
Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds

een nieuwe methode voor een klassieke uitdaging



m.m.v. Regioplan Beleidsonderzoek

19805
eindrapport

30 november 2020

onderzoeksteam

Rien Bruins, projectleider

Coen van Rij, eindverantwoordelijke

John van Leerdam

Wilfred Nijhof

Jaap Kuijpers

Liane van Dantzig

Matthew Pentecost

Jeroen van Tessel

Bjørn Dekker

Jana Pasker

Suna Duysak

Jerzy Straatmeijer

Joris Timmermans

Thomas Dolman

I Inhoudsopgave

S	Samenvatting	6
S.1	Context van herijking verdeling klassiek domein	6
S.2	Beoordelingskader voor een rechtvaardige verdeling	7
S.3	Regressieanalyse toegepast op klassiek domein	8
S.3.1	Uitgangspunten Financiële-verhoudingswet vragen doordachte toepassing regressieanalyse	8
S.3.2	Proxy-effecten minimaliseren: schatten op clusteronderdelen met onderbouwde kostendrijvers.....	10
S.3.3	Kip-ei probleem beperken: modellen corrigeren voor verschillen in eigen middelen	12
S.3.4	Niet alle lasten zijn noodzakelijk: aansluitverschillen inhoudelijk toetsen op effect eigen keuzes.....	13
S.3.5	Stappenplan voor toepassing regressieanalyse.....	14
S.4	Resultaat: verklaringsmodellen voor klassiek domein	15
S.5	Verklaringsmodellen voor klassiek domein voldoen aan uitgangspunten	18
S.6	Van verklaring naar verdeling in klassiek domein.....	20
S.7	Specifieke vaste bedragen.....	22
S.8	Nieuwe verdeling klassiek domein: optelsom herverdeleffecten en volume effecten	23
1	Context herijking klassiek domein.....	28
2	Beoordelingskader voor een rechtvaardige verdeling	31
2.1	Uitgangspunten rechtvaardige verdeling vastgelegd in Financiële-verhoudingswet	31
2.2	Beoordelingskader herijking gemeentefonds	31
2.3	Weging van criteria in het beoordelingskader.....	32
2.4	Uitgangspunten Financiële-verhoudingswet vertaald in nieuwe methode	34
3	Regressieanalyse toegepast op het gemeentefonds.....	35
3.1	Regressieanalyse toepasbaar gemaakt.....	35
3.2	Proxy-effecten minimaliseren: schatten op clusteronderdelen met onderbouwde kostendrijvers	37
3.3	Kip-ei probleem beperken: modellen corrigeren voor verschillen in eigen middelen	40
3.4	Niet alle lasten zijn noodzakelijk: aansluitverschillen inhoudelijk toetsen op effect eigen keuzes	44
3.5	Stappenplan voor toepassen van regressieanalyse vanuit huidige maatstaven.....	45
3.6	Werkwijze om specifieke thema's mee te nemen in het verklaringsmodel	48
3.6.1	Thema 1: extra (intensieve) taken G4.....	48
3.6.2	Thema 2: nieuwe maatstaven.....	49
3.6.3	Thema 3: bijzondere omstandigheden krimp, kernen, bodem en schaaffecten	51
3.6.4	Thema 4: investeringsgerelateerde uitgaven	53
3.7	Leeswijzer voor clusteranalyses en verklaringsmodellen	55
4	Cluster Bestuur en ondersteuning	56
4.1	Gemeentelijke taken.....	56
4.2	Omvang en samenstelling van netto lasten	57
4.3	Spreiding van netto lasten	58
4.4	Verklaringsmodel afgestemd op spreiding netto lasten	59
5	Cluster Openbare orde en veiligheid	62

5.1	Gemeentelijke taken.....	62
5.2	Omvang en samenstelling van netto lasten	63
5.3	Spreiding van netto lasten	64
5.4	Verklaringsmodel afgestemd op spreiding netto lasten	65
6	Cluster Onderwijs	68
6.1	Gemeentelijke taken.....	68
6.2	Omvang en samenstelling van netto lasten	69
6.3	Spreiding van netto lasten	70
6.4	Verklaringsmodel afgestemd op spreiding netto lasten	71
7	Cluster Sport, cultuur en recreatie	74
7.1	Gemeentelijke taken.....	74
7.2	Omvang en samenstelling van netto lasten	75
7.3	Spreiding van netto lasten	76
7.4	Verklaringsmodel afgestemd op spreiding netto lasten	77
8	Cluster Infrastructuur, ruimte en milieu	80
8.1	Gemeentelijke taken.....	80
8.2	Omvang en samenstelling van netto lasten	81
8.3	Spreiding van netto lasten	82
8.4	Verklaringsmodel afgestemd op spreiding netto lasten	84
8.4.1	IRM exclusief riolering en reiniging (INFRA en RME).....	84
8.4.2	Riolering	87
8.4.3	Reiniging.....	90
9	Verklaringsmodellen in het klassiek domein	93
9.1	Totaaloverzicht	93
9.2	Gevoeligheidsanalyse en analyse van uitschieters	95
9.3	Beoordeling verklaringsmodellen klassiek domein	98
10	Van verklaring naar verdeling	101
10.1	Naar nieuwe verdeelmodellen in het klassiek domein	101
10.2	Specifieke vaste bedragen in de nieuwe verdeling.....	103
11	Herverdeling en toename volume klassiek domein.....	105
11.1	Het volume van het klassiek domein is fors toegenomen	105
11.2	Effecten herijking: optelsom van nieuwe verdeling en groter volume.....	106
11.3	Onderhoudsagenda voor het klassiek domein	109
11.4	Naar een integraal beeld van de herijking van het gemeentefonds	110
	Bijlagen	111
A	Begeleiding van het onderzoek	113
B	Steekproef	115
C	Clusterindeling	117
D	Verdeelmaatstaven	119
E	Integratie en decentralisatie uitkeringen.....	120

F	Verkenningen verplichte regionalisering	121
F.1.1	Veiligheidsregio's: verplichte regionalisering crisisbeheersing en brandweer	121
F.1.2	Omgevingsdiensten: verplichte regionalisering basistaken milieu	124
G	Nadere verkenningen nulvariant clusteronderdelen	128
G.1.1	Bestuur en ondersteuning.....	128
G.1.2	Sport, cultuur en recreatie	128
G.1.3	Infrastructuur, ruimte en milieu	129
H	Gebruikte afkortingen	131

S Samenvatting

S.1 Context van herijking verdeling klassiek domein

financiële middelen aansluiten bij veranderd gemeentelijk takenpakket

De afgelopen 20 jaar is er veel veranderd in het takenpakket van gemeenten. Denk aan de decentralisaties in het sociaal domein, schaalvergroting, de positie van centrumgemeenten, samenwerking in regionale verbanden en vraagstukken rond groei en krimp. Om deze veranderde (wettelijke) taken te kunnen uitvoeren is het essentieel dat verschillende gemeenten over voldoende financiële middelen beschikken. De herijking richt zich op de *verdeling* van de middelen *binnen de bestaande omvang* van het gemeentefonds.

herijking verdeling gemeentefonds in drie delen

Hoe de verdeling van het gemeentefonds het beste kan worden herijkt, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) laten onderzoeken in drie delen. Adviesbureau AEF heeft onderzoek gedaan naar de *uitgaven* in het sociaal domein. De *uitgaven* voor het klassiek domein zijn onderzocht door Cebeon in samenwerking met Regioplan Beleidsonderzoek. Voor de herijking van de *inkomsten* heeft het ministerie van BZK voorstellen ontwikkeld, waarbij Cebeon ondersteuning heeft verleend.

recht doen aan verschillen in kosten en inkomsten is complexe opgave

De huidige verdeling van het gemeentefonds wordt als complex ervaren. De afgelopen jaren zijn oplossingen voor verdeelvraagstukken geïmplementeerd die ieder afzonderlijk goed zijn uit te leggen, maar door een opeenstapeling van keuzes hebben geleid tot een ondoorzichtig geheel. De ene verfijning lokt de andere uit. Daarnaast is een aantal specifieke punten over de achtergrond van kostenverschillen blijven liggen na het groot onderhoud in 2014/2015.¹ Het gaat om investeringsgerelateerde uitgaven, effecten van regionalisering, bijzondere omstandigheden die tot meerkosten kunnen leiden (schaaleffecten, bodemgesteldheid en krimp) en de specifieke vaste bedragen van de grootste gemeenten. Tot slot is de wijze waarop gemeentelijke inkomsten in de verdeling worden betrokken aan herziening toe en hebben diverse gemeenten aandacht gevraagd voor de gevolgen van de verdeling voor hun financiële positie.

het doel is een volledige en integrale herijking van de verdeling

Het doel van de herijking is te komen tot een volledige en integrale herziening van de verdeling van het gemeentefonds. De herijking is volledig, omdat alle uitgavenclusters van het gemeentefonds erin zijn betrokken evenals de verevening van de inkomsten. Daarnaast is de herijking integraal, omdat de clusters niet alleen afzonderlijk maar ook in onderlinge samenhang zijn bekeken. Bij het klassieke domein ligt de directe aanleiding voor het onderzoek in noodzakelijk onderhoud (overhead, onwenselijk geachte maatstaven), de behoefte om de genoemde specifieke vraagpunten op te lossen en de nadrukkelijke wens om de verdeling te vereenvoudigen.

uit oogpunt van transparantie is gekozen voor een statistische methode

De gemeentefondsbeheerders hechten veel belang aan een zorgvuldig proces en uitlegbare uitkomsten van de herijking. Met het oog hierop is gekozen voor een andere, statistische methode (lineaire regressie).

¹ 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*.

het onderzoek is uitgevoerd onder intensieve ambtelijke en bestuurlijke begeleiding

Aan een zorgvuldig proces en uitlegbare uitkomsten hebben ook ambtelijk deskundigen en bestuurders van gemeenten een actieve en constructief-kritische bijdrage geleverd. Hun inbreng kreeg gestalte via de *stuurgroep klassiek*, de *begeleidingscommissie klassiek* en de *bestuurlijke kopgroep*. De samenstelling van deze groepen treft u in de bijlage. Wij danken alle betrokkenen voor hun waardevolle inbreng.

de resultaten voor het klassieke domein maken onderdeel uit van een integraal voorstel

Op basis van de onderzoeksresultaten voor de drie afzonderlijke delen van de herijking (sociaal, klassiek en inkomsten) stellen de fondsbeheerders – in afstemming met betrokken partijen – een voorstel op voor aanpassing van de verdeling. Over dit integraal verdeelvoorstel vragen zij advies aan de ROB en de VNG. Na dit advies volgt een bestuurlijk besluitvormingstraject, waarvan de uitkomsten worden gepresenteerd in de gemeentefondscirculaire.

leeswijzer voor deze samenvatting

In deze samenvatting leest u de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek voor het klassiek domein. Vooraf is toegelicht wat volgens de geldende wetgeving de eisen aan een rechtvaardige verdeling zijn en welke aanvullende uitgangspunten van toepassing zijn voor het onderzoek (paragraaf 2). De eisen vanuit de wetgeving hebben we vertaald in een helder stappenplan, waarmee de nieuwe methode op een transparante wijze kan worden toegepast op het gemeentefonds (paragraaf 3).

De uitkomsten van de ontwikkelde verklaringsmodellen en de beoordeling daarvan aan de hand van het bestuurlijk vastgestelde beoordelingskader vindt u in paragraaf 4 en 5. Daarna volgt een toelichting op de wijze waarop deze verklaringsmodellen zijn omgezet in een verdeelmodel (paragraaf 6), met bijzondere aandacht voor de specifieke vaste bedragen van de G4 (paragraaf 7). Tot slot zijn de herverdeel-effecten inzichtelijk gemaakt, waarbij rekening is gehouden met veranderingen in het volume van het klassiek domein (paragraaf 8).

S.2 Beoordelingskader voor een rechtvaardige verdeling

uitgangspunten Financiële-verhoudingswet

De uitgangspunten voor een rechtvaardige verdeling zijn vastgelegd in de Financiële-verhoudingswet (Fvw) uit 1997. De afgelopen jaren is een aantal beschouwingen verschenen van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv/ROB), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Raad van State over verschillende onderdelen van de financiële verhoudingen.² In de kern onderschrijven deze rapporten dat de uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet nog steeds gelden. Dit is bij de start van het herijkingsonderzoek bevestigd in een brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer.³

Het centrale doel van de verdeling is om gemeenten in een *gelijkwaardige* financiële uitgangspositie te brengen. Bij de verdeling van de algemene uitkering dient volgens de Financiële-verhoudingswet rekening te worden gehouden met: a) *verschillen in noodzakelijke uitgaven* tussen gemeenten (kostenoriëntatie) en b) *de mogelijkheden* die een gemeente heeft om *die kosten te kunnen dekken uit eigen inkomsten* (draagkracht). Dit maakt dat vergelijkbare gemeenten bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen realiseren. Dit zogenoemde 3^e aspiratieniveau van Goedhart is vastgelegd als wettelijk

² 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*.

³ BZK (2018). *Heroverweging financiële verhoudingen*, Tweede Kamer 6 juli 2018, kenmerk 2018-0000584582.

uitgangspunt voor de verdeling van het gemeentefonds, zoals verwoord in artikel 7 van de Financiële-verhoudingswet en uitgewerkt in de Memorie van Toelichting.

Artikel 7 Financiële-verhoudingswet

De verdeling over de gemeenten van het voor de algemene uitkeringen beschikbare bedrag houdt rekening met de verschillen tussen de gemeenten in het vermogen tot het voorzien in eigen inkomsten en met de verschillen in noodzakelijke uitgaven.

aanvullende uitgangspunten

Naast de eisen uit de Financiële-verhoudingswet zijn in het beoordelingskader van het herijkingsonderzoek aanvullende criteria opgenomen met het oog op de wens om te komen tot een *globalere* en beter *uitlegbare* verdeling. Het beoordelingskader is afgestemd met de stuurgroep klassiek en vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg van de fondsbeheerders met de VNG in september 2019.

In het onderzoek is gebleken dat met name globaliteit en uitlegbaarheid soms op gespannen voet staat met de wettelijk vereiste kostenoriëntatie. Andere criteria uit het beoordelingskader zijn eenvoudiger met elkaar te verenigen. Het betreft de betrouwbaarheid van gebruikte data, de herkenbaarheid van de clusterindeling en kenmerken van de verdeelmaatstaven. Daarom heeft de stuurgroep klassiek besloten om de criteria uit het beoordelingskader te *prioriteren*: primair kostenoriëntatie, secundair uitlegbaarheid en globaliteit, en tertiair de andere criteria.

S.3 Regressieanalyse toegepast op klassiek domein

S.3.1 Uitgangspunten Financiële-verhoudingswet vragen doordachte toepassing regressieanalyse

nieuwe methode: pas regressieanalyse toe op de feitelijke netto lasten van gemeenten

Eind 2018 is er – op basis van onderzoek van SEO – voor gekozen om een verdeling voor het sociaal domein te ontwikkelen met behulp van lineaire regressieanalyse op basis van feitelijke netto lasten van gemeenten.⁴ Er was behoefte aan een transparante en narekenbare methode. Omdat consistentie in methode voor de verdeling van de algemene uitkering wenselijk werd geacht, is er ook voor het klassiek domein voor gekozen om modellen te schatten met behulp van lineaire regressie in plaats van de – specifiek voor het gemeentefonds ontwikkelde – methode van verschillenanalyse.⁵

het toepassen van regressieanalyse binnen de Financiële-verhoudingswet ...

Uit het 3^e aspiratieniveau van de Financiële-verhoudingswet volgt een aantal belangrijke aandachtspunten bij het gebruik van regressieanalyse.⁶ Kortgezegd gaat het om:

⁴ SEO (2018), *De optimale verdeelsystematiek voor het sociaal domein in het gemeentefonds*.

⁵ Begin jaren '90 heeft de toenmalige Raad voor de Gemeentefinanciën vastgesteld dat verschillende onderzoeksmethoden (waaronder lineaire regressie) zodanige tekortkomingen hebben, dat hiermee geen geschikte verdeling voor het gemeentefonds kan worden ontwikkeld. Daarom heeft zij opdracht gegeven een nieuwe methode (de verschillenanalyse) te ontwikkelen, specifiek toegesneden op de eisen die worden gesteld aan de verdeling in het gemeentefonds (zie ook Memorie van Toelichting van de Financiële-verhoudingswet 1997).

⁶ Zie bijvoorbeeld Raad voor de gemeentefinanciën, *Nieuwe verdeling gemeentefonds*, Brief aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Financiën, 18 maart 1994 en 'De verschillenanalyse, toegepast op de verdeling van het gemeentefonds' in: Vereniging voor Beleidsonderzoek (2009), *Methoden van beleidsonderzoekers: creatief en oplossingsgericht*.

- a) *proxy-effecten*: regressie kan op statistische gronden maatstaven selecteren die geen echte kostendrijver zijn of hieraan een te licht/te zwaar gewicht toekennen in relatie tot de omvang van de noodzakelijke uitgaven die zij moeten verklaren;
- b) *kip-ei probleem*: gemeenten met meer eigen middelen kunnen ook meer uitgeven, maar deze bovengemiddelde uitgaven mogen niet in het gemeentefonds worden gehonoreerd. Regressie maakt geen onderscheid tussen zulke bovengemiddelde en noodzakelijke uitgaven;
- c) *eigen keuzes*: feitelijke uitgaven van gemeenten worden mede bepaald door eigen keuzes voor een hoger/lager voorzieningenniveau en een meer/minder efficiënte uitvoering. Eigen keuzes die tot uitdrukking komen in bovengemiddelde uitgaven mogen niet in het gemeentefonds worden gehonoreerd. Regressie probeert alle uitgavenverschillen met structuurkenmerken (exogene factoren) te vangen, inclusief bovengemiddelde uitgaven die samenhangen met eigen keuzes (endogene factoren).

... vraagt een doordachte uitwerking

Binnen de randvoorwaarden van het onderzoek hebben wij in de toepassing van de nieuwe methode op het klassiek domein zo goed mogelijk met deze aandachtspunten rekening gehouden door:

- a) verklaringsmodellen te schatten op *clusteronderdelen* (inhoudelijk samenhangende onderdelen van clusters) en gebruik te maken van maatstaven die een *onderbouwde, inhoudelijke relatie* hebben met de kosten. Dit draagt bij aan de uitlegbaarheid van de maatstaven in de nieuwe modellen;
- b) verklaringsmodellen te *corrigeren* voor de beschikbaarheid van eigen middelen (algemene eigen middelen en specifieke vaste bedragen⁷);
- c) een *residuenanalyse* uit te voeren op de aansluitverschillen van de verklaringsmodellen, waarbij exogene factoren (structuurkenmerken) zijn onderscheiden van endogene factoren (eigen keuzes).

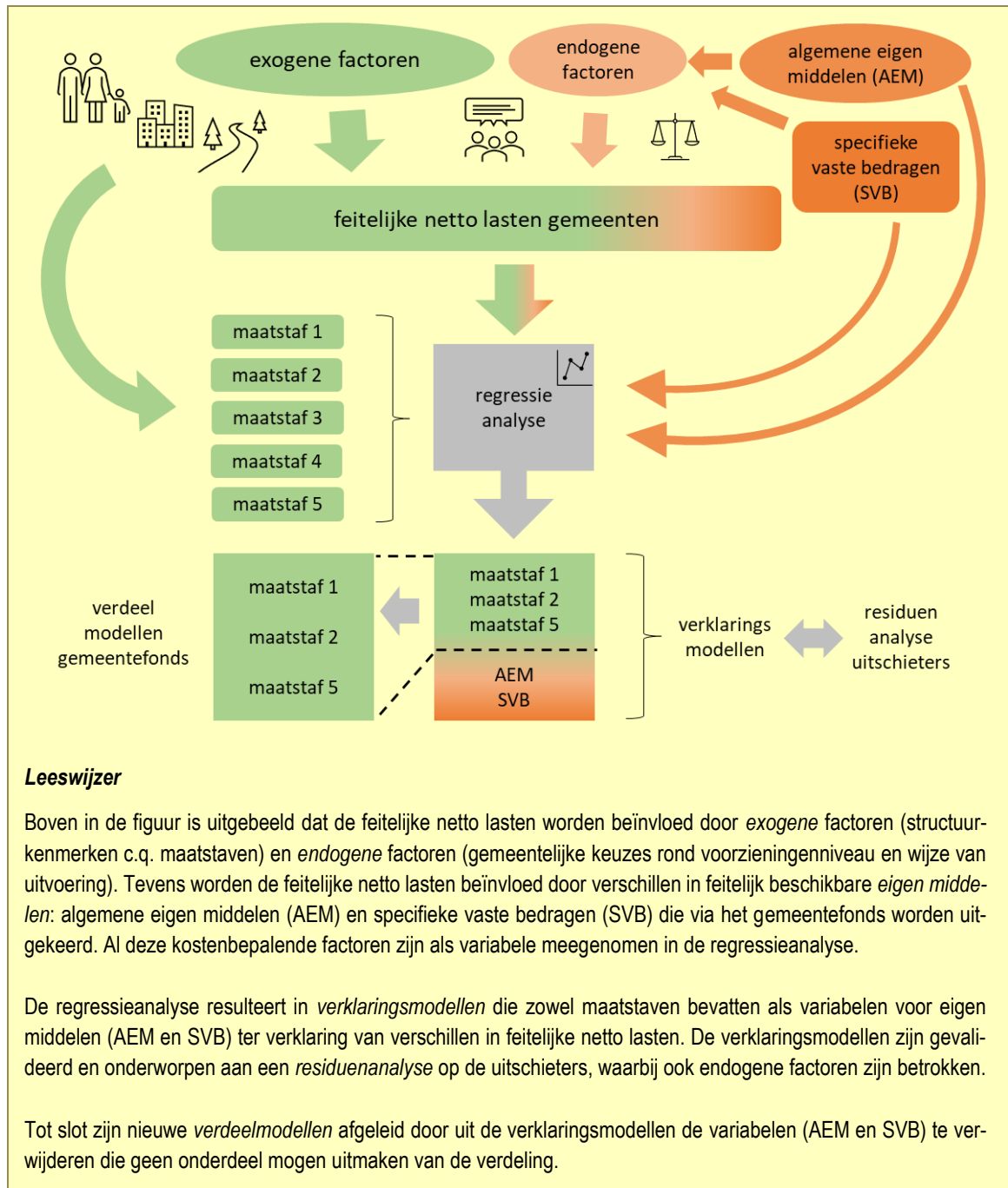
Op deze wijze is tevens invulling gegeven aan het advies van de Raad voor het openbaar bestuur dat ‘*regressie met een flinke dosis verstand*’ moet worden toegepast.⁸

De *infographic* hieronder geeft weer hoe wij de regressieanalyse hebben toegepast om een nieuwe verdeling voor de uitgavenclusters van het klassiek domein te ontwikkelen.

⁷ In de analyse zijn de specifieke vaste bedragen als ‘eigen middelen’ aangemerkt omdat de opdracht was de G4 gelijk te behandelen als de andere gemeenten en hun netto lasten zoveel mogelijk te verklaren met reguliere maatstaven. De vaste bedragen van de G4 maken onderdeel uit van het huidige verdeelstelsel.

⁸ Raad voor het openbaar bestuur (2019). *Briefadvies onderzoeksmethode verdeelmodellen sociaal domein gemeentefonds*, Den Haag (kenmerk 2019-12020).

Figuur S.1: Toepassing regressieanalyse in verdeling klassiek domein



S.3.2 Proxy-effecten minimaliseren: schatten op clusteronderdelen met onderbouwde kostendrijvers

sterke statistische verbanden duiden niet altijd op inhoudelijke relatie met kostenverschillen

Een statistisch verband (correlatie) tussen maatstaven en feitelijke netto lasten betekent niet dat er ook een logisch inhoudelijk verband bestaat. Als een maatstaf geen echte kostenbepalende factor is, werkt deze als een *proxy* (benadering) voor een effect dat beter met andere maatstaven kan worden beschreven, maar die de regressieanalyse niet uit zichzelf kan herkennen. In onderstaand box is dat met een voorbeeld toegelicht.

