verkenningen zijn opgenomen in onderstaande tabel.

¹¹⁷ Ook is de betekenis van oppervlakte binnenwater verkend, maar toevoeging van deze maatstaf zorgt voor een negatieve coëfficiënt van de schaalfactor.

Tabel D.6: Modelscenario's cluster OND: aandelen maatstaven in verdeling en statistische verklaringsgraad.

Maatstaf	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
<i>Jongeren (schaalfactor)</i>	13%	4%	0,3%
<i>Onderwijsachterstandenindicator</i>	20%	21%	15%
<i>Leerlingen (po, so en vo)</i>	56%	49%	45%
<i>Omgevingsadressendichtheid</i>	-4%	16%	11%
<i>Oppervlakte land</i>	3%	6%	6%
<i>Groei jongeren</i>	1%	1%	1%
<i>Lage inkomens</i>			13%
<i>Niet-westerse migratie-achtergrond</i>		2%	9%
<i>Groei leerlingen</i>			1%
<i>Meerkernigheid</i>			0,2%
Dummy's:			
<i>Amsterdam</i>	6%		
<i>Rotterdam</i>	2%		
<i>Den Haag</i>	1%		
<i>Utrecht</i>	1%		
<i>Waddeneilanden</i>	0,0%		
<i>R² (schaling per jongere)</i>	66% (68%)	55% (57%)	55% (57%)
<i>AIC (schaling per jongere)</i>	1.080 (813)	1.080 (831)	1.080 (835)

De tabel laat zien dat:

1. toevoeging van vaste bedragen een hogere verklaarde variantie oplevert en met name effect heeft op de gewichten van de schaalfactor en de maatstaf omgevingsadressendichtheid (die zelfs een negatieve waarde krijgt). Alleen voor Amsterdam en Rotterdam zijn de vaste bedragen significant;
2. toevoeging van de maatstaf niet-westerse migratie-achtergrond –zoals verwacht– geen verbetering in verklaarde variantie oplevert. Wel heeft het een beperkt effect op de onderwijsachterstandenindicator en de maatstaf omgevingsadressendichtheid;
3. toevoeging van andere maatstaven vooral effect heeft op de gewichten van de schaalfactor, de onderwijsachterstandenindicator en de maatstaf omgevingsadressendichtheid.

D.1.4 Infrastructuur, ruimte en milieu

Voor het uiteindelijke model voor dit cluster is, gezien het grote aansluitverschil voor de G4, verkend wat de invloed van deze grote gemeenten is op de parameters van het model. Daartoe zijn dummy's aan het model toegevoegd voor twee van deze gemeenten waar sprake is van afwijkende kostenpatronen.

In de onderstaande tabel staan de uitkomsten van het model inclusief dummy's voor de G2 voor de groottegroepen van steekproefgemeenten. Ter vergelijking is in kolom 4 het aansluitverschil opgenomen van de het model zonder de dummy's voor de G2.

Tabel D.7: Cluster IRM met en zonder dummy's voor de G2: feitelijke netto lasten en modeluitkomst 2017 voor steekproefgemeenten (N=89) ingedeeld naar inwonergroottegroepen. Bedragen in euro's per inwoner, stand eind december 2019.

<i>gemeentegroepen</i>	<i>(1) feitelijke netto lasten</i>	<i>(2) uitkomst model</i>	<i>(3) = (2) - (1) aansluitverschil met dummy's G2</i>	<i>(4) aansluitverschil zonder dummy's G2</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	249	214	-31	-35
<i>20-50.000 inwoners</i>	209	206	-1	-3
<i>50-100.000 inwoners</i>	219	206	-14	-13
<i>100-250.000 inwoners</i>	203	213	8	10
<i>>250.000 inwoners</i>	435	284	-41	-150

In de tabel is te zien dat met dit model het aansluitverschil voor de G4 als groep duidelijk kleiner wordt, maar niet geheel verdwijnt omdat het uitgavenpatroon van twee G4-gemeenten onvoldoende afwijkend is. Aangezien het relatieve gewicht van de modelparameters nauwelijks verandert, zijn de uitkomsten voor de andere gemeentegroepen in dezelfde orde van grootte. Daardoor is de invloed van de uitgavenpatronen van de G4 op de modeluitkomsten beperkt.