Voorbeeld: proxy-werking van maatstaven in regressieanalyse

De verdeelmodellen voor het clusteronderdeel Ruimte, milieu en economie (RME) bevatten maatstaven met een historisch karakter (historische kernen en bewoonde oorden 1930). Binnen dit clusteronderdeel heeft slechts een beperkt deel van de kosten een relatie met het historische karakter van gemeenten. In de regressieanalyse schieten deze historische maatstaven echter door: ze krijgen een aandeel van circa 25% in het verklaringsmodel. Het belang van deze maatstaven wordt hierdoor met regressie overschat. Dit komt doordat deze maatstaven werken als proxy voor de kosten die samenhangen met een hoge bebouingsdichtheid en fysieke probleemcumulatie in grote gemeenten. Het gevolg is dat de gewichten die regressie aan deze historische maatstaven geeft niet goed aansluiten bij de dynamiek in de kosten. Voor alle maatstaven in de verdeling moet gelden dat de relatie met de kosten inhoudelijk logisch is, ook in dynamisch opzicht. Om deze reden is bestuurlijk ingegrepen door de kosten die gerelateerd zijn aan historiciteit in het cluster IRM (onderdeel RME) te maximeren, waarbij is aangesloten bij het aandeel dat deze maatstaven in de huidige verdeling vertegenwoordigen.

Regressieanalyse kiest voor maatstaven die in statistisch opzicht het best aansluiten bij de uitgavenverschillen tussen gemeenten op enig moment. Dit levert weliswaar eenvoudige modellen op, maar met maatstaven die niet per se een inhoudelijke relatie met de kosten hebben en soms onlogische gewichten krijgen. Een en ander leidt tot verdeelmodellen waarin niet alle relevante kostendrijvers goed zijn opgenomen, wat voor diverse (typen) gemeenten leidt tot onlogische uitkomsten.

Daarnaast speelt nog een ander aspect. Soms hangen kostenverschillen tussen gemeenten samen met specifieke omstandigheden die slechts in een beperkt aantal gemeenten relevant zijn, maar voor de betreffende gemeenten zeer bepalend zijn voor hun kosten. Zo zijn er enkele tientallen gemeenten met een zeer slechte bodemgesteldheid, die als gevolg daarvan worden geconfronteerd met relatief hoge kosten voor wegonderhoud. Omdat dit kenmerk voor een selecte groep gemeenten relevant is, bestaat de kans dat regressie dit niet goed oppakt omdat de toegevoegde waarde voor alle andere gemeenten beperkt is. Voor gemeenten met een slechte bodemgesteldheid is het opnemen van een dergelijk structuurkenmerk echter heel bepalend voor de uitkomst. Dit maakt dat – naast de beoordeling van de statistische kwaliteit (R^2) – ook steeds is gekeken naar de aansluitverschillen voor groepen steekproefgemeenten met bepaalde structuurkenmerken (naast omvang is ook gekeken naar meerkernigheid, bodemgesteldheid, centrumfunctie, et cetera).

Verklaringsgraad (R^2): wat zegt het (niet)?

De verklaringsgraad of verklaarde variantie is een statistische indicator die aangeeft in welke mate de modeluitkomst aansluit bij de feitelijke netto lasten van gemeenten: hoe kleiner de aansluitverschillen, hoe hoger de R^2 . De R^2 geeft geen informatie over de *achtergrond* van aansluitverschillen (exogene factor of eigen keuzes?). Daarnaast wordt geen onderscheid gemaakt naar het *teken* van het aansluitverschil: positieve aansluitverschillen hebben dezelfde invloed op de R^2 als negatieve. Ook is de R^2 gevoelig voor *extreme waarnemingen*, waardoor enkele gemeenten de verklaringsgraad sterk kunnen beïnvloeden. Kortom, de kwaliteit van regressiemodellen kan niet alleen worden beoordeeld met de R^2 . Er is altijd een analyse nodig van de *achtergronden van aansluitverschillen*.

clustermodellen zijn ontwikkeld vanuit inhoudelijk samenhangende taakonderdelen

Om de kans op zulke proxy-effecten te minimaliseren, hebben we de verklaringmodellen geschat op clusteronderdelen. Het schatten op clusterniveau draagt weliswaar bij aan een eenvoudiger (globaler) verdeling, maar leidt tot modellen die niet goed kostengeörienteerd zijn (zie het voorbeeld hierboven over proxy-werking). Daarom zijn binnen de bestuurlijk vastgestelde uitgavenclusters van het klassiek domein de volgende onderdelen onderscheiden:

1. Bestuur en ondersteuning (B&O): bestuursorganen en burgerzaken, en algemene ondersteuning;
2. Orde en veiligheid (O&V): crisisbeheersing en brandweer, en overige openbare orde en veiligheid;
3. Onderwijs (OND): onderwijshuisvesting en onderwijsbeleid;

4. Sport, cultuur en recreatie (SCR): sport en recreatie, cultuur en historie;
5. Infrastructuur, ruimte en milieu (IRM): infrastructuur, riolering, reiniging en ruimte, milieu en economie.

Deze (onderdelen van) clusters zijn onderscheiden op basis van inhoudelijk samenhangende takenpakketten van gemeenten, in aansluiting op de Iv3-taakvelden uit het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV).

in regressieanalyse zijn maatstaven gebruikt die een onderbouwde, inhoudelijke relatie met kosten hebben

De huidige clustermaatstaven voor het klassiek domein hebben een onderbouwde, inhoudelijke relatie met de kostenpatronen van gemeenten. Daarom is bestuurlijk afgesproken om bij de herijking van het klassiek domein in beginsel de huidige verdeelmaatstaven te gebruiken. Deze set maatstaven is aangevuld met een aantal nieuwe maatstaven voor centrumfuncties, onderwijsachterstanden en personen met een niet-westerse migratieachtergrond. Daarnaast is besloten een aantal huidige maatstaven niet meer mee te nemen, omdat deze om verschillen redenen als ongewenst zijn aangemerkt. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf S.3.5.

S.3.3 Kip-ei probleem beperken: modellen corrigeren voor verschillen in eigen middelen

feitelijke netto lasten zijn beïnvloed door beschikbaarheid van eigen middelen (kip-ei-probleem)

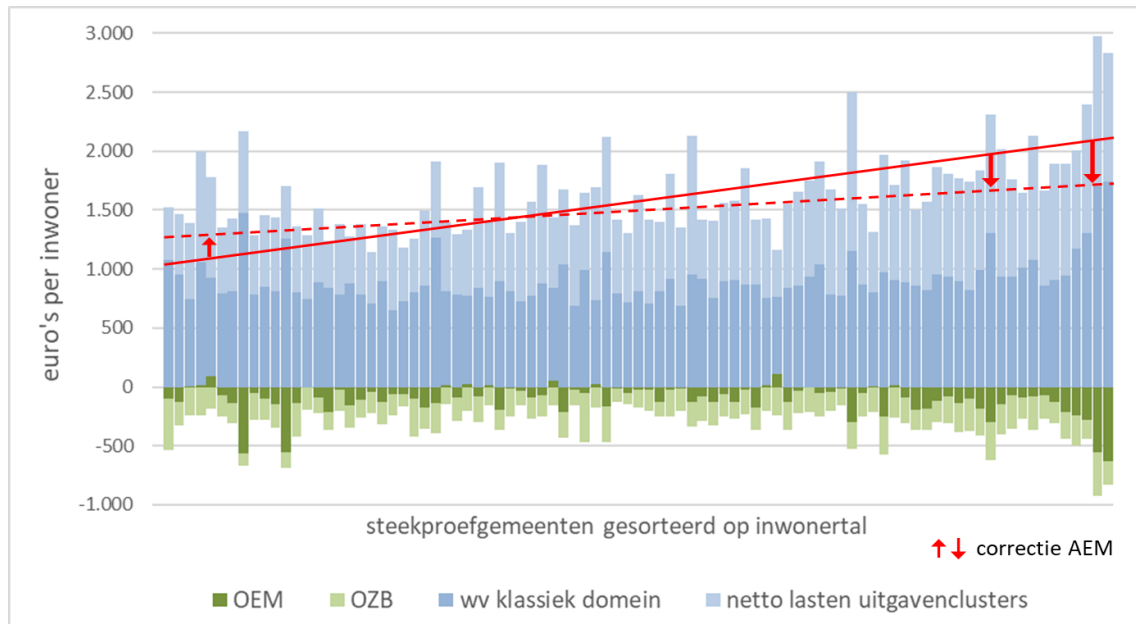
De regressieanalyse wordt uitgevoerd op de feitelijke netto lasten van gemeenten. Deze lasten worden niet alleen beïnvloed door kostenbepalende structuurverschillen, maar ook door gemeentelijke keuzes rond het voorzieningenniveau en de wijze van uitvoering. Keuzes die mede worden beïnvloed door de beschikbaarheid van eigen middelen. Dit maakt dat er tussen individuele gemeenten substantiële verschillen zijn in feitelijke netto lastenniveaus. Voor de steekproefgemeenten is de correlatie tussen de feitelijke netto lasten en de algemene eigen middelen (AEM) per inwoner dan ook hoog (0,69).

regressieanalyse op feitelijke netto lasten resulteert vaak in onder- en overbedeling van gemeenten

Wanneer regressieanalyse wordt toegepast op de feitelijke netto lasten van gemeenten zal het model deze netto lasten zo goed mogelijk benaderen. Dit betekent dat in de verdeling niet alleen kostenbepalende effecten van structuurkenmerken tot uiting komen, maar ook invloeden van verschillen in beschikbare eigen middelen en eigen keuzes. Om aan het wettelijke uitgangspunt van kostenoriëntatie te voldoen, dienen die invloeden echter *buiten* de verdeling te blijven. Wanneer hiermee niet goed rekening wordt gehouden, zouden bijvoorbeeld gemeenten met veel eigen middelen ook nog eens extra middelen uit het gemeentefonds toebedeeld krijgen, doordat bepaalde maatstaven een te groot gewicht krijgen.

Figuur S.2 illustreert dit voor de steekproefgemeenten, die zijn geordend van klein naar groot. De *blauwe* staafjes boven de nullijn geven de feitelijke netto lasten per gemeente in 2017 weer, waarbij het klassiek domein *donkerblauw* is gekleurd. Onder de nullijn zijn de feitelijke inkomsten van gemeenten opgenomen uit de onroerendezaakbelasting (OZB, *lichtgroen*) en overige eigen middelen (OEM, *donkergroen*) in de vorm van overige belastingen, rente, deelnemingen, grondexploitaties en andere bedrijfsmatige activiteiten. Zo wordt zichtbaar dat gemeenten met hogere netto lasten vaak ook meer algemene eigen middelen (inkomsten uit OZB en/of OEM) hebben: lange *blauwe* staafjes boven de nullijn gaan samen met lange *groene* staafjes onder de nullijn.

Figuur S.2: Effect van beschikbare eigen middelen op – de verdeling van – gemeentelijke uitgaven (kip-ei)



Wanneer lineaire regressie wordt toegepast op de feitelijke netto lasten van gemeenten leidt dit tot een modeluitkomst die is weergegeven met de *doorgetrokken rode lijn* in de figuur. De regressielijn sluit zo goed mogelijk aan bij het oplopende netto lastenniveau van gemeenten. Omdat (zeer) grote gemeenten – mede dankzij meer eigen middelen – een relatief hoog netto lastenniveau hebben, zoekt de regressiemethode maatstaven (zoals centrumfunctie) waarop die gemeenten goed scoren om zo de hoogste verklaringsgraad (R^2) te bereiken. Andere (middel)grote gemeenten, met minder eigen middelen en ook minder netto lasten, worden daardoor overbedeeld: zij liften mee op het gewicht dat regressie geeft aan maatstaven die voor de (zeer) grote gemeenten van belang zijn. Dit gaat ten koste van de kleine(re) gemeenten, die daardoor onderbedeeld worden.

om dit probleem te beperken, zijn verklaringmodellen klassiek domein gecorrigeerd voor eigen middelen

Om dit kip-ei-probleem te beperken, is het belangrijk om in regressieanalyses rekening te houden met verschillen in eigen middelen en de invloed daarvan op de netto lasten van gemeenten. De rode pijlen in figuur S.2 geven de richting aan van de gewenste correctie, met als beoogd resultaat de *rode stippellijn* (gecorrigeerde modeluitkomst). Op die manier hebben wij het kip-ei-probleem zo goed mogelijk ondervangen bij het ontwikkelen van een nieuwe verdeling voor de uitgavenclusters van het klassiek domein.

S.3.4 Niet alle lasten zijn noodzakelijk: aansluitverschillen inhoudelijk toetsen op effect eigen keuzes

feitelijke netto lasten zijn beïnvloed door gemeentelijke keuzes (endogene factoren)

Feitelijke netto lasten van gemeenten worden niet alleen beïnvloed door kostenbepalende structuurverschillen, maar ook door gemeentelijke keuzes rond voorzieningenniveau en wijze van uitvoering (zie figuur S.1). Om aan het wettelijke uitgangspunt van kostenoriëntatie te voldoen, dienen eigen keuzes van gemeenten *buiten* de verdeling te blijven. Wanneer niet goed rekening wordt gehouden met de effecten van zulke keuzes, zouden bijvoorbeeld gemeenten met hoge uitgaven vanwege een bovengemiddeld voorzieningenniveau of ondoelmatige uitvoering extra middelen uit het gemeentefonds toebedeeld krijgen.

wenselijke correctie endogene factoren stuit op beperkingen in statistiek en data...

Voor een goede kostenoriëntatie van de verdeelmodellen is het wenselijk om in modelschattingen ook te corrigeren voor de invloed van verschillen in endogene factoren, zoals gemeentelijke beleids- en organisatiekeuzes. Dit stuit echter op statistische beperkingen (het aantal variabelen in een model is begrensd) en beperkingen in de beschikbaarheid van indicatoren waarmee deze keuzes meetbaar kunnen worden gemaakt. Daarom is in de verklaringsmodellen alleen gecorrigeerd voor de invloed van verschillen in eigen middelen op de eigen keuzes van gemeenten.⁹

...daarom is inhoudelijke toets nodig op achtergronden van aansluitverschillen (residuenanalyse)

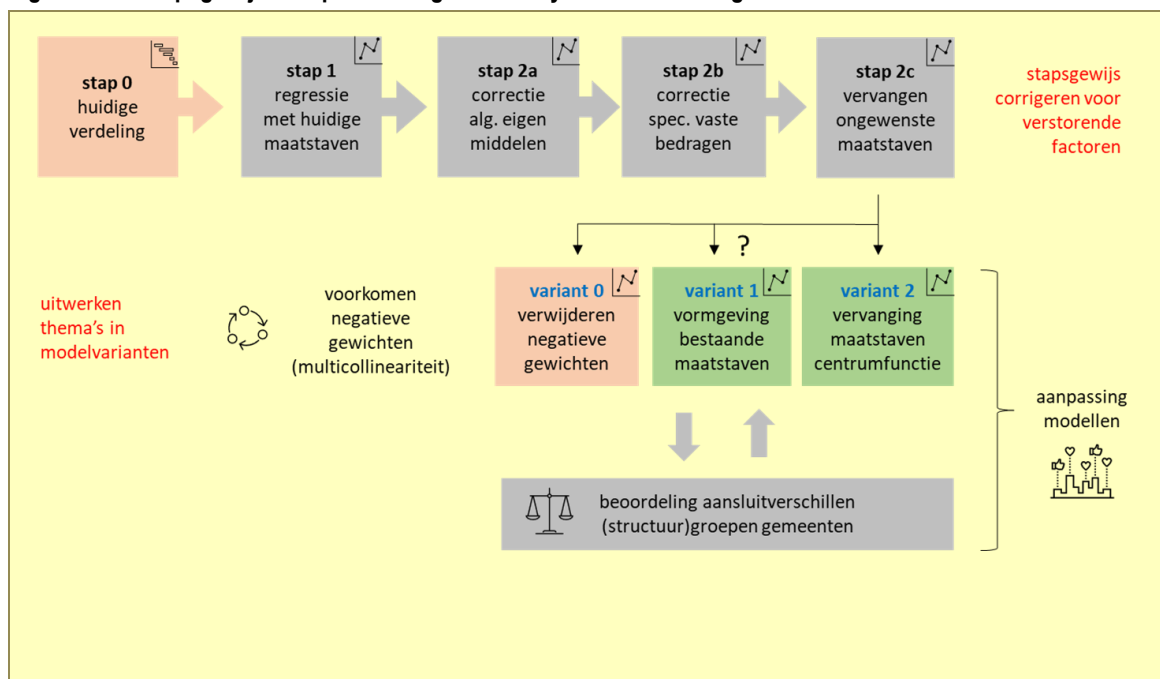
Door genoemde beperkingen blijft het dus mogelijk dat regressieanalyse ook bepaalde endogene effecten (van afwijkende gemeentelijke keuzes) honoreert, die tot uiting komen in de feitelijke netto lasten van gemeenten. Dit maakt een toetsing nodig op de achtergrond van de verschillen tussen feitelijke netto lasten en modeluitkomsten (aansluitverschillen) in de vorm van een residuenanalyse. In deze analyse worden de aansluitverschillen op *inhoudelijke gronden* beoordeeld: zijn ze logisch en uitlegbaar gegeven de exogene en endogene factoren waarmee een gemeente te maken heeft. Als aansluitverschillen worden verklaard door endogene factoren (eigen keuzes van gemeenten) hoeft niet verder te worden gekeken. Als het echter gaat om exogene (niet beïnvloedbare) factoren is nagegaan hoe deze alsnog in het verklaringsmodel kunnen worden meegenomen (zonder afbreuk te doen aan de statistische kwaliteit van het model).

S.3.5 Stappenplan voor toepassing regressieanalyse

van huidige verdeling naar nieuwe verdeling

De beschreven methode hebben we uitgewerkt in een stapsgewijze aanpak, die in onderstaande *infographic* is gevisualiseerd en toegelicht.

Figuur S.3: Stapsgewijze aanpak van regressieanalyse voor verdeling klassiek domein



⁹ Daarnaast is specifiek bij het clusteronderdeel Infrastructuur rekening gehouden met een verschillende historie van gemeenten bij het activeren van investeringen.

Leeswijzer

0. Het vertrekpunt vormen de maatstaven uit de huidige verdeling. De meest relevante kostendrijvers voor het klassiek domein maken deel uit van de set maatstaven die in september 2019 bestuurlijk is vastgesteld
1. Met lineaire regressieanalyse zijn de meest relevante maatstaven geselecteerd die de verschillen in netto lasten tussen de steekproefgemeenten zo goed mogelijk verklaren
2. Hierop zijn correcties toegepast voor:
 - a. de invloed van algemene eigen middelen: deze correctie is gebaseerd op de som van de feitelijke inkomsten in 2017 uit OZB en OEM, die bepalend zijn voor de bestedingsruimte van gemeenten. Vanwege de sterke dynamiek zijn de saldi uit grondexploitaties in 2017 vervangen door het meerjarig gemiddelde in de voorgaande 10 jaar;
 - b. de invloed van specifieke vaste bedragen van de Waddengemeenten en de G4;
 - c. maatstaven uit de huidige verdeling die als onwenselijk zijn aangemerkt. Dit betreft maatstaven met drempels, algemene vaste bedragen of maatstaven die verouderd zijn (zoals minderheden of verdeelsleutel investeringsbudget stedelijke vernieuwing). In totaal wordt met deze onwenselijke maatstaven momenteel ongeveer 1 miljard euro verdeeld.

Indien de modeluitkomsten na stap 2c maatstaven met een negatief gewicht bevatten, zijn deze stap voor stap verwijderd. Een negatief gewicht van een maatstaf als kostenverklarende factor is doorgaans niet logisch: een gemeente zou dan minder middelen ontvangen wanneer de score op die factor toeneemt.

Het resultaat van deze stappen is de nulvariant van het verklaringsmodel per cluster. Na beoordeling van de nulvariant zijn soms andere modelvarianten verkend en afgewogen.

van nulvariant naar voorkeursvariant: soms zijn gerichte aanpassingen wenselijk

De nulvariant van de verklaringsmodellen per cluster(onderdeel) is voorgelegd aan de begeleidingscommissie, de bestuurlijke kopgroep en de stuurgroep. In de besprekingen zijn de samenstelling (aandeel van de verschillende maatstaven) en de uitkomsten (R^2 en aansluitverschillen voor diverse groepen steekproefgemeenten) in onderlinge samenhang gewogen. Bij deze weging zijn soms ook andere aspecten betrokken, zoals veronderstelde beleidsvrijheid of dekkingsmogelijkheden uit heffingen (riolering en reiniging). Dit heeft geleid tot de uitwerking van een aantal modelvarianten. Uit de voorgelegde varianten heeft de stuurgroep, na consultatie van begeleidingscommissie en bestuurlijke kopgroep, een voorkeursvariant per cluster(onderdeel) gekozen.

S.4 Resultaat: verklaringsmodellen voor klassiek domein

verklaringsmodellen bevatten veel maatstaven om recht te doen aan diversiteit in clusters

Voor alle uitgavenclusters van het klassiek domein zijn zo (voorkeursvarianten van) verklaringsmodellen ontwikkeld. Tabel S.2 laat zien hoe deze modellen zijn samengesteld: per cluster is aangegeven welk aandeel de verschillende structuurkenmerken hebben in de verklaring van de feitelijke netto lasten. In de onderste grijze regel is weergegeven welk deel van de feitelijke netto lasten wordt verklaard door verschillen in algemene eigen middelen (AEM), specifieke vaste bedragen (SVB) en activering van investeringen (relevant bij clusteronderdeel infrastructuur).

Bij de volgende clusteronderdelen is gekozen voor een voorkeursvariant in plaats van de nulvariant:

- ruimte, milieu en economie (onderdeel IRM) en bestuursorganen en burgerzaken (onderdeel B&O): aan het verklaringsmodel is een schaalbedrag¹⁰ toegevoegd om het negatieve aansluitverschil voor kleine gemeenten te dempen.
- ruimte, milieu en economie (onderdeel IRM): het gewicht van het structuurkenmerk historiciteit is gemaximeerd op het aandeel in de huidige verdeling. Zonder deze ingreep zou dit kenmerk een groot deel van de verklarende werking van bebouwingsdichtheid overnemen (proxy-effect);¹¹
- brandweer (onderdeel O&V): de maatstaf inwoners is vervangen door woonruimten vanwege de sterkere inhoudelijke relatie met dit taakonderdeel;
- cluster Sport, cultuur en recreatie (SCR): de huidige maatstaven klantenpotentiëlen zijn vervangen door verbeterde maatstaven voor centrumfuncties, waarbij de nieuwe landelijke centrumfunctie een logische toegevoegde waarde heeft.

Opgeteld leiden de nieuwe verklaringsmodellen tot het totaalbeeld voor het klassiek domein in kolom 6. Ter vergelijking is in kolom 7 het aandeel van de structuurkenmerken in de huidige verdeling van het klassiek domein weergegeven.

Tabel S.2: Samenstelling verklaringsmodellen per uitgavencluster klassiek domein: aandeel van structuurkenmerken respectievelijk algemene eigen middelen, specifieke vaste bedragen en activering in het totaal van de feitelijke netto lasten in 2017.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<i>Structuurkenmerk</i>	<i>B&O</i>	<i>O&V</i>	<i>OND</i>	<i>SCR</i>	<i>IRM</i>	<i>TOTAAL nieuwe verklaring</i>	<i>TOTAAL huidige verdeling</i>
<i>Inwoners</i>	58,2%	6,3%			53,8%	33,2%	22,9%
<i>Jongeren</i>			35,0%			4,1%	7,3%
<i>Leerlingen</i>			26,6%			3,1%	4,7%
<i>Laag inkomen</i>		6,0%	11,0%			1,9%	1,5%
<i>Migranten</i>		10,4%	7,9%			2,0%	3,0%
<i>Centrumfunctie</i>		5,8%		31,9%		8,4%	8,9%
<i>Land (oppervlakte)</i>			3,0%		3,4%	1,0%	2,7%
<i>Water</i>					7,2%	1,4%	1,3%
<i>Woonruimten</i>	10,7%	27,6%			-10,8%*	4,4%	18,9%
<i>Bebouwing (oppervlakte)</i>					41,4%	8,2%	7,4%
<i>Bebouwingsdichtheid</i>	1,1%	17,8%			25,1%	7,3%	11,0%
<i>Kernen</i>		5,3%			4,7%	1,5%	1,7%
<i>Historiciteit</i>				3,9%	2,0%	1,3%	2,0%
<i>Bedrijvigheid</i>		9,2%			2,4%	1,5%	2,9%
<i>Schaalbedrag</i>	3,9%				2,6%	1,8%	1,0%
<i>Uitkeringsbasis¹²</i>	18,3%					6,1%	
<i>AEM, SVB en activering</i>	7,8%	11,5%	16,5%	10,5%	22,0%	12,7%	2,8%**
<i>Totaal</i>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* negatief gewicht als gevolg van uitname btw op de onderdelen riolering en reiniging

** betreft alleen specifieke vaste bedragen

De onderste grijze regel laat zien dat de algemene eigen middelen (AEM) en specifieke vaste bedragen (SVB) zoals verwacht een belangrijke rol spelen in de verklaring van de netto lastenpatronen. Dit is met name het geval bij de clusters Onderwijs (kolom 3) en Infrastructuur, ruimte en milieu (kolom 5). Bij infrastructuur wordt ook een deel van de netto lastenpatronen verklaard door verschillen in activering van

¹⁰ Een schaalbedrag is eenzelfde bedrag voor alle gemeenten en indiceert een basis bedrag.

¹¹ De huidige verdeling voor dit clusteronderdeel bevat veel maatstaven die als ongewenst zijn aangemerkt en moesten worden vervangen.

¹² Dit kenmerk kan worden gezien als opslag op alle maatstaven (het totaal van de uitkomsten van alle uitgavenclusters).

investeringen. Bij het cluster Sport, cultuur en recreatie (kolom 4) wordt een deel van het relatief hoge netto lastenniveau van grote gemeenten opgepakt door de nieuwe maatstaf voor (landelijke) centrumfuncties van gemeenten. Doordat in de regressieanalyse rekening is gehouden met verschillen in de feitelijk beschikbare eigen middelen en specifieke vaste bedragen is de verstorende werking van deze factoren op de gewichten van de maatstaven zo veel mogelijk beperkt.

In kolom 6 is te zien dat de maatstaf inwoners een relatief belangrijke rol krijgt in de verklaring van de uitgavenpatronen in het klassiek domein. Dit gaat voornamelijk ten koste van de maatstaf woonruimten. Verder krijgt de oppervlakte van de bebouwing (deels in combinatie met bodemgesteldheid als kostenverhogende factor) en het schaalbedrag een groter aandeel. Op hoofdlijnen ligt de samenstelling van de nieuwe modellen voor het klassiek domein (kolom 6) in lijn met de huidige verdeling (kolom 7).

verklaringsmodellen sluiten goed aan op feitelijke netto lastenpatronen

Daarnaast is van belang in hoeverre de verklaringsmodellen aansluiten op de feitelijke netto lastenpatronen. Dit inzicht wordt gegeven in tabel S.3. Van boven naar beneden bevat de tabel per uitgavencluster de volgende uitkomsten van het verklaringsmodel:

- het aantal maatstaven (tussen haakjes: huidige aantal);
- de uitkomst van de indicator die aangeeft in welke mate het verklaringsmodel aansluit bij de feitelijke netto lastenpatronen van de steekproefgemeenten (verklaarde variantie of R^2);
- de aansluitverschillen (modeluitkomst minus feitelijke netto lasten) in euro's per inwoner voor de steekproefgemeenten gegroepeerd naar inwonertal.

Tabel S.3: Uitkomsten verklaringsmodellen per uitgavencluster klassiek domein: aantal maatstaven, verklaarde variantie (R^2) en aansluitverschillen (in euro's per inwoner voor steekproefgemeenten, rekening 2017).

	B&O	O&V	OND	SCR	IRM**	TOTAAL klassiek domein**	riolering reiniging
# maatstaven (huidig)	6 (11)	8 (16)	9 (15)	6 (6)	18 (29)	34 (49)	4 (8)
R^2	93%	75%	73%	81%	85%	97%	
0-20.000 inwoners	12	2	-9	1	-9	-3	-3
20-50.000 inwoners	5	0	6	-2	4	12	6
50-100.000 inwoners	14*	-8	-1	-14*	-10	-13	13
100-250.000 inwoners	-11	3	-2	8	7	7	0
>250.000 inwoners	-4	0	0	1	-5	-8	-9
TOTAAL	0	0	0	0	0	0	0

* excl. incidentele uitbijters (hebben geen invloed op modeluitkomsten)

** excl. riolering en reiniging

Het aantal maatstaven in de verklaringsmodellen voor het klassiek domein is duidelijk afgenomen ten opzichte van de huidige verdeling. De verklaringsmodellen bevatten geen negatieve gewichten.¹³ Ook is de verklaarde variantie voor alle clusters goed ($R^2 > 70\%$). Voor het totaal van het klassiek domein is de R^2 hoger dan voor elk van de clusters, omdat positieve en negatieve aansluitverschillen tegen elkaar wegvallen.

Vanwege de beschikbare inkomsten uit heffingen, zijn de verklaringsmodellen voor riolering en reiniging (onderdelen van cluster IRM) geschat op de *bruto* lasten van de steekproefgemeenten. Voor bruto lasten is

¹³ Met uitzondering van de clusteronderdelen riolering en reiniging in verband met de btw-uitname voor het BTW-compensatiefonds.

gekozen omdat in de netto lasten de keuze van gemeenten is verwerkt om heffingen wel of niet kostendekkend te maken. Die gemeentelijke keuze (beleidsvrijheid) moet niet worden meegenomen in de verklaring van kostenverschillen.

Bij riolering is rekening gehouden met de kostenverhogende effecten van een slechte bodemgesteldheid. Dit impliceert solidariteit tussen gemeenten met een goede en slechte bodemgesteldheid: gemeenten met een goede bodemgesteldheid krijgen een iets lagere uitkering uit het gemeentefonds om de hogere uitkering van gemeenten met een slechte bodemgesteldheid te bekostigen. Bij reiniging zijn geen relevante kostenverhogende structuurkenmerken gevonden. Vervolgens is er – in aansluiting op de huidige werkwijze in het gemeentefonds na afstemming in de stuurgroep en bestuurlijke kopgroep – van uitgegaan dat macro alle uitgaven op deze onderdelen kunnen worden gedekt uit heffingen. Vanwege deze specifieke werkwijze worden de uitkomsten voor deze clusteronderdelen in een afzonderlijke kolom gepresenteerd.

Voor groepen gemeenten in bijzondere omstandigheden (schaaleffecten, slechte bodemgesteldheid, veel kernen en/of krimp) sluiten de uitkomsten van de verklaringsmodellen voor het klassiek domein goed aan op hun feitelijke netto lasten.

S.5 Verklaringsmodellen voor klassiek domein voldoen aan uitgangspunten

validatie van uitkomsten geeft geen aanleiding tot bijstelling van modellen

De regressieanalyses zijn uitgevoerd op de feitelijke netto lasten van de steekproefgemeenten op basis van rekeningcijfers 2017. Ter validatie van de uitkomsten zijn de verklaringsmodellen opnieuw geschat in een aantal varianten, waarbij de volgende aanpassingen zijn doorgevoerd:

- binnen de steekproef van 90 gemeenten zijn gericht gemeenten uit de analyse gelaten die mogelijk-
wijs het gemiddelde aansluitverschil voor verschillende structuurgroepen beïnvloeden;
- omdat grotere gemeenten relatief oververtegenwoordigd¹⁴ zijn in de steekproef, zijn de inwonergroo-
tegroepen zo gewogen dat kleinere gemeenten zwaarder meewegen;
- een *random* selectie van 75 van de 90 steekproefgemeenten;
- vervangen van rekeningcijfers 2017 door rekeningcijfers 2018 als basis voor de feitelijke netto lasten.

De uitkomsten van de validatie geven geen aanleiding tot aanpassing van de verklaringsmodellen.

aansluitverschillen van uitschieters hangen vooral samen met eigen gemeentelijke keuzes

Bij de 20 steekproefgemeenten met de grootste aansluitverschillen in euro's per inwoner (uitschieters) is een residuenanalyse uitgevoerd. Daarbij is met behulp van uitgevraagde achtergrondinformatie op cluster-
onderdelen nagegaan wat de achtergronden zijn van deze aansluitverschillen.

De aansluitverschillen blijken in belangrijke mate te kunnen worden verklaard door incidentele effecten en endogene factoren (gemeentelijke keuzes omtrent voorzieningenniveaus en wijze van uitvoering). In een aantal gevallen is er ook sprake van effecten van exogene factoren. Dit hangt samen met maatstaven uit de huidige verdeling die in statistisch opzicht onvoldoende toegevoegde waarde hebben om – in aanvulling op de andere maatstaven – opgenomen te worden in de nieuwe modellen, maar voor bepaalde gemeenten wel een belangrijke onderscheidende kostendrijver zijn.

¹⁴ De achtergrond hiervan is dat in het onderzoek diverse aandachtspunten en thema's zijn meegegeven die vooral spelen bij grotere gemeenten (zoals centrumfuncties, investeringen, vervanging ongewenste maatstaven).

Verder toont de analyse dat bij enkele gemeenten die over bovengemiddeld veel algemene eigen middelen beschikken, dit effect niet volledig wordt opgepakt door de regressieanalyse. Iets vergelijkbaars geldt voor het activeren van investeringen met maatschappelijk nut bij gemeenten die in de periode vóór 2017 vrijwel niet activeerden. Dit effect wordt niet altijd volledig opgepakt door de regressieanalyse waardoor aansluitverschillen ontstaan.

De residuenanalyse levert geen aanknopingspunten op om met regressieanalyse tot een verdere bijstelling van – de voorkeursvarianten van – de verklaringsmodellen in het klassiek domein te komen. Wel zijn er aanpassingen denkbaar die de kostenoriëntatie verder vergroten, maar dit vraagt om meer beleidsmatige afwegingen.

verklaringsmodellen zijn kostengeoriënteerd, goed uitlegbaar en globaal

Afgezet tegen de centrale criteria uit het beoordelingskader leidt de beoordeling van – de voorkeursvarianten van – de verklaringsmodellen tot de volgende bevindingen:

1. *kostenoriëntatie*: doordat rekening is gehouden met de invloed van verschillen in beschikbare algemene eigen middelen, specifieke vaste bedragen en activering van investeringen is met regressieanalyse een zo goed mogelijke kostenoriëntatie van de verdeling bereikt. Dit komt tot uiting in relatief beperkte aansluitverschillen voor (structuur)groepen van steekproefgemeenten en een relatief hoge verklaarde variantie (R^2). De residuenanalyse bevestigt dit beeld;
2. *uitlegbaarheid*: de verklaringsmodellen bevatten inhoudelijk plausibele maatstaven met logische gewichten. Ook geeft de stapsgewijze aanpak vanuit de huidige verdeling inzicht in de effecten van gemaakte keuzes. De specifieke thema's van het klassiek domein zijn inzichtelijk uitgewerkt in modelvarianten. Gerichtte aanpassingen in modelvarianten zijn gebaseerd op aansluitverschillen voor structuurgroepen en inhoudelijke beoordeling van de samenstelling van modellen. Tot slot draagt ook het onderscheid in verklaring en verdeling bij aan de uitlegbaarheid;
3. *globaliteit*: de verklaringsmodellen bevatten duidelijk minder en vereenvoudigde maatstaven, waarbij alle ongewenste maatstaven zijn vervangen. Respect voor de gemeentelijke autonomie komt tot uiting in het beperkte aantal maatstaven dat is gebruikt in clusters met relatief veel beleidsvrijheid. Bij een aantal gemeenten leidt de globaliteit tot grotere aansluitverschillen. Dit is mede het gevolg van het toepassen van lineaire regressie.¹⁵

Op de andere elementen uit het beoordelingskader scoren de verklaringsmodellen als volgt:

- er is gebruik gemaakt van *actuele en betrouwbare data*, doordat de regressieanalyses zijn gebaseerd op uniform gecodeerde lasten en baten uit de financiële administraties van de steekproefgemeenten die ter validatie naar de gemeenten zijn teruggekoppeld;
- er is een *herkenbare clusterindeling* ontwikkeld van inhoudelijke samenhangende takenpakketten met vergelijkbare kostendrijvers op clusteronderdelen. De clusters hebben een substantiële omvang en zijn door de relatie met Iv3-taakvelden goed te monitoren;
- de verklaringsmodellen bevatten *stabiele maatstaven*, die voldoen aan de eisen die aan maatstaven worden gesteld: niet beïnvloedbaar door gemeenten, plausibele samenhang met kostenpatronen (ook in dynamisch opzicht) en geen negatieve prikkelwerking.

De begeleidingscommissie klassiek, de stuurgroep klassiek en de bestuurlijke kopgroep onderschrijven dat de verklaringsmodellen goed scoren op alle elementen uit het beoordelingskader.

¹⁵ De huidige verdeling bevat maatstaven die sterk op elkaar lijken, maar voor sommige gemeenten een betere aansluiting op hun kosten opleveren. Maatstaven die statistisch sterk samenhangen (*multicollineariteit*) kunnen bij het toepassen van lineaire regressie niet samen in één model worden opgenomen, omdat dit tot instabiele modellen leidt. De ene maatstaf krijgt dan een heel hoog gewicht en de andere een heel laag of zelfs (groot) negatief gewicht.

nieuwe modellen doen waar mogelijk recht aan specifieke thema's klassiek domein

Bij de herijking van het klassiek domein is een aantal specifieke thema's meegegeven. De wijze waarop deze thema's zijn verwerkt, is als volgt beoordeeld:

- *extra (intensieve) taken* van de G4: de drempelmaatstaven die een belangrijke rol spelen bij de huidige honorering van de kosten van deze taken zijn volledig vervangen door reguliere maatstaven zonder drempelwaarden. Tevens is de omvang en verdeling van de vaste bedragen over de clusters op basis van dit onderzoek deels geobjectiveerd in de verklaringsmodellen.¹⁶ Het is aan de fondsbeheerders om te bepalen in hoeverre specifieke vaste bedragen worden gehonoreerd in de verdeling. Dit zou bepaald kunnen worden door een additionele beoordeling in hoeverre aansluitverschillen van de G4 als exceptioneel beschouwd kunnen worden, waarbij ook verschillen in beschikbare algemene eigen middelen van belang zijn;
- de discussie over het structurele niveau van *investeringsgerelateerde uitgaven* betreft met name projectmatige investeringen op het clusteronderdeel ruimte, milieu en economie. Uit een nadere analyse blijkt dat de netto lastenpatronen op dit clusteronderdeel in 2017 niet afwijken van het meerjarige beeld. De invloed van verschillen in beschikbare algemene middelen op de projectmatige investeringen wordt in belangrijke mate ondervangen doordat de algemene eigen middelen van gemeenten in de regressie-analyse als variabele zijn meegenomen. In het verklaringsmodel voor dit clusteronderdeel speelt deze factor een belangrijke rol;
- *bijzondere (kostenbepalende) omstandigheden*: in de voorkeursvariant van de verklaringsmodellen voor de clusters B&O en IRM zijn vaste bedragen opgenomen ter compensatie van schaalnadelen voor kleinere gemeenten. Voor gemeenten met een slechte bodemgesteldheid, veel kernen en krimpgemeenten laten de verklaringsmodellen voor het klassiek domein geen afwijkende aansluitverschillen zien;
- *regionalisering*: bij Omgevingsdiensten vertoont de gemeentelijke bijdrage een duidelijke relatie met de kosten van de taken die bij deze diensten zijn ondergebracht. Verschillen tussen gemeenten zijn een uiting van gemeentelijke beleidsvrijheid, waarmee in de verdeling van het gemeentefonds geen rekening hoeft te worden gehouden. Voor gemeentelijke taken die zijn ondergebracht bij Veiligheidsregio's is er geen eenduidige relatie tussen de benodigde capaciteit/inzet die op regionaal niveau wordt bepaald en de kosten voor afzonderlijke gemeenten. Dit vraagt om een hernieuwde bestuurlijke afweging over een passende bekostigingssystematiek voor de taken die zijn belegd bij Veiligheidsregio's. Een afweging die kan worden betrokken bij de uitkomsten van de evaluatie van de Veiligheidsregio's;
- *onderhoud* van het stelsel: voor het clusteronderdeel algemene ondersteuning (bedrijfsvoering) is een eenvoudig verklaringsmodel ontwikkeld met een redelijke aansluiting op de feitelijke netto lasten. Desondanks is er voor individuele gemeenten soms sprake van substantiële aansluitverschillen. Dit komt omdat verschillen tussen gemeenten niet zozeer met structuurkenmerken samenhangen, maar vooral te maken hebben met caseload en organisatiekeuzes. Hoewel dit deels een weerspiegeling is van de beleidsvrijheid op dit clusteronderdeel, wordt aanbevolen om nader onderzoek te doen naar de achtergrond van verschillen in netto lasten tussen gemeenten, mede gezien de omvang van dit cluster (zie ook paragraaf S.8). De grote dynamiek onderstreept tevens het belang om dit cluster goed te volgen in het (periodiek) onderhoud van de verdeling.

S.6 Van verklaring naar verdeling in klassiek domein

verklaringsmodellen bevatten variabelen die niet in de verdeling thuis horen

De verklaringsmodellen bevatten belangrijke verklarende factoren voor de verschillen in feitelijke netto lasten tussen gemeenten. Enerzijds zijn dit objectieve structuurkenmerken (verdeelmaatstaven). Anderzijds betreft het variabelen voor de feitelijke algemene eigen middelen (AEM), specifieke vaste bedragen (SVB)

¹⁶ De objectivering betreft het aandeel in de totale verklaring van de feitelijke netto lasten. Daarmee is nog niet vastgesteld in hoeverre die lasten noodzakelijk zijn en in hoeverre er andere (dan de bestaande) maatstaven relevant zijn om die lasten beter te verklaren.

van gemeenten en de mate van activering van investeringen in de periode vóór 2017. De variabelen AEM en SVB zijn opgenomen om in de regressieanalyse te corrigeren voor de verstoring van verschillen in beschikbare eigen middelen, waarmee wordt bewerkstelligd dat de verdeling van de middelen gemeenten in een meer gelijkwaardige financiële uitgangspositie brengt.

De verdeling in het gemeentefonds dient uitsluitend gebaseerd te zijn op objectieve structuurkenmerken. Daarom zijn de variabelen voor AEM, SVB¹⁷ en activering verwijderd uit de verklaringsmodellen. Dit resulteert in verdeelmodellen die uitsluitend bestaan uit objectieve structuurkenmerken (verdeelmaatstaven). Het budget dat met deze verdeelmodellen wordt verdeeld is per cluster afgestemd op het feitelijke netto lastenniveau van de steekproefgemeenten in 2017.

effecten omzetting verklaringsmodellen naar verdeelmodellen

Tabel S.4 laat zien welk effect de correctie voor AEM, SVB en activering heeft op de uitkomsten van de verdeling van het klassiek domein voor de steekproefgemeenten. Als referentie zijn in de laatste kolom de totale feitelijke inkomsten uit AEM en SVB van de steekproefgemeenten weergegeven.

Tabel S.4: Van verklaring naar verdeling: effect correctie verstoring werking verschillen in beschikbare algemene eigen middelen (AEM), specifieke vaste bedragen (SVB) en activering investeringen bij steekproefgemeenten. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)	(4)=(3-2)	(5)=(4÷2)	(6)
<i>inwoner groottegroepen</i>	<i>feitelijke netto lasten</i>	<i>uitkomst verklarings modellen</i>	<i>uitkomst verdeel modellen</i>	<i>effect correcties op de verdeling</i>	<i>effect in % verklarings modellen</i>	<i>totaal feitelijke AEM en SVB</i>
0-20.000	924	918	997	79	9%	298
20-50.000	830	848	964	117	14%	214
50-100.000	870	870	1.004	134	15%	189
100-250.000	953	960	1.049	88	9%	296
>250.000	1.548	1.531	1.311*	-220	-14%	861
TOTAAL	1.109	1.109	1.109	0	0%	447

* excl. specifieke vaste bedragen

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

In de tabel is te zien dat deze werkwijze leidt tot een verschuiving in de verdeling voor het klassiek domein van gemeenten met relatief veel eigen middelen naar gemeenten die over minder eigen middelen beschikken (kolom 4 en 5). Bij middelgrote gemeenten (20-100.000 inwoners) is het effect van de correctie relatief het grootst (kolom 5) omdat deze gemeenten feitelijk over de minste eigen middelen beschikken (kolom 6). De kleinste gemeenten en gemeenten met 100-250.000 inwoners beschikken over relatief meer eigen middelen, waardoor het positieve effect van de correctie bij deze groepen gemeenten kleiner is. Bij de G4 is er sprake van een negatief effect, omdat hun eigen middelen bovengemiddeld zijn: naast algemene eigen middelen (AEM) beschikken deze gemeenten ook over specifieke vaste bedragen (SVB). Overigens komt dit ook voor bij sommige kleinere gemeenten die over veel eigen middelen beschikken (bijvoorbeeld uit toeristenbelasting).

Door in de verklaringsmodellen te corrigeren voor de verstoring van verschillen in beschikbare eigen middelen kan het verdeelmodel bewerkstelligen dat gemeenten in een meer gelijkwaardige financiële uitgangspositie komen. Voor het klassiek domein wordt hiermee het 3^e aspiratieniveau uit de Financiële-verhoudingswet – gegeven de regressiemethode – zo goed mogelijk benaderd.

¹⁷ De relevantie van de SVB voor de G4 is in een afzonderlijke analyse beoordeeld: zie paragraaf S.7

S.7 Specifieke vaste bedragen

specifieke vaste bedragen kennen lange voorgeschiedenis

In het verleden gold dat de G4 extra (intensieve) taken hadden die tot uiting komen in een relatief hoger netto lastenniveau. Om die reden is in 1997 gekozen om – voor zover de lasten van de G4 niet gedekt werden door het objectieve verdeelmodel – het verschil via een specifiek vast bedrag (SVB) per gemeente uit te keren. Bij het groot onderhoud van het gemeentefonds in 2015/2016 is een groot deel van de SVB vervangen door reguliere maatstaven, waarbij in een aantal gevallen drempelwaarden zijn toegepast. De resterende SVB zijn zodanig bepaald dat de verdeling voor elk van de G4 aansloot bij hun feitelijke netto lastenniveau. Dit heeft geresulteerd in verschillende vaste bedragen voor de G4 die in 2017 optellen tot een totaalbudget van circa 357 miljoen euro.¹⁸

in herijking zijn specifieke vaste bedragen waar mogelijk omgezet in reguliere maatstaven

Bij de herijking is de opdracht meegegeven de netto lasten voor de G4 zoveel mogelijk te verklaren met reguliere, dynamische maatstaven. Het uitgangspunt is ze niet als aparte groep te behandelen door achteraf te kijken hoe goed het model de kosten voor de G4 verklaart, maar de G4 mee te nemen in de modelschattingen. De G4 is daarnaast verzocht de relevantie van hun SVB te onderbouwen op basis van een actuele inventarisatie van hun extra (intensieve) taken en daarmee samenhangende kosten.

In de verklaringsmodellen voor de uitgavenclusters van het klassiek domein zijn de huidige SVB als variabele meegenomen om te voorkomen dat deze extra middelen de modellen verstoren. De SVB blijken op verschillende clusteronderdelen een deel van de verklaring te vormen voor de hogere netto lastenniveaus van de G4. Dit betreft met name het cluster Infrastructuur, ruimte en milieu, maar ook op andere uitgavenclusters zijn in uiteenlopende mate specifieke vaste bedragen relevant. Verder zijn de huidige drempelmaatstaven in de verklaringsmodellen geheel vervangen door reguliere maatstaven zonder drempelwaarden.

specifieke vaste bedragen relevant bij exceptionele aansluitverschillen

De SVB van de G4 zijn in eerste instantie niet opgenomen in de nieuwe verdeelmodellen. Dit leidt tot forse negatieve aansluitverschillen voor elk van de G4. In overleg met de begeleidingscommissie en de stuurgroep klassiek is verkend in welke mate specifieke vaste bedragen nodig zijn om te voorkomen dat er sprake is van *exceptionele* negatieve aansluitverschillen per gemeente. Aansluitverschillen zijn als exceptioneel aangemerkt wanneer deze in euro's per inwoner groter zijn dan het gemiddelde van de andere steekproefgemeenten met een negatief aansluitverschil. Daarbij is van belang op welk aggregatieniveau dit wordt beoordeeld: per cluster(onderdeel) of voor het totaal (van het klassiek domein). Hoe hoger het aggregatieniveau, hoe kleiner de benodigde vaste bedragen: negatieve aansluitverschillen op het ene cluster(onderdeel) kunnen dan worden gecompenseerd door positieve aansluitverschillen op andere onderdelen.