D.1.5 Sport, cultuur en recreatie

Aanvullend op het model zijn verkenningen verricht om bestuurlijk relevante inzichten te kunnen geven voor de keuze van het verdeelmodel. Het betreft inzichten in scenario's die op verzoek van de stuurgroep in beeld zijn gebracht of anderszins een mogelijke toegevoegde waarde zichtbaar maken van andere (potentiële) maatstaven. Onderstaande tabel geeft de resultaten weer voor de volgende scenario's:

1. om te toetsen in hoeverre de bestaande vaste bedragen nog nodig zijn, zijn aan het model dummy's toegevoegd voor de Waddeneilanden en de G4;
2. op basis van partiële correlatie zijn de maatstaven niet-westerse migratie-achtergrond, oppervlakte land en binnenwater en regionale centrumfunctie toegevoegd.¹¹⁸ Zij zijn statistisch niet significant, maar hebben vanuit de basisset een inhoudelijk plausibele betekenis;
3. banen recreatie en toerisme is als indicator voor met name recreatie buiten de basisset gehouden vanwege conjunctuurgevoeligheid. Om de mogelijke betekenis te verkennen, is deze indicator in dit scenario aan de basisset toegevoegd.

De uitkomsten van deze verkenningen zijn opgenomen in onderstaande tabel.

¹¹⁸ Ook de betekenis van jongeren is verkend, maar toevoeging van deze maatstaf zorgt voor een negatieve coëfficiënt van de schaalfactor.

Tabel D.8: Modelscenario's cluster SCR: aandelen maatstaven in verdeling en statistische verklaringsgraad.

Maatstaf	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
<i>Inwoners (schaalfactor)</i>	23%	2%	51%
<i>Bovenregionale centrumfunctie</i>	25%	20%	19%
<i>Oppervlakte buitenwater</i>	1%	2%	0,8%
<i>Historische kern</i>	5%	4%	4%
<i>Huishoudens</i>	46%	55%	
<i>Niet-westerse migratie-achtergrond</i>		11%	9%
<i>Oppervlakte land</i>		4%	
<i>Oppervlakte binnenwater</i>		0,6%	
<i>Regionale centrumfunctie</i>		3%	
<i>Banen recreatie en toerisme</i>			16%
Dummy's:			
<i>Amsterdam</i>	-1%		
<i>Rotterdam</i>	0,8%		
<i>Den Haag</i>	0,0%		
<i>Utrecht</i>	0,3%		
<i>Waddeneilanden</i>	0,0%		
R²	66%	66%	67%
AIC	681	679	672

De tabel laat zien dat in scenario:

1. toevoeging van vaste bedragen effect heeft op de gewichten van de maatstaven. Alleen voor de Waddeneilanden zijn vaste bedragen significant (niet zichtbaar in de tabel);
2. toevoeging van de maatstaven niet-westerse migratie-achtergrond, oppervlakte land en binnenwater en regionale centrumfunctie effecten heeft op de gewichten van alle maatstaven in het model;
3. banen recreatie en toerisme als significant in de regressie wordt geselecteerd en een duidelijk aandeel in het model kan oppakken. Ook de maatstaf niet-westerse migratieachtergrond komt dan in het model ten koste van de centrumfunctie, terwijl de betekenis van de maatstaf huishoudens vooral wordt overgenomen door de schaalfactor.

Alle scenario's leveren een kleine verbetering van de verklaarde variantie op.

D.1.6 Algemene eigen middelen

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de uitkomsten van een variant waar de OZB wordt verevend op basis van 80% van de WOZ-waarde van woningen en niet-woningen. De resterende 20% wordt verevend via de maatstaf woonruimten. Ter vergelijking zijn in kolom 1 de uitkomsten van de verevening op basis van 100% WOZ-waarde gepresenteerd.

Tabel D.9: Overzicht aansluitverschillen varianten inhouding OZB. Stand rekening 2017. Bedragen in euro's per inwoner.