Gezien de achtergrond van de SVB heeft het ministerie van BZK ervoor gekozen om de aansluitverschillen van de G4 te beoordelen op het totaal van het klassiek domein.¹⁹ Dit leidt ertoe dat in totaal circa 30% van het huidige SVB voor de G4 samen nodig is om te voorkomen dat voor elk van de G4 sprake is van *exceptionele* aansluitverschillen.²⁰

¹⁸ Ook de 5 Waddengemeenten ontvangen een specifiek vast bedrag als vergoeding voor hun meerkosten als gevolg van de geïsoleerde ligging. In totaal is hiermee in 2017 circa 5,7 miljoen euro gemoeid. Deze SVB hebben dus een andere achtergrond.

¹⁹ Uit eerdere verkenningen in het kader van het groot onderhoud gemeentefonds is gebleken dat een substantieel deel van de vaste bedragen destijds relevant was voor het sociaal domein.

²⁰ Vanwege het algemene karakter van de SVB is deze aanpassing van de SVB niet verwerkt in het klassiek domein. Dit zal worden verwerkt in de synthese van de nieuwe verdeling voor het totaal van de uitgavenclusters en de verevening van de inkomsten.

Uit de verkenningen komt naar voren dat het grootste deel van het SVB binnen het klassiek domein betrekking heeft op het cluster Infrastructuur, ruimte en milieu en in mindere mate de clusters Onderwijs en Openbare orde en veiligheid.²¹ Verder is een verschuiving tussen de G4 te zien: van klein naar groot.

uitkomsten regressieanalyse onvoldoende voor beoordelen noodzaak en omvang hogere kosten

In de verklaringsmodellen van het klassiek domein zijn de specifieke vaste bedragen (SVB) van de G4 opgenomen. Dit om te voorkomen dat de modeluitkomsten worden verstoord door de beschikbaarheid van deze middelen (kip-ei-probleem). Vervolgens is met regressieanalyse de relevante omvang van de SVB per clusteronderdeel bepaald. Daarmee vormen de SVB in de verklaringsmodellen een objectivering van het deel van de feitelijke netto lasten van de G4 dat niet kan worden verklaard met reguliere maatstaven. Dit biedt op zichzelf niet voldoende houvast voor de beoordeling van de *noodzaak* en *omvang* van hun hogere feitelijke netto lasten. Hiervoor zou nader onderzoek nodig zijn naar de achtergronden van de netto lasten van de G4 in relatie tot hun takenpakket en de verschillen ten opzichte van andere grote gemeenten.

S.8 Nieuwe verdeling klassiek domein: optelsom herverdeeffecten en volume effecten

herverdeling onderscheiden van effecten groter volume

De nieuwe verdeling voor de klassieke uitgavenclusters is afgestemd op de feitelijke netto lasten van de steekproefgemeenten in 2017. Dit feitelijke netto lastenniveau is fors hoger dan het uitgavenniveau dat het huidige gemeentefonds in 2017 honoreert en dat in het laatste groot onderhoud is afgestemd op de feitelijke netto lastenniveaus in 2010. Om een zuiver beeld te krijgen van de financiële effecten van de nieuwe *verdeling* worden de uitkomsten van de herverdeling onderscheiden van de effecten van het grotere *volume*.

volume klassiek domein is fors toegenomen

Tabel S.5 laat zien dat de feitelijke netto lasten van alle gemeenten in 2017 (kolom 2: nieuwe omvang) voor het klassiek domein fors hoger zijn dan het uitgavenniveau waarmee in het gemeentefonds voor dat jaar rekening is gehouden (kolom 1: huidige omvang). Deze toename is grotendeels gedekt met toegenomen inkomsten uit OZB en overige eigen middelen (OEM).

Tabel S.5: Ontwikkeling volumes per cluster Klassiek domein: vergelijking nieuwe en huidige omvang, inclusief integratie- en decentralisatie uitkeringen. Stand 2017. Bedragen in miljarden euro's.

	(1)	(2)	(3)=(2-1)
<i>Clusters</i>	<i>huidige omvang 2017</i>	<i>nieuwe omvang 2017</i>	<i>ontwikkeling volume</i>
<i>Bestuur en ondersteuning</i>	1,7	5,5	+3,8
<i>Openbare orde en veiligheid</i>	1,6	1,8	+0,3
<i>Onderwijs</i>	2,0	2,2	+0,1
<i>Sport, cultuur en recreatie</i>	3,4	4,1	+0,6
<i>Infrastructuur, ruimte en milieu</i>	4,0	4,0	0,0
TOTAAL klassiek domein	12,7	17,6	+4,9

Als gevolg van afrondingen kunnen totale afwijken van de som der delen.

²¹ De extra netto lasten kunnen samenhangen met kenmerken van 'fysieke probleemcumulatie': de combinatie van een (zeer) dichte bebouwingsstructuur in een historische omgeving met een hoge intensiteit van gebruik en andere kostenverhogende omstandigheden (zoals bodemgesteldheid).

Tabel S.5 maakt zichtbaar dat de netto lasten met name voor het cluster *Bestuur en ondersteuning* fors zijn toegenomen. Dit betreft het onderdeel algemene ondersteuning (bedrijfsvoering van gemeenten) dat sinds 1997 niet is herijkt.²² De sterke stijging van de netto lasten op dit onderdeel hangt in belangrijke mate samen met substantiële uitbreidingen van het gemeentelijke takenpakket (o.a. decentralisaties in het sociaal domein) en autonome groei als gevolg van het toegenomen belang van onder andere ICT en communicatie. Daarbij komt dat gemeenten de jaren vóór 2017 steeds meer overhead zijn gaan toedelen aan inhoudelijke taakvelden. Dit is door de wijziging van het BBV in 2017 veranderd: sindsdien moeten gemeenten alle overhead op één taakveld (0.4) verantwoorden. *Tegen deze achtergrond is onze aanbeveling om de ontwikkelingen binnen dit cluster goed te volgen en waar nodig nader onderzoek te doen naar achtergronden van verschillen en ontwikkelingen in het volume.*

Bij het cluster *Sport, cultuur en recreatie* is het netto lastenniveau al jaren duidelijk hoger dan de vergoeding in het gemeentefonds. Hierachter ligt de veronderstelling dat gemeenten hun hogere lasten dekken uit extra eigen middelen. Daarom is dit in het gemeentefonds tot op heden niet gehonoreerd. Doordat de nieuwe verdeling is afgestemd op het feitelijke netto lastenniveau wordt deze werkwijze in de herijking losgelaten.

Bij het cluster *Infrastructuur, ruimte en milieu* is nog sprake van verborgen kapitaallasten als gevolg van het gegeven dat in 2017 een groot deel van de gemeenten hun investeringen in voorgaande jaren niet (volledig) had geactiveerd. Met ingang van 2017 is dit voorgeschreven in het BBV, wat de komende jaren zal leiden tot een toename van kapitaallasten. *Daarom is onze aanbeveling om de ontwikkeling van dit cluster de komende jaren goed te monitoren in het periodiek onderhoud.*

effecten herijking: optelsom van nieuwe verdeling en groter volume

Om een zuiver beeld te krijgen van de effecten als gevolg van de nieuwe verdeelmodellen (herverdeling) brengen we het effect van de grotere omvang van clusters (volume) voor het klassiek domein afzonderlijk in beeld (zie tabel S.6). De effecten zijn gepresenteerd voor alle gemeenten gegroepeerd naar inwonertal alsook naar de omvang van beschikbare algemene eigen middelen (AEM). Met deze laatste indeling is te zien welk effect de correctie voor AEM in de verklaringsmodellen heeft gehad op de herverdeling.

Tabel S.6: Herijking klassiek domein: effecten herverdeling en groter volume. Vergelijking nieuwe met huidige verdeling 2017 (incl. integratie- en decentralisatie uitkeringen). Gemeenten naar inwonertal en beschikbare algemene eigen middelen (AEM). Bedragen in euro's per inwoner.

<i>Inwonergroottegroepen</i>	(1) <i>huidige verdeling</i>	(2) <i>effect herverdeling</i>	(3) <i>effect volume</i>	(4)=(1+2+3) <i>nieuwe verdeling</i>
<i>0-20.000</i>	678	8	281	966
<i>20-50.000</i>	673	-5	270	938
<i>50-100.000</i>	725	5	279	1.009
<i>100-250.000</i>	739	14	290	1.043
<i>>250.000*</i>	1.005	-21	327	1.311
TOTAAL	744	0	285	1.029
<i>indeling AEM exclusief G4</i>				
<i>zeer weinig AEM</i>	678	-1	271	948
<i>wenig AEM</i>	696	4	274	974
<i>veel AEM</i>	711	7	281	1.000
<i>zeer veel AEM</i>	725	4	286	1.016

*Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen. * excl. specifieke vaste bedragen*

²² Tijdens eerder groot onderhoud is dit taakgebied niet nader onderzocht, maar zijn de netto lasten voor algemene ondersteuning naar rato verdeeld over de uitgavenclusters.

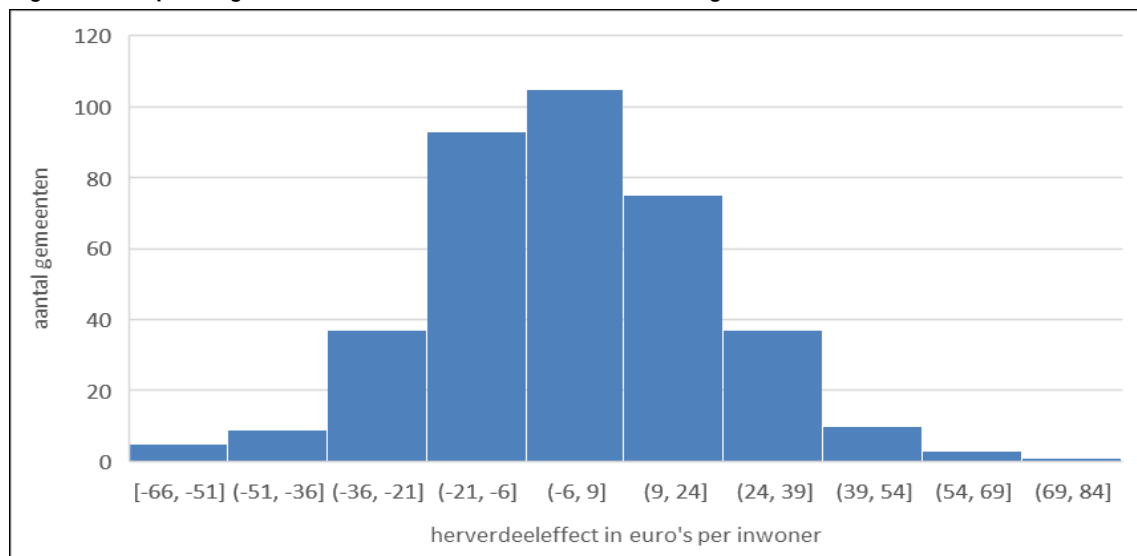
In tabel S.6 is te zien dat de nieuwe verdeelmodellen voor het klassiek domein leiden tot een herverdeling van middelen van de G4 naar de kleinste en middelgrote gemeenten. Deze verschuiving hangt in belangrijke mate samen met de correctie voor verschillen in beschikbare algemene eigen middelen en specifieke vaste bedragen, in combinatie met de gerichte toevoeging van schaalbedragen aan enkele verklaringsmodellen. Doordat in de verklaringsmodellen expliciet rekening is gehouden met beschikbare algemene eigen middelen, is er nauwelijks sprake van een herverdeling tussen gemeenten met veel en weinig AEM (onderste deel van de tabel).

Het toegenomen volume in het klassiek domein zien we terug bij alle gemeenten (kolom 3). Het volume effect is het sterkst bij de grotere gemeenten, omdat deze gemeenten relatief beter scoren op verschillende structuurkenmerken in de nieuwe verdeelformules. Bij de kleinste gemeenten is zichtbaar dat schaaffecten zijn gehonoreerd.

voor individuele gemeenten lopen effecten herijking uiteen

Achter de gemiddelde herverdeeffecten voor groepen gemeenten gaan uiteenlopende effecten voor individuele gemeenten schuil. Het histogram hieronder geeft inzicht in de spreiding van de herverdeeffecten voor het klassiek domein. Daarbij zijn gemeenten²³ gegroepeerd op basis van het herverdeeffect in euro's per inwoner in bandbreedtes van 15 euro.

Figuur S.4: Spreiding herverdeeffecten klassiek domein, rekening 2017

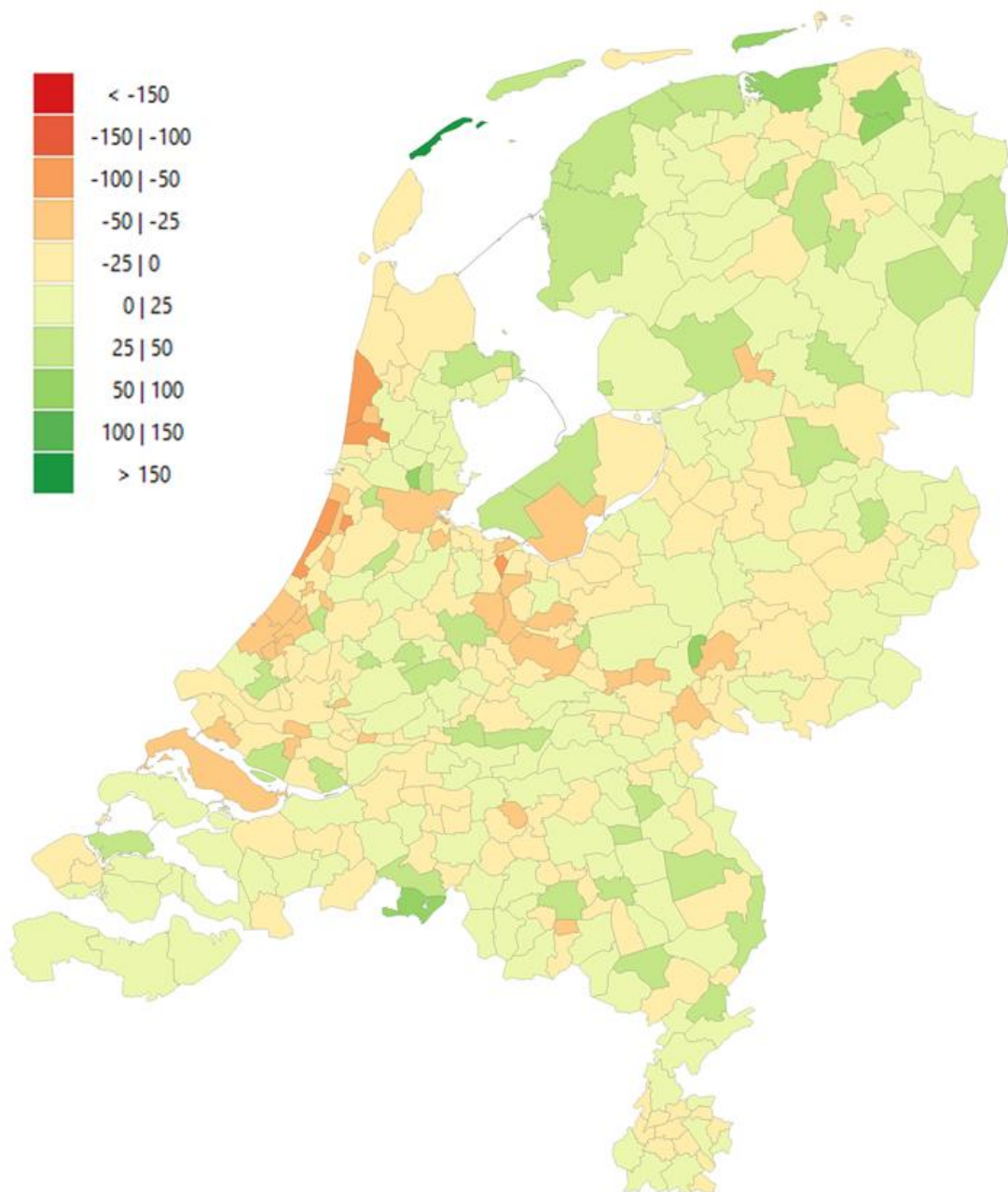


Het histogram laat zien dat de herverdeeffecten op het klassiek domein voor individuele gemeenten uiteenlopen van -66 euro tot +84 euro per inwoner. Voor 70% van de gemeenten ligt het herverdeeffect binnen een bandbreedte van -21 tot +24 euro per inwoner (middelste drie kolommen) en voor 90% van de gemeenten binnen een bandbreedte van -36 tot +39 euro per inwoner (middelste vijf kolommen).

Om de herverdeeffecten op het klassiek domein in euro's per inwoner voor afzonderlijke gemeenten zichtbaar te maken, is de landkaart hieronder gemaakt (figuur S.5).

²³ Exclusief wadgemeenten vanwege specifieke schaalbedragen die voor hun gehele takenpakket relevant zijn.

Figuur S.5: Spreiding herverdeeeffecten klassiek domein in euro's per inwoner, stand 2017



De herverdeeeffecten op het klassiek domein hangen in belangrijke mate samen met de afgenomen gewicht van de maatstaven bebouwendichtheid, aantal woonruimten en oppervlakte land. Dit heeft effect op sommige kustgemeenten met veelal hoge bebouwendichtheid en relatief veel recreatiewoningen (die meetellen in de maatstaf woonruimten). Het afgenomen belang van de maatstaf oppervlakte land wordt bij kleinere gemeenten deels gecompenseerd door een grotere betekenis van het schaalbedrag. Daarnaast is er sprake van een verschuiving van lokale naar regionale en landelijke centrumfuncties van gemeenten.

naar een integraal beeld van de herijking van het gemeentefonds

Dit rapport presenteert een nieuwe verdeling voor de uitgavenclusters in het klassiek domein die is ontwikkeld met behulp van regressieanalyse. De getoonde herverdeeeffecten hebben dan ook alleen betrekking op het klassiek domein. Voor een integraal beeld van de effecten van de herijking van het gemeentefonds dienen deze uitkomsten in samenhang te worden gezien met de uitkomsten van de voorgestelde verdeelmodellen voor het sociaal domein (AEF) en de nieuwe wijze van inkomstenverevening (BZK). De einduitkomst van deze synthese kan vervolgens bestuurlijk worden afgewogen tegen het ambitieniveau van een rechtvaardige verdeling zoals verwoord in artikel 7 van de Financiële-verhoudingswet (3^e aspiratieniveau van Goedhart). Dit is de basis van de Nederlandse financiële verhouding: solidariteit tussen gemeenten waarbij de sterkste schouders zoveel mogelijk de zwaarste lasten dragen.

1 Context herijking klassiek domein

verandering van het gemeentelijk takenpakket

De context waarin het openbaar bestuur werkt, is de afgelopen decennia sterk veranderd. Gemeenten staan voor uiteenlopende opgaven: denk aan de veranderingen in aard en omvang van hun takenpakket (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 op 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 zij 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 breed onderzoek 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 2018.²⁴

uitgangspunten van Financiële-verhoudingswet blijven ongewijzigd

Over de uitgangspunten voor de verdeling schrijft de minister in die Kamerbrief: *“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.”*

Ook verschillende andere stakeholders onderschrijven 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 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 ROB: Raad voor het Openbaar Bestuur). 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 gesignaleerd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Rfv/ROB.

het doel is een volledige en integrale herijking van de verdeling

Het doel van de herijking is te komen tot een volledige en integrale herziening van de verdeling van het gemeentefonds. De herijking is volledig, omdat alle uitgavenclusters van het gemeentefonds erin zijn betrokken evenals de verevening van de inkomsten. Daarnaast is de herijking integraal, omdat de clusters niet alleen afzonderlijk maar ook in onderlinge samenhang zijn bekeken. Bij het klassieke domein ligt de directe aanleiding voor het onderzoek in noodzakelijk onderhoud (overhead, onwenselijk geachte maatstaven), de behoefte om de genoemde specifieke vraagpunten op te lossen en de nadrukkelijke wens om de verdeling te vereenvoudigen. Het onderzoek richt zich op de verdeling en niet de omvang van het gemeentefonds.

²⁴ KST 34755 B/C Nr. 18, Brief aan de Tweede Kamer 'Heroverweging financiële verhoudingen' d.d. 6-7-2018.

herijking verdeling gemeentefonds in drie delen

Hoe de verdeling van het gemeentefonds het beste kan worden herijkt heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) laten onderzoeken in drie delen: uitgaven sociaal domein, uitgaven klassiek domein en inkomsten. Het sociaal domein²⁵ heeft een totale omvang van circa 18 miljard euro, het klassiek domein²⁶ is circa 13 miljard euro groot en het inkomstencluster bedraagt ruim 3 miljard euro. Er is voor deelonderzoeken gekozen, omdat het inhoudelijk verschillende domeinen betreft en de bestuurlijke dynamiek anders is. Voor het sociaal domein heeft adviesbureau Andersson Elffers Felix verdelvoorstellen ontwikkeld. Centrum beleidsadviseur onderzoek (Cebeon) heeft in samenwerking met Regioplan beleidsonderzoek de uitgavenclusters van het klassiek domein onderzocht. Voor de herijking van de *inkomsten* heeft het ministerie van BZK zelf voorstellen ontwikkeld, waarbij Cebeon ondersteuning heeft verleend. Het totale effect van de herijking wordt bepaald door de combinatie van het effect op de drie genoemde onderdelen. De samenvoeging van deze effecten is een verantwoordelijkheid van de gemeentefondsbeheerders evenals de informatievoorziening hierover richting gemeenten.

recht doen aan verschillen in kosten en inkomsten is complexe opgave

De huidige verdeling van het gemeentefonds wordt als complex ervaren. De afgelopen jaren zijn oplossingen voor verdelvraagstukken geïmplementeerd die ieder afzonderlijk goed zijn uit te leggen, maar door een opeenstapeling van keuzes hebben geleid tot een ondoorzichtig geheel. Daarnaast is een aantal specifieke punten over de achtergrond van kostenverschillen blijven liggen na het groot onderhoud in 2014/2015.²⁷ Het gaat om investeringsgerelateerde uitgaven, effecten van regionalisering, bijzondere omstandigheden die tot meerkosten kunnen leiden (schaaleffecten, bodemgesteldheid en krimp) en de specifieke vaste bedragen van de grootste gemeenten. Tot slot is de wijze waarop gemeentelijke inkomsten in de verdeling worden betrokken aan herziening toe en hebben diverse gemeenten aandacht gevraagd voor de gevolgen van de verdeling voor hun financiële positie.

uit oogpunt van transparantie is gekozen voor een statistische methode

De gemeentefondsbeheerders hechten veel belang aan een zorgvuldig proces en uitlegbare uitkomsten van de herijking. Met het oog hierop is gekozen voor een andere, statistische methode (lineaire regressie) in plaats van de tot op heden gebruikelijke verschillenanalyse.

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 van september 2019.

specifieke aandachtspunten voor herijking klassiek domein

Aan Cebeon is gevraagd om in het onderzoek naar het klassiek domein in te gaan op een aantal onderwerpen waarvoor de Tweede Kamer, de ROB en VNG op basis van het voorgaande herijkingstraject aandacht hebben gevraagd.²⁸ Het betreft:

²⁵ Dit omvat de volgende onderdelen: Sociale basisvoorzieningen, Participatie, Jeugd, Wmo en Beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang.

²⁶ Dit omvat 5 clusters: Bestuur en ondersteuning (B&O), Openbare orde en veiligheid (O&V), Onderwijs (OND), Sport, cultuur en recreatie (SCR) en Infrastructuur, ruimte en milieu (IRM).

²⁷ 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*.

²⁸ 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*.

- *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;
- *regionale verschillen*: hierbij gaat het om kostenverhogende factoren die vooral samenhangen met krimp (in regio's).

het onderzoek is uitgevoerd onder intensieve ambtelijke en bestuurlijke begeleiding

Aan een zorgvuldig proces en uitlegbare uitkomsten hebben ook ambtelijk deskundigen, bestuurders van gemeenten een actieve en constructief-kritische bijdrage geleverd. Hun inbreng kreeg gestalte via de stuurgroep klassiek, de begeleidingscommissie klassiek en de bestuurlijke kopgroep van de VNG-commissie Financiën. Wij danken alle betrokkenen voor hun inbreng die wij zeer gewaardeerd hebben.

de resultaten voor het klassiek domein maken onderdeel uit van een integraal voorstel

Op basis van de onderzoeksresultaten voor de 3 delen van de herijking (sociaal, klassiek en inkomsten) stellen de fondsbeheerders –in afstemming met betrokken partijen– een voorstel op voor aanpassing van de verdeling. Over dit integraal verdelingsvoorstel vragen zij advies aan de VNG en de ROB. Na dit advies volgt een bestuurlijk besluitvormingstraject, waarvan de uitkomsten uiteindelijk resulteren in de circulaire.

leeswijzer

Het voorliggende rapport bevat de uitkomsten van het herijkingsonderzoek in het klassieke domein. De opbouw van het rapport is als volgt:

- hoofdstuk 2 schetst het boordelingskader voor een rechtvaardige verdeling;
- hoofdstuk 3 maakt duidelijk hoe regressieanalyse is toegepast op de verdeling in het klassiek domein;
- hoofdstuk 4 t/m 8 presenteren de belangrijkste uitkomsten per uitgavencluster;
- hoofdstuk 9 geeft een totaalbeeld van de verklaringsmodellen in het klassiek domein;
- hoofdstuk 10 schetst hoe de verklaringsmodellen zijn omgezet in een verdeelmodel;
- hoofdstuk 11 gaat in op de herverdeeleffecten in het klassieke domein.

In de bijlagen wordt nader toegelicht:

- A. samenstelling van de stuurgroep, de bestuurlijke kopgroep en de begeleidingscommissie;
- B. omvang en samenstelling van de steekproef;
- C. clusterindeling;
- D. verkenningen naar effecten van verplichte regionalisering;
- E. verkenningen naar aanleiding van de nulvariant voor sommige clusteronderdelen;
- F. gebruikte afkortingen.

2 Beoordelingskader voor een rechtvaardige verdeling

2.1 Uitgangspunten rechtvaardige verdeling vastgelegd in Financiële-verhoudingswet

De uitgangspunten voor een rechtvaardige verdeling zijn vastgelegd in de Financiële-verhoudingswet (Fvw) uit 1997. De afgelopen jaren is een aantal beschouwingen verschenen van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv/ROB), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Raad van State over verschillende onderdelen van de financiële verhoudingen.²⁹ In de kern onderschrijven deze rapporten dat de uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet nog steeds gelden. Dit is bij de start van het herijkingsonderzoek bevestigd in een brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer (juli 2018).

Het centrale doel van de verdeling is om gemeenten in een *gelijkwaardige* financiële uitgangspositie te brengen. Bij de verdeling van de algemene uitkering dient volgens de Fvw rekening te worden gehouden met: a) *verschillen in noodzakelijke uitgaven* tussen gemeenten (kostenoriëntatie) en b) *de mogelijkheden die een gemeente heeft om die kosten te kunnen dekken uit eigen inkomsten* (draagkracht). Dit maakt dat vergelijkbare gemeenten bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen realiseren. Dit zogenoemde 3^e aspiratieniveau van Goedhart is vastgelegd als wettelijk uitgangspunt voor de verdeling van het gemeentefonds, zoals verwoord in artikel 7 van de Financiële-verhoudingswet en uitgewerkt in de Memorie van Toelichting.

Artikel 7 Financiële-verhoudingswet

De verdeling over de gemeenten van het voor de algemene uitkeringen beschikbare bedrag houdt rekening met de verschillen tussen de gemeenten in het vermogen tot het voorzien in eigen inkomsten en met de verschillen in noodzakelijke uitgaven.

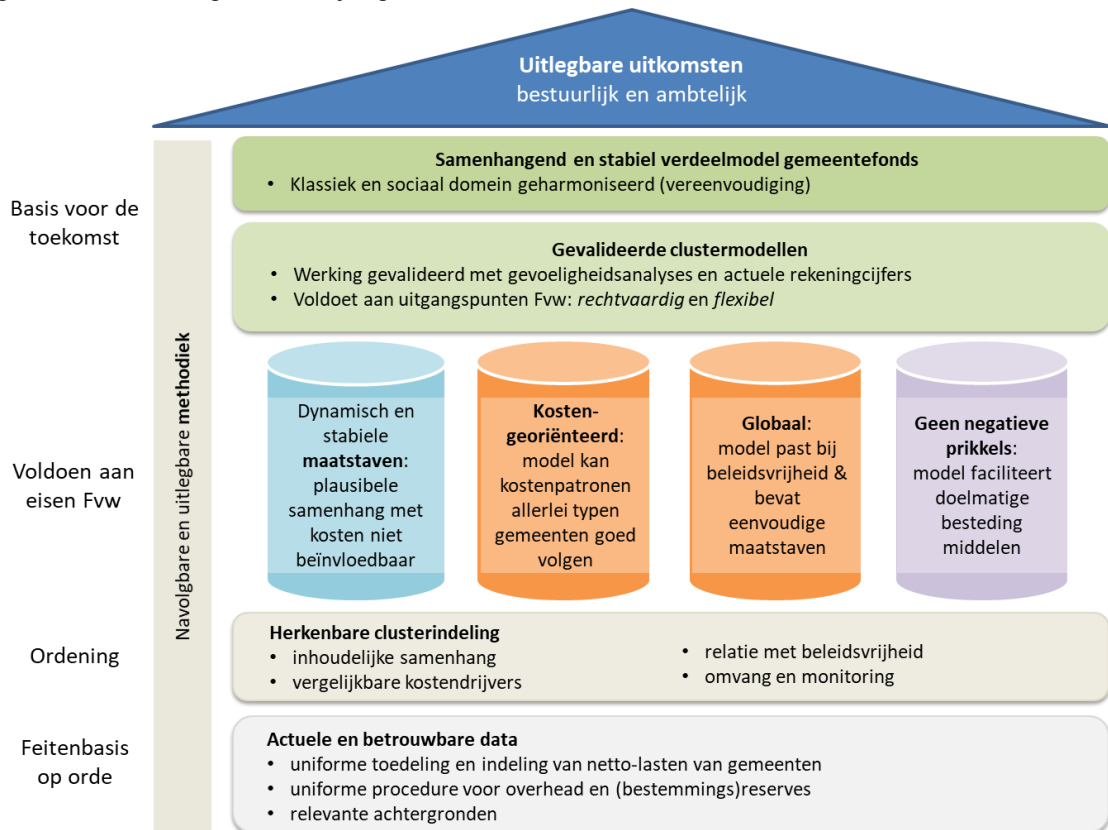
2.2 Beoordelingskader herijking gemeentefonds

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.

Het doel van het herijkingstraject is te komen tot een verdeling die als *'beter'* wordt gezien dan de huidige. Hiervoor biedt het beoordelingskader handvatten (zie figuur 2.1).

²⁹ 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*.

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 van gemeenten dienen onderling vergelijkbaar te zijn. Dit is een 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 de 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 4 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 klassiek domein en sociaal domein tot een samenhangend model voor het gemeentefonds (groene lagen in figuur 2.1)*: de ontwikkelde clustermodellen worden gevalideerd met behulp van gevoeligheidsanalyses en de in beide domeinen gebruikte maatstaven zijn geharmoniseerd.

2.3 Weging van criteria in het beoordelingskader

Het vastgestelde beoordelingskader omvat diverse criteria die in onderlinge samenhang moeten worden gewogen. Het criterium ‘kostenoriëntatie’ is het centrale uitgangspunt bij het verdeelstelsel van het gemeentefonds omdat het is vastgelegd in artikel 7 van de Fvw.

Niet elk criterium in het beoordelingskader heeft eenzelfde gewicht. Het centrale doel van een verdeling is om gemeenten in een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te brengen (zie ook Kamerbrief juli 2018). Bij de verdeling van de algemene uitkering dient rekening te worden gehouden met **kostenverschillen** tussen gemeenten (kostenoriëntatie) én 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 3^e aspiratieniveau van Goedhart³⁰). Gekoppeld aan het beoordelingskader betekent dit uitgangspunt dat de (dynamische) **kostenoriëntatie** een **zwaarwegend criterium** is bij de uiteindelijke beoordeling van een model. Het is niet wenselijk dat elk jaar opnieuw een verdeelformule wordt geschat. Dit kan alleen als de ontwikkeling van de maatstaven in de pas loopt met de kostenontwikkeling. 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. Dan is er sprake van een toekomstbestendige verdeelsystematiek.³¹

Gegeven de aanleiding van de herijking heeft de stuurgroep klassiek aangegeven dat de volgende elementen zwaarder zouden moeten wegen in de beoordeling:

- *uitlegbare uitkomsten*: de modellen moeten zijn opgebouwd uit plausibele combinaties van maatstaven en gewichten en de modeluitkomsten moeten een plausibele relatie hebben met de kostenpatronen van typen gemeenten. Aangezien de uitkomsten van de huidige verdeling voor het klassiek domein geen aanleiding voor herijking zijn,³² betekent dit ook dat de herverdeefffecten van de nieuwe verdeling voor het klassiek domein uitlegbaar moeten zijn vanuit de gemaakte keuzes in de vormgeving van de nieuwe verdeelmodellen;
- *globaliteit*: de modellen moeten niet onnodig veel of onnodig complexe maatstaven bevatten. Dit element weegt zwaarder naarmate sprake is van meer beleidsvrijheid³³ en moet afgewogen worden tegen het belang van kostenoriëntatie.

Gezien het feit dat criteria soms op gespannen voet staan en zo goed mogelijk moeten aansluiten bij de wet heeft de stuurgroep klassiek besloten om de drie centrale criteria uit het beoordelingskader te *prioriteren*: primair kostenoriëntatie, secundair uitlegbaarheid en globaliteit en tertiair de andere criteria.

De overige elementen uit het beoordelingskader zijn afgeleid van of ondersteunend aan de eerder genoemde criteria van kostenoriëntatie, uitlegbaarheid en globaliteit. Het gaat met name om:

- actuele en betrouwbare data (gecodeerde gegevens steekproefgemeenten)
- herkenbare clusterindeling (aansluitend bij Iv3-taakvelden)
- dynamische en stabiele maatstaven (hieraan voldoen alle bestaande maatstaven)
- gevalideerde clustermodellen (gevoeligheidsanalyse en een toets op actuelere rekeningcijfers 2018)
- geen negatieve prikkels (goed beleid wordt niet gestraft en ongewenst beleid niet beloond)
- samenhangend en stabiel verdeelmodel (geen benaderingen of proxy's als verdeelmaatstaf).

³⁰ C. Goedhart, 'Een theoretisch kader voor inkomstenvererving door lagere overheden', in N.C.M. van Niekerk (red.), *Macht en middelen in de verhouding Rijk en lagere overheden*. Den Haag 1982: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

³¹ "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*, blz. 67.

³² In het periodiek onderhoud dat jaarlijks door BZK wordt uitgevoerd, is voor het klassiek domein geen 'scheve verdeling' geconstateerd.

³³ In de Fvw wordt globaliteit gekoppeld aan de wens om in de verdeling van het gemeentefonds de gemeentelijke autonomie te respecteren, naast de wens om het stelsel transparant te houden (*Memorie van Toelichting*, blz. 16).

2.4 Uitgangspunten Financiële-verhoudingswet vertaald in nieuwe methode

nieuwe methode: pas regressieanalyse toe op feitelijke netto lasten van gemeenten

Op basis van onderzoek van SEO is gekozen voor het ontwikkelen van een verdeling voor het sociaal domein met behulp van lineaire regressieanalyse op basis van feitelijke netto lasten van gemeenten.³⁴ Er was behoefte aan een transparante en narekenbare methode. Omdat consistentie in methode voor de verdeling van de algemene uitkering wenselijk werd geacht, is er ook voor het klassieke domein voor gekozen om modellen te schatten met behulp van lineaire regressie in plaats van de – specifiek voor het gemeentefonds ontwikkelde – methode van verschillenanalyse. Deze methode was sinds de introductie van de huidige verdeelsystematiek in 1997 de standaard.³⁵

toepassen regressieanalyse binnen kaders Financiële-verhoudingswet vraagt om maatwerk oplossingen

Uit het 3^e aspiratieniveau van de Financiële-verhoudingswet volgt een aantal belangrijke aandachtspunten bij het gebruik van regressieanalyse.³⁶ Kortgezegd gaat het om

- a) *proxy-effecten*: regressie kan op statistische gronden maatstaven selecteren die geen echte kostendrijver zijn of hieraan een te licht/te zwaar gewicht toekennen in relatie tot de omvang van de noodzakelijke uitgaven die zij moeten verklaren;
- b) *kip-ei probleem*: gemeenten met meer eigen middelen kunnen ook meer uitgeven, maar deze bovengemiddelde uitgaven mogen niet in het gemeentefonds worden gehonoreerd. Regressie maakt geen onderscheid tussen bovengemiddelde en noodzakelijke uitgaven;
- c) *eigen keuzes*: feitelijke uitgaven van gemeenten worden mede bepaald door eigen keuzes voor een hoger/lager voorzieningenniveau en een meer/minder efficiënte uitvoering. Eigen keuzes die tot uitdrukking komen in bovengemiddelde uitgaven mogen niet in het gemeentefonds worden gehonoreerd. Regressie probeert alle uitgavenverschillen met structuurkenmerken (exogene factoren) te vangen, inclusief boven- of ondergemiddelde uitgaven die samenhangen met eigen keuzes (endogene factoren).

Binnen de randvoorwaarden van het onderzoek is in de toepassing van de nieuwe methode op het klassiek domein zo goed mogelijk met deze aandachtspunten rekening gehouden door:

- a) verklaringsmodellen te schatten op *clusteronderdelen* (inhoudelijk samenhangende onderdelen van clusters) en gebruik te maken van maatstaven die een *onderbouwde relatie* hebben met de kosten. Dit draagt bij aan de uitlegbaarheid van de maatstaven in de nieuwe modellen;
- b) verklaringsmodellen te *corrigeren* voor de beschikbaarheid van eigen middelen (algemene eigen middelen en specifieke vaste bedragen);
- c) een *residuenanalyse* uit te voeren op de aansluitverschillen van de verklaringsmodellen, waarbij exogene factoren (structuurkenmerken) zijn onderscheiden van endogene factoren (eigen keuzes).

In het volgende hoofdstuk lichten we nader toe hoe de regressieanalyse is toegepast in het klassiek domein gegeven de drie genoemde aandachtspunten.

³⁴ SEO (2018). *De optimale verdeelsystematiek voor het sociaal domein in het gemeentefonds*, Amsterdam.

³⁵ Begin jaren '90 heeft de toenmalige Raad voor de Gemeentefinanciën vastgesteld dat verschillende onderzoeksmethoden (waaronder lineaire regressie) zodanige tekortkomingen hebben, dat hiermee geen geschikte verdeling voor het gemeentefonds kan worden ontwikkeld. Daarom heeft zij opdracht gegeven een nieuwe methode (de verschillenanalyse) te ontwikkelen, specifiek toegesneden op de eisen die worden gesteld aan de verdeling in het gemeentefonds (zie ook Memorie van Toelichting van de Financiële-verhoudingswet 1997).

³⁶ Zie bijvoorbeeld Raad voor de Gemeentefinanciën, *Nieuwe verdeling gemeentefonds*, Brief aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Financiën, 18 maart 1994 en 'De verschillenanalyse, toegepast op de verdeling van het gemeentefonds' in: Vereniging voor Beleidsonderzoek (2009), *Methoden van beleidsonderzoekers: creatief en oplossingsgericht*.

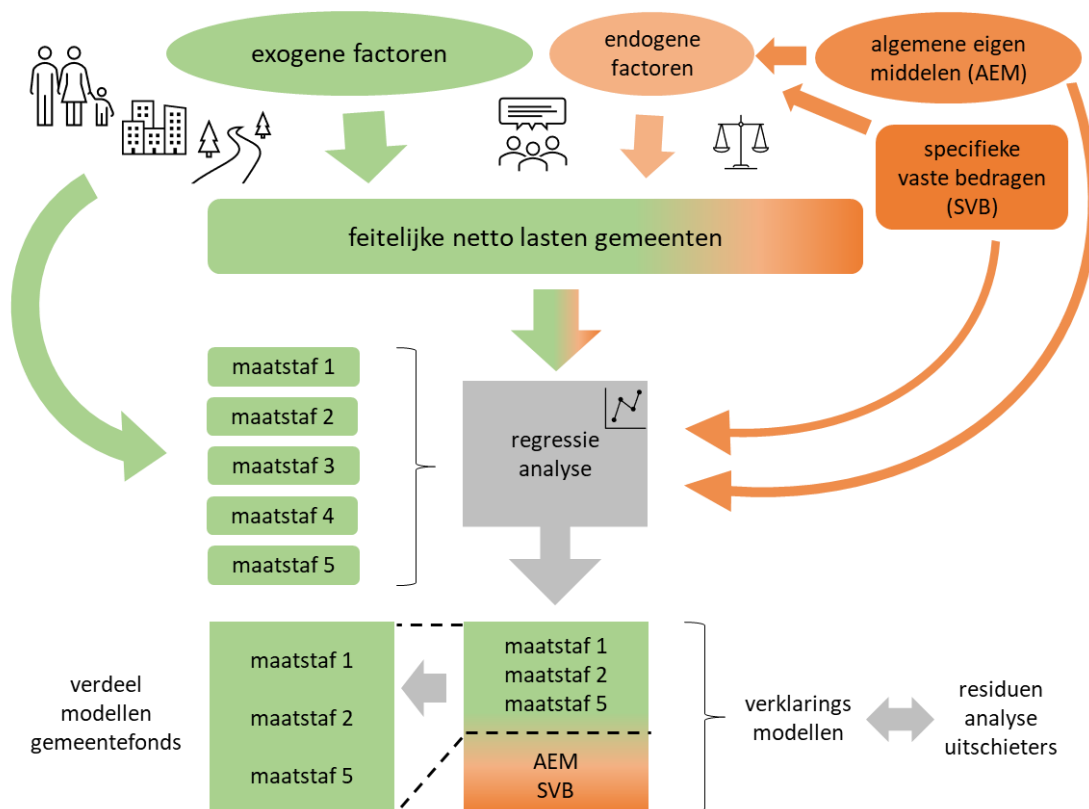
3 Regressieanalyse toegepast op het gemeentefonds

We leggen in paragraaf 3.1 uit hoe (lineaire) regressieanalyse werkt en hoe de gewichten van de maatstaven worden geschat. Met een *infographic* maken we in één oogopslag duidelijk hoe dit in het onderzoek is toegepast. Aansluitend lichten we toe hoe de aandachtspunten voor het toepassen van regressieanalyse (zie paragraaf 2.4) zijn aangepakt. Hierbij komen aan de orde: proxy-effecten (paragraaf 3.2), kip-ei probleem (paragraaf 3.3) en eigen keuzes (paragraaf 3.4). Met deze aandachtspunten moet rekening worden gehouden bij het toepassen van (lineaire) regressieanalyse, omdat de verdeling anders niet goed aan de uitgangspunten van de Fvw voldoet. In paragraaf 3.5 vertalen we de overwegingen bij de methode in een logische stapsgewijze aanpak per uitgavencluster in het klassiek domein. Tot slot komen in paragraaf 3.6 de specifieke thema's voor de herijking aan de orde.

3.1 Regressieanalyse toepasbaar gemaakt

We hebben onderstaande *infographic* (figuur 3.1) opgesteld om grafisch weer te geven hoe wij de regressieanalyse hebben toegepast. Op deze wijze is tevens invulling gegeven aan het advies van de ROB dat 'regressie met een flinke dosis verstand' moet worden toegepast.³⁷

Figuur 3.1: Toepassing regressieanalyse op verdeling klassiek domein



³⁷ Raad voor het openbaar bestuur (2019). *Briefadvies onderzoeksmethode verdeelmodellen sociaal domein gemeentefonds*, Den Haag (kenmerk 2019-12020).

Leeswijzer

Boven in de *infographic* zijn de feitelijke netto lasten van gemeenten centraal gesteld. De kleur hiervan loopt van groen naar oranje om aan te geven dat de netto lasten samenhangen met *exogene* (maatstaven: groen) en *endogene* factoren (gemeentelijke keuzes rond voorzieningenniveau en wijze van uitvoering: oranje). De effecten van deze factoren lopen in elkaar over en zijn niet altijd duidelijk te scheiden. Tevens worden de feitelijke netto lasten beïnvloed door verschillen in feitelijk beschikbare *eigen middelen*: algemene eigen middelen (AEM) en specifieke vaste bedragen (SVB) die via het gemeentefonds worden uitgekeerd.

In het midden van het schema worden de maatstaven (van links) en AEM/SVB (van rechts) samengevoegd in de *regressieanalyse*. Daar vindt –in het grijze gedeelte– de schatting plaats van het regressiemodel. In het grijze gedeelte vindt tevens een iteratief proces plaats, waarbij stap voor stap wordt gewerkt aan optimalisering (zie paragraaf 3.5 voor de uitwerking). De regressieanalyse resulteert in *verklaringsmodellen* die zowel maatstaven bevatten als variabelen voor eigen middelen (AEM en SVB) ter verklaring van verschillen in feitelijke netto lasten.

De verklaringsmodellen zijn gevalideerd en onderworpen aan een *residuenanalyse* (rechtsonder) op de uitschieters. In deze beoordeling worden de endogene factoren (gemeentelijke keuzes rond voorzieningenniveau en wijze van uitvoering) betrokken.

Uiteindelijk dient het *verdeelmiddel* (linksonder) in het gemeentefonds alleen te bestaan uit de maatstaven. Daartoe worden uit de verklaringsmodellen de variabelen (AEM en SVB) verwijderd die geen onderdeel mogen uitmaken van de verdeling.

Ter verdieping geven we in onderstaande box technische toelichting op hoe regressieanalyse werkt.

Hoe werkt regressieanalyse?

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 keuzes/voorkeuren van gemeenten (voorzieningenniveau en wijze van uitvoering) en (3) exogene kostenverhogende structuurkenmerken (bijvoorbeeld een slechte bodemgesteldheid of een zwakke sociale structuur). Ofwel: netto lasten = f (inkomstenbronnen, endogene factoren, exogene kostenfactoren)

Regressieanalyse is een methode waarmee een 'afhankelijke variabele' verklaard kan worden met een bepaalde set 'onafhankelijke variabelen' (maatstaven). In dit onderzoek is de afhankelijke variabele de feitelijke netto lasten per cluster (in 2017), terwijl de relevante structuurkenmerken per cluster worden gebruikt als onafhankelijke variabelen (maatstaven). De regressieanalyse bepaalt per maatstaf een gewicht (coëfficiënt). Door deze gewichten met de betreffende maatstaven te vermenigvuldigen kunnen per gemeente voorspelde feitelijke netto-lasten worden berekend. Deze uitkomst per maatstaf wordt uitgedrukt als percentage in de totale verklaring voor het betreffende cluster (aandeel in een verklaringsmodel). Het gewicht van een maatstaf kan worden geïnterpreteerd als het effect van de maatstaf, gecorrigeerd voor de invloed van andere maatstaven en beschikbare eigen middelen (binnen hetzelfde clusteronderdeel).

De verschillen tussen de werkelijke en de voorspelde uitgaven noemen we aansluitverschillen of residuen. Een regressieanalyse (verklaringsmodel) vindt de set coëfficiënten die de som van alle aansluitverschillen (in het kwadraat) minimaliseert.

Bekend is dat feitelijke uitgaven worden beïnvloed door de mate waarin gemeenten beschikken over algemene eigen middelen en endogene factoren of keuzes/voorkeuren van gemeenten. Hierop gaan we in paragraaf 3.3 en 3.4 uitgebreid in.