<i>steekproefgemeenten (N=82)</i>	(1) <i>aansluitverschil bij 100% WOZ</i>	(2) <i>aansluitverschil bij 80% WOZ</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	-23	-23
<i>20-50.000 inwoners</i>	-21	-25
<i>50-100.000 inwoners</i>	-18	-20
<i>100-250.000 inwoners</i>	22	18
<i>>250.000 inwoners</i>	-69	-56
TOTAAL	-22	-20
TOTAAL excl. G4	2	-1
<i>aansluitverschillen voor structuurgroepen (excl. G4)</i>		
<i>zeer dun bebouwd</i>	-30	-35
<i>dun bebouwd</i>	1	0
<i>matig dicht bebouwd</i>	0	-4
<i>dicht bebouwd</i>	25	20
<i>zeer dicht bebouwd</i>	-7	-10
<i>zeer weinig centrumfunctie</i>	-31	-26
<i>weinig centrumfunctie</i>	-45	-48
<i>matige centrumfunctie</i>	-14	-18
<i>sterke centrumfunctie</i>	13	8
<i>zeer sterke centrumfunctie</i>	20	16
<i>1 kern</i>	13	9
<i>2 kernen</i>	2	-2
<i>3 kernen</i>	-35	-36
<i>4-5 kernen</i>	-11	-13
<i>>5 kernen</i>	8	6
<i>krimp gemeenten</i>	30	16

E Gebruikte afkortingen

Organisaties

BZK	Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties
IPO	Interprovinciaal overleg
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Rfv	Raad voor de financiële verhoudingen (inmiddels opgegaan in de ROB)
ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur
VNG	Vereniging van Nederlandse gemeenten

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CROW	Kennisplatform voor infrastructuur, openbare ruimte, verkeer en vervoer. (oorspronkelijke betekenis die de lading niet meer dekt: Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek)
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs

AEF	Bureau Andersson Elffers Felix
Cebeon	Bureau Centrum beleidsadviserend onderzoek

Clusters

AEM	Algemene eigen middelen
B&O	Bestuur en ondersteuning
IRM	Infrastructuur, ruimte en milieu
O&V	Openbare orde en veiligheid
OND	Onderwijs
SCR	Sport, cultuur en recreatie
OEM	Overige eigen middelen. Dit vormt onderdeel van het cluster AEM (naast het andere onderdeel: inhouding via WOZ-waarden als indicatie voor de inkomstencapaciteit via de OZB)

Begrippen

AIC	Akaike information criteria: statistische maat
APV	Algemene plaatselijke verordening
BAG	basisregistratie adressen en gebouwen
BBV	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Dit is het kader voor de verslagleggingsregels voor provincies en gemeenten
BCF	BTW-compensatiefonds
BDuR	Brede Doeluitkering Rampenbestrijding
Bibob	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
Bopz	Wet Bijzondere opnemingen psychiatrische ziekenhuizen
BTP	Basistakenpakket, de VTH-taken met betrekking tot milieu die in elk geval door omgevingsdiensten moeten worden uitgevoerd.
DU	Decentralisatie-uitkering (via het gemeentefonds)
FKG	Farmaceutische Kosten Groep: één van de huidige verdeelmaatstaven van het gemeentefonds
Fte	fulltime-equivalent

Fvw	Financiële-verhoudingswet
G4	De vier grote gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisaties in de Regio
Iv3	Informatie voor derden: informatiesysteem waarin staat welke financiële informatie een gemeente moet verstrekken en op welke manier.
IU	Integratie-uitkering (via het gemeentefonds)
OAD	Omgevingsadressendichtheid. Dit is één van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds.
OKE	Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie
OZB	Onroerendezaakbelasting
POR	Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds
PIOFACH	Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie, Huisvesting. Dit zijn de bedrijfsvoeringstaken, ook aangeduid als 'overhead'
RO	Ruimtelijke ordening
VTH	Vergunningverlening, toezicht en handhaving
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
WOZ-waarde	Waarde, bepaald op grond van de Wet waardering onroerende zaken
Wvr	Wet veiligheidsregio's