3.2 Proxy-effecten minimaliseren: schatten op clusteronderdelen met onderbouwde kostendrijvers

sterke statistische verbanden duiden niet altijd op hogere kosten

Een statistisch verband (correlatie) tussen maatstaven en feitelijke netto lasten betekent niet dat er ook een logisch inhoudelijk verband bestaat. Als een maatstaf geen echte kostenbepalende factor is, werkt deze als een *proxy* (benadering) voor een effect dat beter met andere maatstaven kan worden beschreven, maar die de regressieanalyse niet uit zichzelf kan herkennen. Hieronder is dat met een voorbeeld toegelicht.

Voorbeeld: proxy-werking van maatstaven in regressieanalyse

De verdeelmodellen voor het clusteronderdeel Ruimte, milieu en economie (RME) bevatten maatstaven met een historisch karakter (historische kernen en bewoonde oorden 1930). Binnen dit clusteronderdeel heeft slechts een beperkt deel van de kosten een relatie met het historische karakter van gemeenten. In de regressieanalyse schieten deze historische maatstaven echter door: ze krijgen een aandeel van circa 25% in het verklaringsmodel. Het belang van deze maatstaven wordt hierdoor met regressie overschat. Dit komt doordat deze maatstaven werken als proxy voor de kosten als gevolg van een hoge bebouwingsdichtheid en fysieke probleemcumulatie in grote gemeenten. Het gevolg is dat de gewichten die regressie aan deze historische maatstaven geeft niet goed aansluiten bij de dynamiek in de kosten. Voor alle maatstaven in de verdeling moet gelden dat de relatie met de kosten inhoudelijk logisch is, ook in dynamisch opzicht. Om deze reden is bestuurlijk ingegrepen door de kosten die gerelateerd zijn aan historiciteit in het cluster IRM (onderdeel RME) te maximeren, waarbij is aangesloten bij het aandeel dat deze maatstaven in de huidige verdeling vertegenwoordigen.

Regressieanalyse kiest voor maatstaven met de meeste statistisch toegevoegde waarde. Dit levert weliswaar eenvoudige modellen op, maar soms ook onlogische gewichten voor maatstaven. De kans hierop is groter naarmate clusters een heterogener karakter hebben. Dit bleek bijvoorbeeld uit regressieanalyses op cluster-niveau.³⁸ Door diverse clusteronderdelen samen te nemen in één globaal cluster krijgen maatstaven soms minder plausible gewichten. Een en ander leidt tot verdeelmodellen waar niet alle relevante kostendrijvers goed inzitten. Hetgeen voor diverse (typen) gemeenten tot onlogische uitkomsten leidt.

Daarnaast speelt nog een ander aspect. Soms hangen kostenverschillen tussen gemeenten samen met specifieke omstandigheden die slechts in een beperkt aantal gemeenten relevant zijn, maar voor de betreffende gemeenten zeer bepalend zijn voor hun kosten. Zo zijn er bijvoorbeeld enkele tientallen gemeenten met een zeer slechte bodemgesteldheid, die als gevolg daarvan worden geconfronteerd met relatief hoge kosten voor wegenonderhoud. Omdat dit kenmerk voor een selecte groep gemeenten relevant is, bestaat de kans dat regressie dit niet goed oppakt, omdat de toegevoegde waarde voor alle andere gemeenten beperkt is. Voor gemeenten met een slechte bodemgesteldheid is het opnemen van een dergelijk structuurkenmerk echter heel bepalend voor de uitkomst. Dat maakt dat – naast de beoordeling van de statistische kwaliteit (R^2) – ook steeds is gekeken naar de aansluitverschillen voor groepen steekproefgemeenten met bepaalde structuurkenmerken (naast omvang bijvoorbeeld ook veel kernen, bodemgesteldheid, centrumfunctie, et cetera).

verklaarde variantie op zichzelf onvoldoende om kostenoriëntatie Fvw te beoordelen

Om de nieuwe verdeelmodellen te kunnen scoren op de mate van kostenoriëntatie wordt binnen regressieanalyse vaak gekeken naar de verklaarde variantie (R^2): de mate waarin de verdeling aansluit op de feitelijke netto lasten van gemeenten. In een regressieanalyse worden deze aansluitverschillen geminimaliseerd en

³⁸ Cebeon (2020). *Herijking gemeentefonds: klassieke taken en inkomsten* (tussenrapport), april 2020.

de R^2 geeft een indicatie van de mate waarin dit is gelukt. De verklaarde variantie geeft op zichzelf onvoldoende houvast voor de beoordeling van de mate van kostenoriëntatie (normkosten³⁹), mede vanwege de in de vorige paragraaf genoemde specifieke omstandigheden of eigen keuzes van gemeenten. In tabel 3.1 is dit geïllustreerd aan de hand van een *fictief* voorbeeld met 4 (typen) gemeenten die verschillende keuzes hebben gemaakt over voorzieningenniveau en uitvoeringspraktijk.

Tabel 3.1: Voorbeeld van invloed verschillende modeluitkomsten op verklaarde variantie (R^2).

<i>type gemeente</i>	<i>feitelijke netto lasten</i>	<i>uitkomst model 1</i>	<i>aansluit verschil model 1</i>	<i>uitkomst model 2</i>	<i>aansluit verschil model 2</i>	<i>uitkomst model 3</i>	<i>aansluit verschil model 3</i>
A. sober en erg efficiënt	70	100	30	70	0	40	-30
B. sober en gemiddeld efficiënt	80	85	5	85	5	85	5
C. luxe en gemiddeld efficiënt	90	85	-5	85	-5	85	-5
D. luxe en inefficiënt	100	70	-30	100	0	130	30
Totaal gemiddeld	85	85	0	85	0	85	0
verklaarde variantie (R^2)			90%		90%		90%

In tabel 3.1 is te zien dat verschillende modellen een vergelijkbare R^2 hebben. De sober en efficiënte gemeente A heeft gekozen voor een laag voorzieningenniveau en een efficiënte uitvoering, wat leidt tot relatief lage netto lasten (70). Deze gemeente heeft in model 1 een uitkomst van 100, wat leidt tot een *positief* aansluitverschil voor gemeente A. Gemeente D heeft juist gekozen voor een luxe voorzieningenniveau en werkt inefficiënt, wat tot uiting komt in een relatief hoog feitelijk netto lastenniveau (100). Model 1 honoreert deze keuzes niet, wat tot uiting komt in een *negatief* aansluitverschil voor gemeente D. Model 1 heeft een verklaarde variantie van 90%.

Bij model 3 is de situatie precies omgekeerd. Met dit model ontvangt de sober en efficiënte gemeente A juist minder dan de feitelijke netto lasten, wat resulteert in een *negatief* aansluitverschil. De luxe en inefficiënte gemeente D ontvangt met model 3 juist meer dan de feitelijke netto lasten, wat resulteert in een *positief* aansluitverschil. Model 3 heeft eveneens een verklaarde variantie van 90%.

Ook model 2 heeft een verklaarde variantie van 90%, terwijl bij dit model de aansluitverschillen van de gemeenten veel kleiner zijn. Dat komt doordat de som van de gemiddelde (gekwadrateerde) afwijking tussen feitelijke netto lasten en modeluitkomst hetzelfde is als in model 1 en 3.

Dit voorbeeld illustreert dat de verklaarde variantie alleen een indicatie geeft van de gemiddelde omvang van de aansluitverschillen, maar ongevoelig is voor het teken⁴⁰ van het aansluitverschil en de spreiding in de aansluitverschillen en daarmee geen goede indicator is voor de beoordeling van de mate van kostenoriëntatie. In dit voorbeeld zou het redelijk zijn als elke gemeente ongeveer 85 euro per inwoner uit het model krijgt, aangezien de afwijkingen zijn gerelateerd aan eigen keuzes omtrent voorzieningenniveau en efficiëntie.

clustermodellen zijn ontwikkeld vanuit inhoudelijk samenhangende taakonderdelen

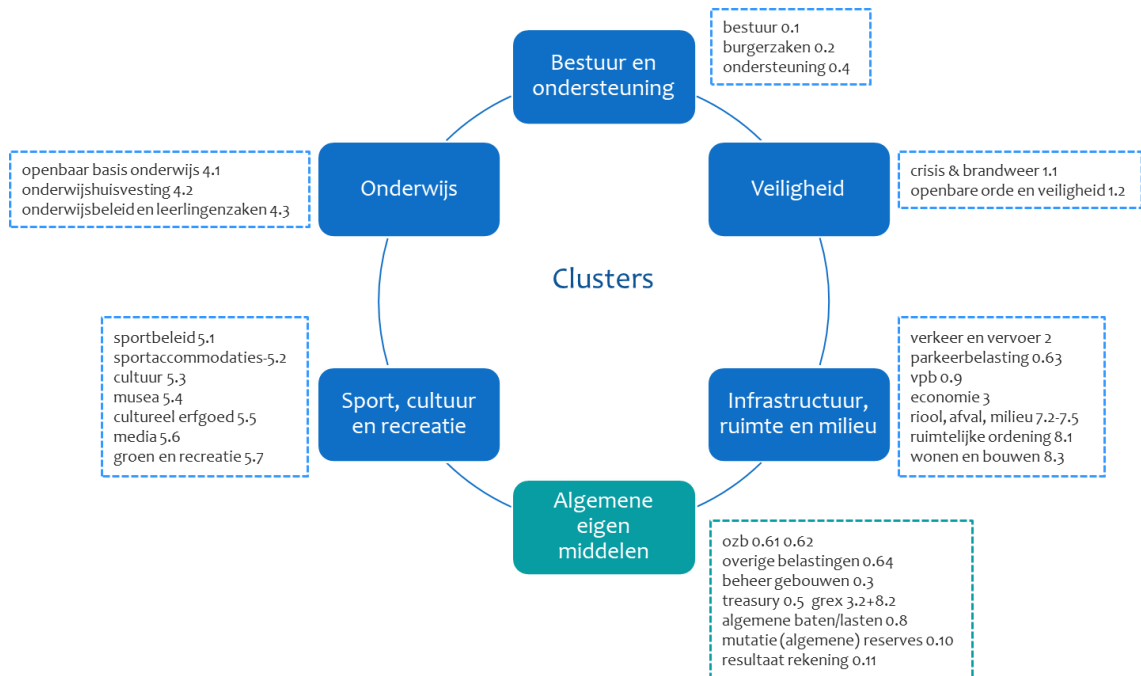
Om de kans op proxy-effecten te minimaliseren, hebben we de verklaringmodellen geschat op clusteronderdelen. In bijlage C is toegelicht hoe de bestuurlijk vastgestelde uitgavenclusters van het klassiek domein

³⁹ Zie memorie van toelichting Financiële-verhoudingswet 1997.

⁴⁰ Dit komt doordat in de verklaarde variantie verschillen tussen waarnemingen en modeluitkomst worden gekwadrateerd, waardoor het teken van het verschil niet uitmaakt. Voor de R^2 maakt het niet uit of een gemeente boven of onder de lijn zit.

tot stand zijn gekomen. Het gaat om inhoudelijk samenhangende takenpakketten van gemeenten, in aansluiting op de Iv3-taakvelden uit het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV). De resulterende indeling is weergegeven in figuur 3.2.

Figuur 3.2: Uitgavenclusters klassiek domein in relatie tot Iv3-taakvelden



Bij het onderscheiden van clusteronderdelen hanteren we dezelfde inhoudelijke criteria als bij de afbakening van de clusters, maar zoeken we naar inhoudelijk samenhangende takenpakketten die minder heterogeen van aard zijn. Bij meer homogene clusteronderdelen is de verwachting dat een eenduidiger relatie gevonden kan worden tussen feitelijke netto lastenpatronen en structuurkenmerken. Randvoorwaarde is dat de clusteronderdelen wel van voldoende omvang zijn met het oog op de beoogde globaliteit van het deelstelsel.

In overleg met de begeleidingscommissie, stuurgroep en bestuurlijke kopgroep zijn de volgende clusteronderdelen binnen de uitgavenclusters onderscheiden:

1. Bestuur en ondersteuning (B&O). In de huidige gemeentefondssystematiek worden de volgende onderdelen onderscheiden: bestuursorganen, bevolkingszaken en algemene ondersteuning. In de analyse zijn bestuursorganen en bevolkingszaken samengenomen;
2. Orde en veiligheid (O&V). In de huidige systematiek wordt een onderscheid gemaakt naar crisisbeheersing en brandweer en overige openbare orde en veiligheid. Deze indeling is ook nu toegepast;
3. Onderwijs (OND). In de huidige systematiek wordt een onderscheid gemaakt naar onderwijshuisvesting (voornamelijk kapitaallasten) en overige educatie. Dit blijft in de analyses ongewijzigd;
4. Sport, cultuur en recreatie (SCR). In de huidige systematiek wordt onderscheid gemaakt naar onderdelen die een relatie hebben met het historische karakter van gemeenten en onderdelen waarvan de gemeentelijke kosten sterk worden beïnvloed door de centrumfunctie zoals sport, recreatie en cultuur. In de analyse worden zo drie onderdelen onderscheiden: sport en recreatie, cultuur en historie.
5. Infrastructuur, ruimte en milieu (IRM). In het huidige systematiek worden de volgende onderdelen onderscheiden: wegen en water, fysiek milieu, volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing. Op basis van de gevonden uitgavenpatronen bij de steekproefgemeenten is gekozen voor

de volgende onderdelen in de analyses: infrastructuur (INFRA), ruimte, milieu en economie (RME) en riolering en reiniging.

Tabel 3.2 laat zien wat de omvang is van de uitgavenclusters waarvoor verdeelformules zijn gemaakt en de spreiding van de netto lastenniveaus over groottegroepen van steekproefgemeenten.

Tabel 3.2: Feitelijke netto lasten voor de uitgavenclusters klassiek domein. Bron: steekproefgemeenten, rekening 2017. Bedragen in euro's per inwoner.

<i>Inwonergroottegroepen</i>	<i>B&O</i>	<i>O&V</i>	<i>OND</i>	<i>SCR</i>	<i>IRM</i>
<i>0-20.000</i>	325	84	104	187	224
<i>20-50.000</i>	301	89	87	189	163
<i>50-100.000</i>	265	96	113	234	161
<i>100-250.000</i>	321	99	116	258	159
<i>>250.000</i>	371	190	207	374	405
TOTAAL	326	125	139	278	240

In de meeste clusters lopen de netto lastenniveaus op naarmate gemeenten groter zijn. De grootste gemeenten laten over de hele linie een substantieel hoger netto lastenniveau zien. Bij enkele clusters geldt ook voor de kleinste gemeenten een hoger lastenniveau (U-curve).

in regressieanalyse zijn maatstaven gebruikt die een onderbouwde relatie met kosten hebben

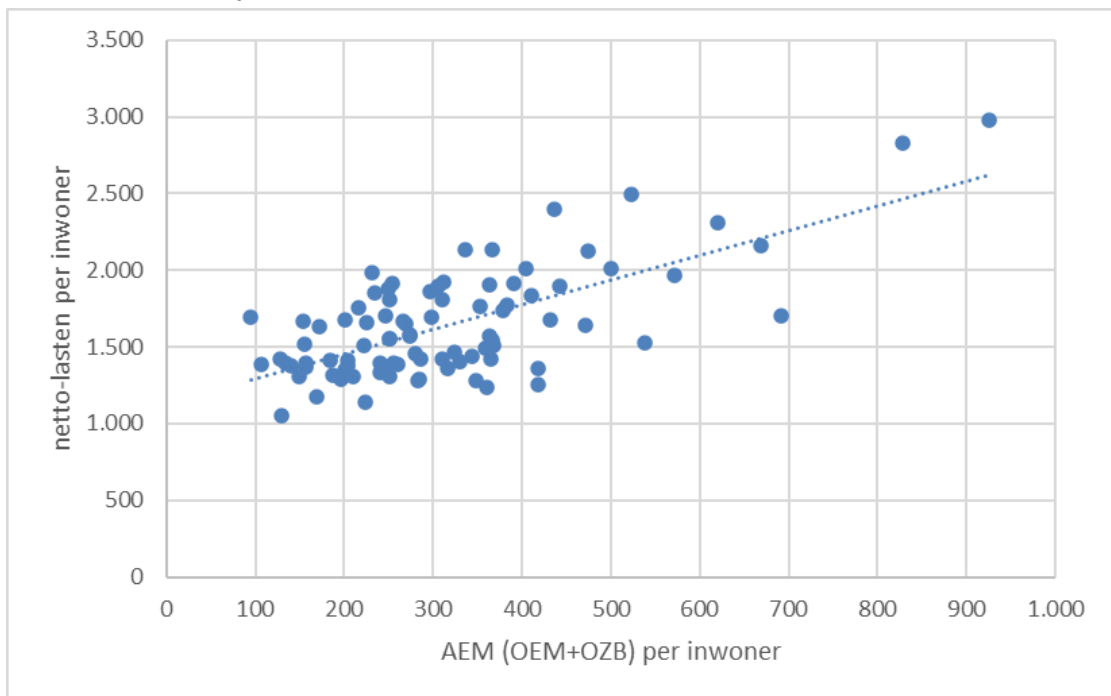
Bestuurlijk is afgesproken om bij de herijking van het klassiek domein alleen de huidige verdeelmaatstaven te gebruiken, aangevuld met een aantal nieuwe maatstaven voor centrumfuncties, onderwijsachterstanden en mensen met een niet westerse migratieachtergrond. Daarnaast is besloten een aantal maatstaven niet meer mee te nemen. Op deze zogenoemde ‘ongewenste’ maatstaven komen we terug in paragraaf 3.5. Omdat de huidige clustermaatstaven voor het klassiek domein een onderbouwde relatie met de kostenpatronen hebben, wordt de kans op proxy-effecten beperkt. In de clusterhoofdstukken komen we terug op de gebruikte maatstaven.

3.3 Kip-ei probleem beperken: modellen corrigeren voor verschillen in eigen middelen

feitelijke netto lasten zijn beïnvloed door beschikbaarheid van eigen middelen (kip-ei-probleem)

De regressieanalyse is uitgevoerd op de feitelijke netto lasten van gemeenten. Deze lasten worden niet alleen beïnvloed door kostenbepalende structuurverschillen, maar ook door gemeentelijke keuzes rond voorzieningenniveau en wijze van uitvoering. Keuzes die mede worden beïnvloed door de beschikbaarheid van eigen middelen. Dit maakt dat er sprake is van substantiële verschillen in netto lastenniveaus tussen individuele gemeenten. Voor de steekproefgemeenten is de correlatie tussen netto lasten en de AEM per inwoner dan ook hoog (0,69). Figuur 3.3 maakt dit inzichtelijk.

Figuur 3.3: Samenhang tussen algemene eigen middelen (AEM) en de totale netto lasten uitgavenclusters in euro's per inwoner.

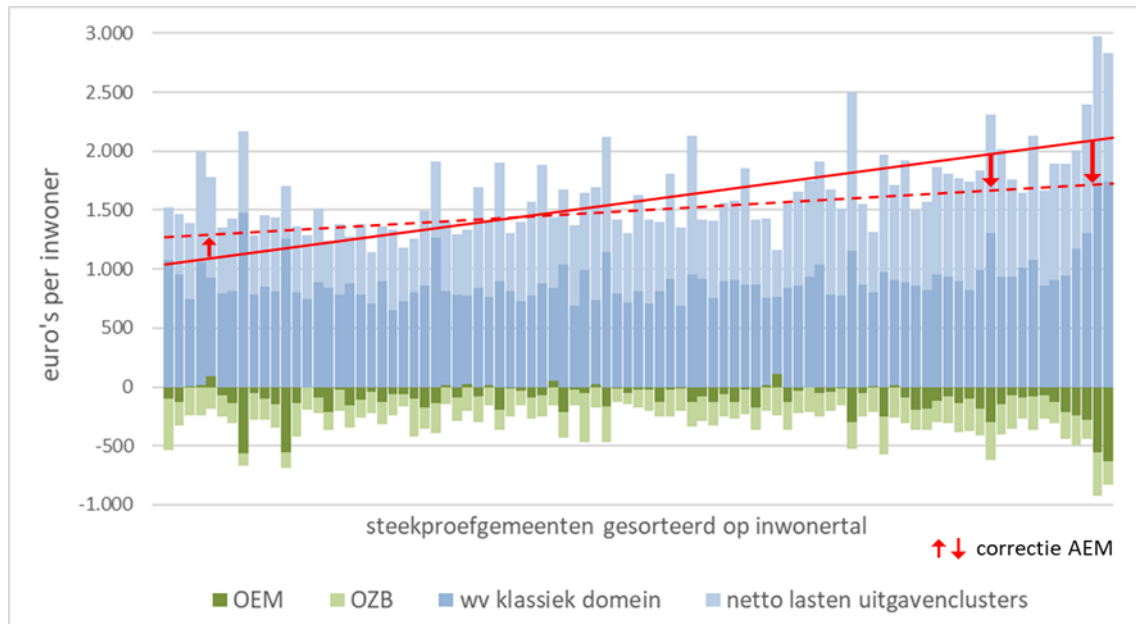


regressieanalyse op feitelijke netto lasten resulteert vaak in onder- en overbedeling van groepen gemeenten

Wanneer regressieanalyse wordt toegepast op de feitelijke netto lasten van gemeenten zal het model deze netto lasten zo goed mogelijk benaderen. Dit betekent dat in de verdeling niet alleen kostenbepalende effecten van structuurkenmerken tot uiting komen, maar ook invloeden van verschillen in beschikbare eigen middelen en eigen keuzes. Om aan het wettelijke uitgangspunt van kostenoriëntatie te voldoen, dienen die invloeden echter *buiten* de verdeling te blijven. Wanneer hiermee niet goed rekening wordt gehouden, zouden bijvoorbeeld gemeenten met veel eigen middelen ook nog eens extra middelen uit het gemeentefonds toebedeeld krijgen omdat de gewichten van de maatstaven wordt overschat.

Figuur 3.4 illustreert dit voor de steekproefgemeenten, die zijn geordend van klein naar groot. De *blauwe* staafjes boven de nullijn geven de feitelijke netto lasten per gemeente in 2017 weer, waarbij het klassiek domein *donkerblauw* is gekleurd. Onder de nullijn zijn de feitelijke inkomsten van gemeenten opgenomen uit de onroerendezaakbelasting (OZB, *lichtgroen*) en overige eigen middelen (OEM, *donkergroen*) in de vorm van overige belastingen, rente, deelnemingen, grondexploitaties en andere bedrijfsmatige activiteiten. Zo wordt zichtbaar dat gemeenten met hogere netto lasten vaak ook meer algemene eigen middelen (inkomsten uit OZB en/of OEM) hebben: lange *blauwe* staafjes boven de nullijn gaan samen met lange *groene* staafjes onder de nullijn.

Figuur 3.4: Effect van eigen middelen op –de verdeling van– gemeentelijke uitgaven (kip-ei)



Wanneer lineaire regressie wordt toegepast op de feitelijke netto lasten van gemeenten leidt dit tot een modeluitkomst die is weergegeven met de *doorgetrokken rode lijn* in de figuur. De regressielijn sluit zo goed mogelijk aan bij het oplopende netto lastenniveau van gemeenten. Omdat (zeer) grote gemeenten – mede dankzij meer eigen middelen – een relatief hoog netto lastenniveau hebben, zoekt de regressiemethode maatstaven (zoals centrumfunctie) waarop die gemeenten goed scoren om zo de hoogste verklaringsgraad (R^2) te bereiken. Andere (middel)grote gemeenten, met minder eigen middelen en ook minder netto lasten, worden daardoor overbedeeld: zij liften mee op het gewicht dat regressie geeft aan maatstaven die voor de (zeer) grote gemeenten van belang zijn. Dit gaat ten koste van de kleine(re) gemeenten, die daardoor onderbedeeld worden.

om dit probleem te beperken, zijn verklaringmodellen klassiek domein gecorrigeerd voor eigen middelen

Om dit kip-ei-probleem te beperken, is het belangrijk om in regressieanalyses rekening te houden met verschillen in eigen middelen en de invloed daarvan op de netto lasten van gemeenten. De rode pijlen in figuur 3.4 geven de richting aan van de gewenste correctie, met als beoogd resultaat de *rode stippellijn* (gecorrigeerde modeluitkomst). Op die manier hebben wij het kip-ei-probleem zo goed mogelijk ondervangen bij het ontwikkelen van een nieuwe verdeling voor de uitgavenclusters van het klassiek domein.

Opgemerkt wordt dat de omvang van de OEM door gemeenten slechts tot op zekere hoogte is te beïnvloeden. Zo kan elke gemeente in beginsel toeristenbelasting heffen, maar de mate waarin dat substantiële inkomsten oplevert, is onder andere afhankelijk van exogene factoren zoals de geografische ligging van gemeenten. Een vergelijkbare redenering geldt voor de gemeentelijke keuze om actief grondbeleid te voeren. Niet elke gemeente heeft de mogelijkheid dit rendabel te doen. Andere elementen van de OEM zijn echter meer endogeen van karakter, zoals bijvoorbeeld gemeentelijke keuzes over de omslagrente of precariobelasting. De beschikbaarheid van eigen middelen is dus deels endogeen en deels exogeen.

Het kan voorkomen dat een enkele gemeente meer eigen middelen moet aanboren om noodzakelijke uitgaven te doen. Van een algemene scheefheid in de verdeling is in 2017 geen sprake, dan zou de lijn in figuur 3.3 vlakker lopen en/of de puntenwolk meer uitschieters kennen. Ook vanuit het periodiek onderhoud dat jaarlijks door BZK wordt uitgevoerd (POR-onderzoeken) is er geen aanleiding te veronderstellen dat er sprake is van een algemene scheefheid in de verdeling waardoor typen gemeenten genoodzaakt zijn meer eigen middelen te genereren.

Tot slot merken we op dat het meenemen van de eigen middelen als verklaring voor de netto lasten los staat van de inkomstenverevening. Wel ligt het (vanuit het 3^e aspiratieniveau) voor de hand om ook de eigen middelen uit OEM en OZB (waarmee een deel van de gehonoreerde uitgaven is gedekt) nauwkeuriger te verevenen naarmate de verdeelformules voor de uitgavenclusters beter aansluiten bij de feitelijke netto lastenpatronen.⁴¹

bij OEM specifiek aandacht gevraagd voor meerjarig beeld grondexploitaties

Zowel in 2017 als in 2018 is er voor alle inwonergroepen gemiddeld sprake van substantiële baten uit grondexploitaties die ten gunste van de algemene middelen zijn gebracht. Dit is in voorgaande jaren niet altijd het geval geweest. Om dit inzichtelijk te maken, is in onderstaande tabel een overzicht gegeven van het jaarlijks gemiddelde saldo op grondexploitaties voor *alle* Nederlandse gemeenten ingedeeld in inwonergroottes gedurende de periode 1997-2016. De jaargemiddelden worden gepresenteerd voor periodes van 5 jaar en voor de gehele periode. Daarnaast zijn ter referentie de saldi voor 2017 en 2018 (centrale onderzoeksjaren voor de herijking) vermeld.

Tabel 3.3: Meerjarig beeld saldi grondexploitaties voor alle gemeenten gegroepeerd naar inwonertal. Gemiddelde jaarlijkse netto lasten in euro's per inwoner voor 5 jaarperiodes, de hele periode 1997-2016 en de jaren 2017 en 2018 (negatieve bedragen zijn per saldo baten). Bron: CBS, Iv3 gemeenterekeningen 1997-2018.

<i>inwonergrootte</i>	<i>jaarlijkse saldi grex 1997-2001</i>	<i>jaarlijkse saldi grex 2002-2006</i>	<i>jaarlijkse saldi grex 2007-2011</i>	<i>jaarlijkse saldi grex 2012-2016</i>	<i>jaarlijkse saldi grex 1997-2016</i>	<i>saldo grex 2017</i>	<i>saldo grex 2018</i>
<i>0-20.000</i>	-4	-20	4	9	-2	-37	-25
<i>20-50.000</i>	-9	-22	6	22	1	-49	-26
<i>50-100.000</i>	-12	-29	18	29	4	-30	-24
<i>100-250.000</i>	-15	-7	13	27	6	-78	-12
<i>>250.0000</i>	-31	-93	-72	-96	-74	-145	-228
Totaal	-13	-30	-1	7	-8	-64	-51
Totaal excl. G4	-11	-20	10	23	3	-51	-22

In tabel 3.3 is te zien dat over de hele periode 1997-2016 alleen de G4 per saldo substantiële netto baten uit grondexploitaties hebben gegenereerd. Dit jaarlijks gemiddelde in de afgelopen 20 jaar wijkt erg af van het beeld voor de centrale onderzoeksjaren voor de herijking. In 2017 en 2018 was er voor alle groepen gemeenten gemiddeld sprake van substantieel hogere netto baten uit grondexploitaties die ten gunste van de algemene middelen zijn gekomen.

De saldi op de grondexploitatie wisselen jaarlijks sterk en kunnen substantiële bedragen omvatten die niet in *hetzelfde begrotingsjaar* op de uitgavenclusters tot uiting komen. Via mutaties in de algemene reserve en/of het resultaat van de rekening blijven deze bedragen in dat jaar deel uitmaken van de OEM. Uiteindelijk komen resultaten op grondexploitaties in de exploitatie tot uiting doordat ze in latere jaren worden besteed (positieve saldi) of leiden tot bezuinigingen (negatieve saldi) op uitgavenclusters. Daardoor zijn de effecten op uitgavenclusters niet zozeer in enig jaar het spiegelbeeld van de saldi op de grondexploitaties, maar wel in meerjarig opzicht.

Voor de OEM is daarom uitgegaan van het *meerjarig gemiddelde saldo* op grondexploitaties per gemeente. Hierbij is gebruik gemaakt van Iv3-gegevens voor een periode van 10 jaar. Dit lijkt een redelijke termijn

⁴¹ Voor de herijking van de *inkomstenverevening* heeft het ministerie van BZK voorstellen ontwikkeld.

waarbinnen resultaten uit grondexploitaties doorgaans tot uiting komen in de exploitatie en sluit aan bij de maximale looptijd van een grondexploitatie die als richtlijn wordt gehanteerd in de BBV-voorschriften.⁴²

3.4 Niet alle lasten zijn noodzakelijk: aansluitverschillen inhoudelijk toetsen op effect eigen keuzes

feitelijke netto lasten zijn beïnvloed door gemeentelijke keuzes (endogene factoren)

Feitelijke netto lasten van gemeenten worden niet alleen beïnvloed door kostenbepalende structuurverschillen, maar ook door gemeentelijke keuzes rond voorzieningenniveau en wijze van uitvoering (zie figuur 3.1). Om aan het wettelijke uitgangspunt van kostenoriëntatie te voldoen, dienen eigen keuzes van gemeenten *buiten* de verdeling te blijven. Als niet goed rekening wordt gehouden met de effecten van zulke keuzes, zouden bijvoorbeeld gemeenten met hoge uitgaven vanwege een bovengemiddeld voorzieningenniveau of ondoelmatige uitvoering extra middelen uit het gemeentefonds toebedeeld krijgen.

wenselijke correctie endogene factoren stuit op beperkingen in statistiek en data

Voor een goede kostenoriëntatie van de verdeelmodellen is het wenselijk om in modelschattingen ook te corrigeren voor de invloed van verschillen in endogene factoren, zoals gemeentelijke beleids- en organisatiekeuzes.

Bij de start van het herijkingsonderzoek is bij de steekproefgemeenten een aantal endogene kenmerken opgevraagd. Hoewel gemeenten niet altijd op alle onderdelen bruikbare gegevens hebben aangereikt, is er voor diverse taakgebieden informatie over endogene factoren beschikbaar.⁴³ Bij het cluster IRM gaat het bijvoorbeeld om informatie over afschrijvingstermijnen, rentepercentages, CROW-scores onderhoud wegen en schoonheidsniveau straatreiniging. Uiteindelijk is er voor gekozen om geen endogene factoren mee te nemen in de regressie, vanwege de volgende overwegingen:

- de lijst endogene factoren is niet uitputtend, hetgeen tot discussie zal leiden over criteria waarop kan worden gebaseerd of een endogene factor dient te worden meegenomen;
- endogene factoren zijn veelal kwalitatief van aard en minder goed in een getal om te zetten, hetgeen noodzakelijk is om ze mee te nemen in de regressieanalyse;
- in de regressie kunnen slechts enkele factoren meelopen: het is technisch niet wenselijk om veel extra variabelen te laten meelopen. Dit leidt al snel tot *overfitting*. De gevonden oplossing hangt dan te sterk af van toevalligheden en leunt te zwaar op de netto lasten van de steekproef in een specifiek jaar;
- het effect van sommige endogene factoren is niet één dimensionaal: een lager kwaliteitsniveau is niet altijd gekoppeld aan lagere kosten. Soms gaan lagere kwaliteitsniveaus samen met hoge kosten, maar dan spelen veelal ook politiek bestuurlijke keuzes en organisatie/efficiëntie een rol.⁴⁴

De verklaringsmodellen voor het klassiek domein zijn wel gecorrigeerd voor de invloed van verschillen in beschikbare eigen middelen op de netto lastenniveaus van gemeenten.⁴⁵

⁴² Om de risico's die samenhangen met zeer lang lopende projecten te beperken, is het uitgangspunt dat de looptijd van een grondexploitatie in beginsel maximaal 10 jaar bedraagt. Van deze termijn mag gemotiveerd worden afgeweken mits de langere looptijd en de motivatie expliciet zijn geautoriseerd door de raad en verantwoord in de begroting en de jaarstukken. De motivatie moet tevens zijn voorzien van risicobeperkende beheersmaatregelen die de gemeente heeft genomen om de onzekerheden en risico's die gepaard gaan met de langere looptijd te mitigeren. Zie Commissie BBV, *Notitie Grondbeleid in begroting en jaarverslaggeving*, juli 2019.

⁴³ Benadrukt wordt dat dit geen uitputtende verzameling is. Per cluster gaat het om factoren die gemeenten kunnen beïnvloeden en waarvan de verwachting is dat deze van invloed zijn op het feitelijke netto lastenniveau van gemeenten.

⁴⁴ Zo kiezen sommige gemeenten er bewust voor het groenonderhoud door een SW-bedrijf te laten uitvoeren.

⁴⁵ Bij het clusteronderdeel infrastructuur is tevens gecorrigeerd voor verschillen in activering van investeringen vóór 2017.

daarom is een inhoudelijke toets nodig op achtergronden van aansluitverschillen (residuenanalyse)

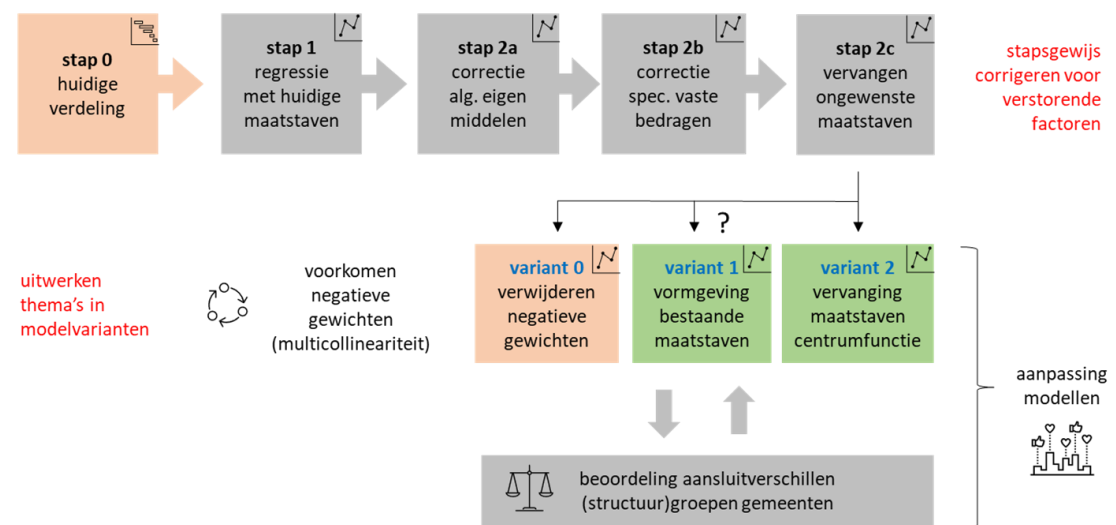
Door genoemde beperkingen blijft het dus mogelijk dat een verklaringsmodel ook bepaalde endogene effecten (van afwijkende gemeentelijke keuzes) in de feitelijke netto lasten honoreert. Dit maakt een toetsing nodig op de achtergrond van de verschillen tussen feitelijke netto lasten en modeluitkomsten (aansluitverschillen) in de vorm van een residuenanalyse. In deze analyse worden de aansluitverschillen op *inhoudelijke gronden* beoordeeld: zijn ze logisch en uitlegbaar gegeven de exogene en endogene factoren waarmee een gemeente te maken heeft. Wanneer alle relevante exogene factoren op een juiste wijze opgenomen zijn in de verdeelmodellen, zouden aansluitverschillen (van modeluitkomst op feitelijke netto lasten) voornamelijk verklaard moeten kunnen worden uit endogene factoren. In de residuenanalyse kan dan voor individuele steekproefgemeenten worden nagegaan in hoeverre de aansluitverschillen zich laten verklaren met de endogene kenmerken waarover informatie voor de betreffende gemeente beschikbaar is.

Als aansluitverschillen worden verklaard door endogene factoren (eigen keuzes van gemeenten) hoeft niet verder te worden gekeken. Als het echter gaat om exogene (niet beïnvloedbare) effecten dient te worden nagegaan hoe deze alsnog in het verklaringsmodel kunnen worden meegenomen (zonder afbreuk te doen aan de statistische kwaliteit van het model).

3.5 Stappenplan voor toepassen van regressieanalyse vanuit huidige maatstaven

De beschreven methode hebben we uitgewerkt in een stapsgewijze aanpak, die in onderstaande *infographic* is gevisualiseerd en toegelicht.

Figuur 3.4: Stapsgewijze aanpak voor regressieanalyse voor verdeling klassiek domein



Leeswijzer stapsgewijze aanpak (onder het kader volgt de nadere toelichting)

0. De maatstaven uit de huidige verdeling vormen het vertrekpunt. De meest relevante kostendrijvers voor het klassiek domein maken deel uit van de set maatstaven die in september 2019 bestuurlijk is vastgesteld;
1. Met lineaire regressieanalyse zijn de meest relevante maatstaven geselecteerd die de verschillen in netto lasten tussen de steekproefgemeenten zo goed mogelijk verklaren;
2. Hierop zijn correcties toegepast voor:

- a. de invloed van algemene eigen middelen: deze correctie is gebaseerd op de som van de feitelijke inkomsten in 2017 uit OZB en OEM, die bepalend zijn voor de bestedingsruimte van gemeenten. Vanwege de sterke dynamiek zijn de saldi uit grondexploitaties in 2017 vervangen door het meerjarig gemiddelde in de voorgaande 10 jaar;
- b. de invloed van specifieke vaste bedragen van de Waddengemeenten en de G4;
- c. maatstaven uit de huidige verdeling die als onwenselijk zijn aangemerkt. Dit betreft bijvoorbeeld maatstaven met drempels, algemene vaste bedragen of maatstaven die verouderd zijn (zoals minderheden).

Indien de modeluitkomsten na stap 2c maatstaven met een negatief gewicht bevatten, zijn deze stap voor stap verwijderd. Een negatief gewicht van een maatstaf als kostenverklarende factor is niet logisch: een gemeente zou dan minder middelen ontvangen wanneer de score op die factor toeneemt.

Het resultaat van deze stappen is de nulvariant van het verklaringsmodel per cluster. Na beoordeling van de nulvariant zijn soms andere modelvarianten verkend en afgewogen.

stapsgewijs naar een logische en uitlegbare modelopbouw

De uiteindelijke verdeelmodellen moeten logisch en uitlegbaar zijn. Daarvoor is het van belang dat alle stappen naar een verklaringsmodel en uiteindelijk verdeelmodel expliciet worden gemaakt.

Om uit te kunnen leggen wat de achtergrond is van aansluitverschillen of herverdeeeffecten, worden de modellen opgebouwd vanuit de huidige maatstaven per clusteronderdeel (**stap 0**). In de voorgaande fase van het onderzoek gebruikten we een basisset. In de basisset waren reeds (bestuurlijke) keuzes gemaakt om enkele maatstaven te verwijderen of te vereenvoudigen. Het toevoegen, weglaten of anders vorm geven van een maatstaf leidt op zichzelf al tot aansluitverschillen en herverdeeeffecten.⁴⁶

In stap 0 kunnen we uitgaan van een logische en plausibele relatie van de maatstaven met de kosten. Omdat deze relaties tijdens het groot onderhoud nog tegen het licht zijn gehouden dan wel in het verleden zijn onderzocht. Vervolgens schatten we met de huidige maatstaven een model op basis van de feitelijke nettolasten van gemeenten in 2017 (**stap 1**).

Het verschil tussen de reproductie van het huidige ijkpunt en de regressie op de feitelijke netto lasten zit in de aanwezigheid van algemene eigen middelen. Deze zijn van grote invloed op de uitkomsten en om de noodzakelijke uitgaven goed te kunnen benaderen moet in de regressie met deze factoren rekening worden gehouden. Door deze factoren als variabelen aan de regressieanalyses toe te voegen, wordt bij het bepalen van de gewichten van de maatstaven in het verklaringsmodel rekening gehouden met de invloed van eigen middelen (**stap 2a**). Overwogen is om de algemene eigen middelen (deels) te salderen met bepaalde clusters. Het is op voorhand echter niet te bepalen welk deel van de eigen middelen voor welk cluster gebruikt wordt. Het betreft immers vrij besteedbare middelen die naar eigen inzicht door gemeenten kunnen worden ingezet voor de bekostiging van hun taken. De middelen zijn niet geoormerkt en kunnen in elk cluster een rol spelen. In de praktijk zien we dit ook terug. Voor de specifieke vaste bedragen voor de G4 en de Waddengemeenten is dezelfde procedure gevolgd (**stap 2b**) als voor de algemene eigen middelen.⁴⁷

In de huidige verdeling zijn enkele maatstaven als ‘onwenselijk’ aangemerkt. Dit betreft bijvoorbeeld maatstaven met drempels waarop slechts enkele gemeenten scoren, algemene vaste bedragen of maatstaven die

⁴⁶ Ook de manier waarop het gewicht van een maatstaf wordt bepaald is anders met de gekozen methode en kan (op zichzelf) tot herverdeeeffecten leiden.

⁴⁷ In de analyse zijn de specifieke vaste bedragen als ‘eigen middelen’ aangemerkt omdat de opdracht was de G4 gelijk te behandelen als de andere gemeenten en hun netto lasten zoveel mogelijk te verklaren met reguliere maatstaven. De vaste bedragen van de G4 maken deel uit van de huidige verdeling.

verouderd zijn (zoals de maatstaf minderheden of ISV). In totaal wordt met deze onwenselijke maatstaven nu ongeveer 1 miljard euro verdeeld (voor de werkwijze in stap 2c zie box).

Box: hoe gaan we om met onwenselijk geachte maatstaven (stap 2c)?

Voor het onderzoek is meegegeven dat het onwenselijk is om bepaalde maatstaven mee te nemen in de analyse. Per cluster(onderdeel) gaan we na of de verdeelmodellen na stap 2b (bestuurlijk) onwenselijk geachte maatstaven bevatten. Deze maatstaven worden (stap voor stap) verwijderd. Het betreft de volgende soorten maatstaven⁴⁸:

- maatstaven met een drempel die slechts voor enkele gemeenten relevant zijn. Deze maatstaven zijn tijdens het groot onderhoud geïntroduceerd om de vaste bedragen van de G4 te objectiveren. Overigens scoren naast de G4 soms ook andere gemeenten op deze maatstaven;
- maatstaven die geen stabiele relatie met de kosten hebben, bijvoorbeeld de WOZ-waarden van niet-woningen. Deze maatstaf wordt in de huidige verdeling gebruikt bij het clusteronderdeel RME. De maatstaf is conjunctuurgevoelig en daling of stijging van de WOZ-waarde heeft geen directe relatie met de kosten van gemeenten op dit clusteronderdeel; maatstaven die verouderd of onvoldoende toekomstbestendig zijn, zoals de ISV-maatstaven in het clusteronderdeel RME. Met het aflopen van het Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing (ISV)⁴⁹ is deze verdeelsleutel minder relevant voor de toekomstige verdeling van middelen in het gemeentefonds;
- vaste bedragen voor gemeenten: algemene vaste bedragen voor alle gemeenten;
- de maatstaf minderheden wordt vervangen door de maatstaf personen met een niet-westerse migratieachtergrond en de niet meer beschikbare maatstaf gewichtenleerlingen (achterstanden indicator) wordt vervangen door de nieuwe CBS-maatstaf gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (goab).

Na verwijdering van onwenselijk geachte maatstaven bevatten de modellen de bruikbare maatstaven (vanuit het bestaande ijkpunt) waarmee het model en de specifieke thema's (zie paragraaf 3.6) zijn verkend.

Tot slot is gezocht naar vereenvoudiging van de verdeling door maatstaven te verwijderen die sterk met andere maatstaven samenhangen (multicollineair zijn), een beperkte betekenis hebben en/of een negatieve coëfficiënt. Het resultaat (**variant 0**) is vervolgens beoordeeld door de begeleidingscommissie, bestuurlijke kopgroep en stuurgroep. Door vereenvoudiging zal de verklaarde variantie dalen en zullen aansluitverschillen toenemen. Dit is onderdeel van de bestuurlijke afweging tussen kostenoriëntatie en globaliteit en uitlegbaarheid.

toelichting: naar een nulvariant zonder negatieve maatstaven

De uitkomst van de modelvarianten zonder ongewenste maatstaven (stap 2c) is aan een nadere analyse onderworpen. Daarbij wordt eerst gekeken naar eventuele negatieve gewichten van maatstaven en multicollineariteit. Negatieve gewichten zijn bestuurlijk ongewenst omdat ze niet uitlegbaar zijn.⁵⁰ Het is niet logisch wanneer een verdeelmodel dat is opgebouwd uit structuurkenmerken (kostendrijvers), er toe leidt dat wanneer gemeenten *meer* scoren op een bepaalde structuurkenmerk (bijvoorbeeld toename bebouwingsdichtheid) zij *minder* middelen toebedeeld krijgen en vice versa. Om negatieve gewichten in de verdeelmodellen te voorkomen, worden maatstaven uit het model verwijderd⁵¹ of anders vormgegeven (bijvoorbeeld inbouwen drempels of samenvoegen).

⁴⁸ Voor alle duidelijkheid: het gaat hier niet om de maatstaven voor klantenpotentiëlen. Het beoordelen dan wel vervangen van deze maatstaven vindt verderop in het proces plaats.

⁴⁹ De verdeling van ISV-middelen was afgestemd op historische opgaven van gemeenten in de sfeer van stedelijke vernieuwing en herstructurering. Vanwege de veronderstelde eigen bijdrage van (met name grote) gemeenten in aanvulling op de ISV-middelen ten laste van hun algemene middelen worden via het gemeentefonds middelen via deze ISV-sleutel verdeeld.

⁵⁰ Vanuit de statistiek zijn negatieve gewichten voor maatstaven geen probleem. Een negatief gewicht draagt bij aan een optimale statistische oplossing (hoge verklaarde variantie R²).

⁵¹ Dit zal vaak de maatstaf zijn waaraan de regressie een negatief gewicht heeft gegeven. Wanneer dit echter een maatstaf is die een belangrijke verklarende waarde heeft, kan het negatieve gewicht worden vermindert of voorkomen door een andere, minder relevante maatstaf te verwijderen die hiermee sterk samenhangt (hoge correlatie/multicollineariteit). Waar relevant lichten we dit toe in de clusterhoofdstukken.

Opgemerkt wordt dat elke vereenvoudiging ten koste gaat van de statistische fit (R^2) van het model, doordat het model minder goed aansluit bij de feitelijke netto lasten van (enkele) gemeenten waarvoor de verwijderde maatstaf een bovengemiddelde betekenis heeft. Het resultaat van deze optimalisatie is de nulvariant.

Bij elke iteratie is de vraag aan de orde of de variant in voldoende mate scoort op de criteria van het beoordelingskader. Wanneer dit door de begeleidingsgroepen is vastgesteld, kan deze modelvariant voor het betreffende cluster(onderdeel) worden geselecteerd. Om deze keuze te faciliteren, hebben we per cluster(onderdeel) de volgende informatie geanalyseerd:

- **aansluitverschillen structuurgroepen:** in welke mate sluit het model aan bij de feitelijke netto lastenpatronen van groepen steekproefgemeenten? Naast de standaardindeling in inwonergroottesgroepen, presenteren we specifieke groepsindelingen afgestemd op de meest relevante structuurkenmerken voor het betreffende cluster(onderdeel) of thema;
- **verklaarde variantie (R^2):** hoe goed kunnen maatstaven (in combinatie met algemene eigen middelen) aansluitverschillen minimaliseren (ongeacht het teken en de achtergrond van aansluitverschillen)?
- **achtergronden aansluitverschillen:** grote aansluitverschillen zijn voor het *eindmodel* globaal geduid, waarbij de volgende achtergronden zijn onderscheiden: (a) incidenteel, (b) endogeen en (c) exogeen (in aansluiting op analyse structuurgroepen).

De nulvariant van de verklaringmodellen is per cluster(onderdeel) voorgelegd aan de begeleidingscommissie, de bestuurlijke kopgroep en de stuurgroep. Tijdens de besprekingen zijn de samenstelling (aandeel van de verschillende maatstaven) en de uitkomsten (R^2 en aansluitverschillen voor diverse groepen steekproefgemeenten) in onderlinge samenhang afgewogen. Bij deze afweging zijn soms ook andere aspecten betrokken, zoals veronderstelde beleidsvrijheid of dekkingsmogelijkheden uit heffingen (riolering en reiniging). Dit heeft geleid tot uitwerking van een aantal modelvarianten. Uit de voorgelegde varianten is door de stuurgroep, na consultatie van begeleidingscommissie en bestuurlijke kopgroep, een voorkeursvariant gekozen (zie de clusterhoofdstukken 4 tot en met 8 en bijlage E).

3.6 Werkwijze om specifieke thema's mee te nemen in het verklaringsmodel

In deze paragraaf bespreken we de thema's voor de verdeling zoals die met de opdracht zijn meegegeven. Bij elk thema geven we aan hoe we er in de analyse mee zijn omgegaan. Waar relevant komt dit terug in de clusterhoofdstukken (hoofdstuk 4 tot en met 8) en het totaaloverzicht (hoofdstuk 9).

3.6.1 Thema 1: extra (intensieve) taken G4

toelichting

Het netto lastenniveau van de G4 in euro's per inwoner is substantieel hoger dan in andere gemeenten. In het verleden is dit verklaard met een aantal extra taken alsook (reguliere) taken die met extra intensiteit worden uitgevoerd vanwege een hogere complexiteit. Dit is in principe bij alle clusters aan de orde, maar de betekenis kan tussen clusters en gemeenten uiteenlopen. Voor deze extra (intensieve) taken is in het verleden een vast bedrag bepaald.⁵² Dit bedrag beweegt niet mee met ontwikkelingen in taken en kosten, maar wel met het accres. Niet bekend is in welke mate de destijds vastgestelde taken nog steeds relevant zijn. Wel blijkt het netto lastenniveau van de G4 op diverse clusters substantieel hoger te zijn dan van

⁵² Zie Cebeon (1994). *Struktuur in Omvang*. Voorheen is dit geduid als T+, T* en T+* voor extra (intensieve) taken van de G4.

andere grote gemeenten. Dit kan mede zijn beïnvloed door de beschikbaarheid van de huidige vaste bedragen. In het herijkingsonderzoek is de opgave meegegeven om ook de netto lasten van de G4 zoveel mogelijk door objectieve maatstaven te vervangen om zodoende de vaste bedragen niet meer nodig te hebben.

Box: eerdere analyse Rfv

Voor “De Raad concludeert dat de op onderzoek uit het midden van de jaren negentig gebaseerde argumenten voor extra vaste bedragen voor de vier grootste gemeenten inmiddels door de tijd zijn achterhaald. Dit betekent niet dat de vaste bedragen zonder meer kunnen vervallen. In een aantal opzichten verkeren de G4 onverminderd in een bijzondere positie. De vraag is of deze omstandigheid de vaste bedragen in hun huidige omvang rechtvaardigt.” (...)

“Al is het onderzoek uit de jaren negentig achterhaald, dit betekent niet dat de G4 op bepaalde punten niet langer een duidelijk onderscheidend profiel hebben ten opzichte van de (meeste) andere gemeenten. Zo is in de vier grootste gemeenten onmiskenbaar sprake van een concentratie van (bepaalde typen) aandachtsgroepen. De aanzuigende werking van grote steden op deze aandachtsgroepen leidt er tevens toe dat die steden gaan fungeren als ‘opwerkfabriek’ of ‘emancipatiemachine’. Daarnaast hebben de G4 (G3) een uitgesproken internationaal profiel, en vervullen zij een motorfunctie voor de nationale economie.”

Met oog op een rechtvaardige verdeling van middelen adviseert de Raad dat: “Vervolgonderzoek nodig is om te bepalen welke kosten de G4 moeten maken, zonder dat de bestaande verdeling van het gemeentefonds met die kosten voldoende rekening houdt.”

Bron: Raad voor de financiële verhoudingen (2009). *Analyse van de vier grote steden in het gemeentefonds*.

werkwijze extra (intensieve) taken G4

De G4 lopen – evenals elke andere gemeente in de steekproef – mee in de regressieanalyse. Het effect van specifieke vaste bedragen (SVB) op de netto lasten wordt bepaald door de regressie. Voordeel van deze werkwijze is dat de regressie de verdeling afstemt op alle gemeenten inclusief de G4. Daarnaast wordt voorkomen dat de gewichten van maatstaven worden verstoord door het uitgavenniveau van de G4, doordat hun afwijkende lastenpatronen – voor zover die niet kunnen worden verklaard met reguliere maatstaven – kunnen worden opgepakt met de SVB-factor. Hiermee worden eventuele vaste bedragen voor de G4 tot op zekere hoogte geobjectiveerd.

De gekozen werkwijze staat los van de vraag of het nodig is om de G4 nieuwe vaste bedragen toe te kennen en daarmee de feitelijke netto lasten van de G4 in 2017 te honoreren (zie verder hoofdstuk 10).

3.6.2 Thema 2: nieuwe maatstaven

2a. centrumfuncties

Gemeenten kunnen functies vervullen die inwoners van andere gemeenten aantrekken, vanwege de aanwezigheid van voorzieningen op het gebied van met name sport en cultuur. Deze aantrekkingskracht kan zowel lokaal zijn (voor inwoners uit buurgemeenten) als bovenlokaal (voor inwoners uit de regio en/of uit andere regio's). Voor sommige soorten voorzieningen (zoals unieke musea of theaters) geldt dit zelfs landelijk. In de huidige verdeling worden hiervoor de maatstaven lokaal en regionaal klantenpotentieel gebruikt.

Het gebruik van voorzieningen door mensen van buiten de gemeente kan een hoger netto lastenniveau voor de centrumgemeente met zich meebrengen. De bestaande maatstaven (lokale en regionale klantenpotentielen) zijn bedoeld om dit effect te honoreren. Als dit niet in de verdeling meegenomen zou worden, betekent dit dat inwoners uit omliggende gemeenten niet meetellen voor de kosten van voorzieningen waarvan ze wel gebruik maken. In de praktijk blijkt de werking van deze maatstaven niet altijd voldoende het gewenste effect te indiceren. Uit onderzoek blijkt dat ook rekening zou moeten worden gehouden met factoren als de historiciteit en het economisch karakter van centra alsook met landelijke centrumfuncties (via een ‘metro-pool maatstaf’ die ook relevant is voor het vervangen van specifieke vaste bedragen van de G4).⁵³ Hiervoor zijn nieuwe varianten van centrummaatstaven ontwikkeld die in de regressieanalyses worden getoetst.⁵⁴

werkwijze centrumfuncties

Voor de analyses vertrekken we vanuit de bestaande maatstaven (klantenpotentiëlen). Als de basis van het model staat, vervangen we deze door nieuwe varianten van de centrumfunctie. We gaan na in hoeverre er vanuit de aansluitverschillen aanleiding is tot een gerichte aanpassing voor bepaalde groepen gemeenten. Het resultaat is voorgelegd aan de begeleidingscommissie, de bestuurlijke kopgroep en de stuurgroep, zodat zij op basis van de inhoudelijke werking en uitkomsten een afweging konden maken tussen bestaande en nieuwe centrummaatstaven.

Voor de centrumfunctie gebruiken we drie maatstaven:

- lokale centrumfunctie (tot 20 km over de weg en niet hemelsbreed);
- regionale centrumfunctie (tot 60 km over de weg en niet hemelsbreed);
- landelijke centrumfunctie (zonder begrenzing tot aan de landsgrenzen over de weg).

In de nieuwe maatstaven voor de centrumfunctie is uiteindelijk niet het historische en economische karakter van een woonkern zwaarder gewogen, omdat de relatie met de kostenpatronen van deze varianten van de centrummaatstaf minder eenduidig was.⁵⁵

2b. onderwijsachterstanden

Het huidige gemeentefonds bevat diverse maatstaven voor leerlingen met onderwijsachterstanden. Daarmee worden specifieke kosten voor onderwijs gehonoreerd. De basisgegevens voor de bestaande maatstaven worden niet meer verzameld door het CBS. In plaats daarvan heeft het CBS een nieuwe indicator voor onderwijsachterstanden ontwikkeld. Daarin wordt o.a. rekening gehouden met het opleidingsniveau en herkomst van de ouders, de intelligentiescore van de kinderen en het beroep van ouders op schuldsanering.

werkwijze onderwijsachterstanden

Aangezien de basisgegevens voor de huidige maatstaf niet meer beschikbaar zijn, baseren we de analyses op de nieuwe door het CBS ontwikkelde maatstaf voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. We vervangen de huidige maatstaf voor de nieuwe onderwijsachterstanden maatstaf (goab-maatstaf) in stap 2c.

2c. niet-westerse migratieachtergrond

Het huidige gemeentefonds bevat de maatstaf minderheden, die is gebaseerd op inwoners waarvan tenminste één ouder is geboren in Turkije, Marokko, Suriname, Nederlandse Antillen of Aruba plus statushouders. De huidige definitie is afgestemd op het minderhedenbeleid van het Rijk ten tijde van de invoering van de huidige Fvw eind jaren negentig. Vanwege het gedateerde karakter is het de vraag in hoeverre de bestaande definitie van minderheden nog aansluit bij de actuele kostenpatronen die hiermee verklaard moeten worden.

⁵³ Olden, H., B. Steiner en L. Bingen (2017). *Centrumfunctie en het gemeentefonds: vooronderzoek naar bestaande maatstaven en alternatieven*, en Steiner, B., P. Fris en R. Ponds (2018). *Onderzoek gemeenten met een centrumfunctie*.

⁵⁴ Cebeon (2020). *Onderzoek maatstaf centrumfunctie*, juni 2020.

⁵⁵ Cebeon (2020). *Herijking gemeentefonds: klassieke taken en inkomsten* (tussenrapport), april 2020.

werkwijze niet-westerse migratieachtergrond

Gezien het gedateerde karakter van de huidige maatstaf minderheden baseren we de analyses op de nieuwe maatstaf personen met een niet-westerse migratieachtergrond. Ook hier vervangen we in stap 2c de huidige maatstaf voor de nieuwe maatstaf niet-westerse migratieachtergrond.

3.6.3 Thema 3: bijzondere omstandigheden krimp, kernen, bodem en schaaffecten

3a. krimp

De bevolkingsdaling brengt specifieke problemen mee voor gemeenten in de krimpregio's. Een krimpende bevolking gaat gepaard met een uitholling van het financiële draagvlak voor voorzieningen, terwijl de kosten niet of minder snel afnemen. Dit stelt gemeenten voor de opgave om het voorzieningenniveau aan de nieuwe situatie aan te passen. Dit brengt specifieke kosten mee in de vorm van (des)investeringen en herstructurering.⁵⁶ Het blijkt echter dat het effect van krimp beperkt zichtbaar is in de gemeentelijke *lasten*: een zelfde lastenniveau kan gepaard gaan met een minder zichtbare daling van het voorzieningenniveau, bijvoorbeeld als gevolg van bezuinigingen op regulier onderhoud. Een tweede factor daarbij is dat krimpgemeenten onderling sterk verschillen. Zij verkeren in een verschillende fase van krimp en ook speelt een rol of het gebied meer of minder stedelijk is.⁵⁷ Waar krimpgemeenten wel in overeenkomen is dat zij vooral te maken hebben met teruglopende *inkomsten*. Dit blijkt uit eerder onderzoek en gesprekken met deskundigen van gemeenten die te maken hebben met krimp. Zo blijft de ontwikkeling van WOZ-waarden achter bij andere gemeenten en hebben krimpgemeenten hun OZB-tarieven bovengemiddeld verhoogd om de begroting sluitend te krijgen.⁵⁸ Daarnaast is er vrijwel geen opbrengend vermogen meer vanuit grondexploitatie. Marktpartijen willen veelal niet investeren in herstructureringsprojecten met onrendabele toppen, die hierdoor grotendeels voor rekening komen van de gemeente.

werkwijze krimp

Met de maatstaven in de regressie wordt zoveel mogelijk recht gedaan aan verschillen tussen allerlei groepen gemeenten. In de uitkomsten per cluster maken we de krimpgemeenten afzonderlijk zichtbaar. Aan de hand van de uitkomsten van de herijking voor het totaal van de clusters kan dan worden beoordeeld in hoeverre er aanleiding is tot een gerichte aanpassing voor deze groep gemeenten.

3b. slechte bodemgesteldheid

Diverse gemeenten hebben te maken met een (zeer) slechte bodemgesteldheid vanwege klei- en veenondergronden. In het huidige gemeentefonds wordt rekening gehouden met het kostenverhogende effect van een slechte bodemgesteldheid. Dit gebeurt via maatstaven die worden gewogen met een bodemfactor, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar type ondergrond (klei, kleiveen en veen) en de ligging (binnen of buiten de bebouwde kom). Daarnaast zijn de maatstaven gerelateerd aan oeverlengte bedoeld om de kostenverhogende effecten van een slechte bodemgesteldheid te honoreren. Het gaat in totaal om zeven maatstaven.

De effecten voor gemeenten met een slechte bodemgesteldheid zijn met name zichtbaar bij het cluster Infrastructuur, ruimte en milieu (onderdelen Infrastructuur en Riolering). De slechte bodemgesteldheid kan voor deze taken duidelijk kostenverhogend werken, omdat publieke infrastructuur vaker en/of intensiever onderhoud nodig heeft vanwege verzakkingen. In de huidige verdeling zijn hiervoor diverse specifieke

⁵⁶ Zo wordt onder andere versneld afgeschreven op infrastructuur en vindt sloop plaats om een negatieve spiraal van leegstand en verloedering te voorkomen.

⁵⁷ Zie ook Cebeon (2020). *Kijk voorbij de krimp: evaluatie van de decentralisatie-uitkering bevolkingsdaling*, september 2020.

⁵⁸ Zie ook Cebeon (2019). *Inkomstenverevening in het gemeentefonds*, april 2019.

maatstaven opgenomen. Bij herijking is voor deze omstandigheden bijzondere aandacht nodig, omdat de regressietechniek –vanwege de kleine groep gemeenten die het betreft– deze maatstaven niet snel in het model zal opnemen. Dit doet voor deze groep gemeenten mogelijk afbreuk aan een goede kostenoriëntatie.

werkwijze slechte bodemgesteldheid

Met de maatstaven in de regressie wordt zoveel mogelijk recht gedaan aan verschillen tussen allerlei groepen gemeenten. In de uitkomsten per cluster maken we de groep gemeenten met slechte bodemgesteldheid afzonderlijk zichtbaar. Aan de hand van de uitkomsten van de herijking voor het totaal van de clusters kan dan worden beoordeeld in hoeverre er aanleiding is tot een gerichte aanpassing voor deze groep gemeenten.

3c. groot aantal kernen

Bepaalde gemeenten hebben te maken met een groot aantal kernen, waarbij in diverse gevallen een dragende kern ontbreekt. In de huidige verdeling zijn twee maatstaven opgenomen die zijn gerelateerd aan het aantal kernen in een gemeente. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar kernen met minimaal 25 adressen en kernen met minimaal 500 adressen. We merken op dat een groot aantal kernen in diverse gemeenten samengaat met andere (bijzondere) omstandigheden, zoals krimp en ligging op het platteland.

Een groot aantal kernen kan bij bepaalde taken een afwijkende kosten- en/of inkomstenstructuur meebrengen. Deze bijzondere omstandigheid wordt niet altijd goed geïndiceerd met andere, meer algemene maatstaven. Daarom is hiervoor specifieke aandacht nodig om tot een voldoende kostengeoriënteerde verdeling te komen. Het onderzoek moet uitwijzen of dit herkenbaar is in de kostenpatronen.

werkwijze groot aantal kernen

Met de maatstaven in de regressie wordt zoveel mogelijk recht gedaan aan verschillen tussen allerlei groepen gemeenten. In de uitkomsten per cluster maken we de groep gemeenten met een groot aantal kernen afzonderlijk zichtbaar. Aan de hand van de uitkomsten van de herijking voor het totaal van de clusters kan dan worden beoordeeld in hoeverre er aanleiding is tot een gerichte aanpassing voor deze groep gemeenten. Dit kan vervolgens worden uitgewerkt door middel van een andere operationalisering van de bestaande maatstaven die zijn gebaseerd op het aantal kernen.

3d. schaaleffecten

Bij bepaalde taken hebben kleine gemeenten te maken met negatieve schaaleffecten in de vorm van relatief omvangrijke vaste kosten (zoals een minimaal benodigd bestuur, ambtelijke formatie en infrastructuur). Om hieraan tegemoet te komen, zijn bij diverse clusters vaste bedragen in de bestaande verdeelmodellen opgenomen voor alle gemeenten. Daarnaast zijn er bij grotere gemeenten voor sommige clusteronderdelen positieve schaaleffecten (afnemende meerkosten bij een bepaalde omvang) en ook negatieve schaaleffecten (toenemende kosten als gevolg van complexiteit en omvang). Het probleem is dat schaaleffecten vaak niet goed worden opgepakt door de maatstaven in de lineaire regressie.

werkwijze schaaleffecten

Met de maatstaven in de regressie wordt zoveel mogelijk recht gedaan aan verschillen tussen allerlei groepen gemeenten. In de uitkomsten per cluster maken we kleine en grote gemeenten afzonderlijk zichtbaar. Aan de hand van deze uitkomsten kan worden beoordeeld in hoeverre er aanleiding is tot een gerichte

aanpassing voor schaafeffecten bij gemeenten. In een nadere uitwerking zal de vormgeving van een schaal-factor moeten worden verkend en vastgesteld. Op voorhand kan hierbij voor negatieve schaafeffecten worden gedacht aan een gelijk vast bedrag voor alle gemeenten.⁵⁹

3.6.4 Thema 4: investeringsgerelateerde uitgaven

toelichting

In het kader van het groot onderhoud van het gemeentefonds is door de ROB en VNG aandacht gevraagd voor clusters met investeringsgerelateerde uitgaven.⁶⁰ Bij dit thema wordt vaak een onderscheid gemaakt naar *reguliere* en *projectmatige* investeringen. Bij reguliere investeringen speelt een verschil in de mate waarin gemeenten in 2017 deze investeringen activeerden. Bij projectmatige investeringen is sprake van grote verschillen in de jaarlijkse netto lasten per gemeente. In beide gevallen is het de vraag wat dit betekent voor een nieuwe verdeling die in beginsel wordt afgestemd op de feitelijke netto lasten van gemeenten in 2017. In het onderstaande worden beide aspecten nader toegelicht.

- **activeren** reguliere investeringen: gemeenten doen op diverse clusters van het klassiek domein periodiek investeringen, bijvoorbeeld in het kader van onderhoud en vervanging van infrastructuur of onderwijshuisvesting. Bij dergelijke reguliere investeringen hebben alle gemeenten dezelfde wettelijk taak en worden de netto lasten vaak via toevoegingen en onttrekkingen aan bestemmingsreserves in de tijd geëgaliseerd. Dit was in de periode vóór 2017 echter niet in alle gemeenten altijd de praktijk: soms werden investeringen in één keer gefinancierd uit reserves (*a fonds perdu*), waardoor de investering in latere jaren niet leidt tot kapitaallasten in de exploitatie. Bij deze gemeenten is dan sprake van ‘stille lasten’ (waardoor de feitelijke netto lasten in een bepaald jaar lager lijken). Met ingang van 2017 wordt de egaliserende werkwijze echter voorgeschreven in het BBV: investeringen met maatschappelijk nut, zoals openbare infrastructuur, moeten worden geactiveerd. Wel worden gemeenten vrijgelaten in de wijze waarop zij omgaan met investeringen die zijn gedaan in de jaren vóór 2017 (specifiek de mate waarin zij die alsnog activeren). Tevens is er sprake van verschillen in investeringscycli, waardoor sommige gemeenten vóór 2017 veel nieuwe investeringen hebben gedaan (en die al dan niet hebben geactiveerd) terwijl andere gemeenten vanaf 2017 juist veel investeringen doen die moeten worden geactiveerd. Door het voorschrift tot activeren van investeringen is met het nieuwe BBV een verandingsproces op gang gekomen dat naar verwachting de komende jaren tot uiting zal komen in de feitelijke netto lasten van gemeenten (zie werkwijze en cluster IRM);
- **dynamiek** projectmatige investeringen: diverse gemeenten doen periodiek substantiële investeringen in het kader van specifieke projecten, bijvoorbeeld in het kader van herstructurering, gebiedsontwikkeling of stimulering van de lokale/regionale economie. Dit speelt niet bij alle gemeenten in gelijke mate en de wijze waarop gemeenten dit organiseren en verantwoorden loopt uiteen. Hierdoor kunnen de netto lasten tussen gemeenten onderling en bij dezelfde gemeenten in de tijd (flink) uiteen lopen.⁶¹

Voor het onderzoek is dus relevant in hoeverre de cijfers 2017 (en 2018) kunnen worden gebruikt: zijn ze voldoende representatief voor het structurele lastenpatroon? In onderstaande tabel is een overzicht opgeno-

⁵⁹ Als alternatief voor een vast bedrag is het technisch mogelijk om het gewicht van de maatstaf inwoners te differentiëren naar gemeentegrootte. Daarmee kunnen ook positieve schaafeffecten in de verdeling worden ondergebracht. Het nadeel van een gedifferentieerd bedrag per inwoner is dat de werking van zo'n maatstaf wordt ervaren als negatieve prikkel voor schaalvergroting.

⁶⁰ Zie VNG, consultatie groot onderhoud gemeentefonds 2016 en ROB, briefadvies groot onderhoud gemeentefonds 2016.

⁶¹ Door de ROB is eerder op deze problematiek gewezen in het *Briefadvies groot onderhoud gemeentefonds 2016*, 1 mei 2015.

men van de netto lasten op het clusteronderdeel RME voor de onderzoeksjaren 2017 en 2018 en de voorgaande 5 jaren gemiddeld.⁶² Hierbij is rekening gehouden met effecten van tussentijdse veranderingen in het BBV.⁶³

Tabel 3.4: Meerjarig beeld RME voor alle gemeenten gegroepeerd naar inwonertal. Gemiddelde jaarlijkse netto lasten in euro's per inwoner in de periode 2012-2016 en de jaren 2017 en 2018. Bron: CBS, Iv3, gemeenterekeningen 2012-2018.

Inwonergroottegroep	jaarlijkse netto lasten RME 2012-2016	netto lasten RME 2017	netto lasten RME 2018
0-20.000	89	96	103
20-50.000	90	89	93
50-100.000	95	97	105
100-250.000	112	102	108
>250.000	194	147	139
Totaal	110	102	106

In tabel 3.4 is te zien dat het gemiddelde netto lastenniveau in het centrale onderzoeksjaar 2017 vergelijkbaar is met dat in de voorgaande 5 jaren. Dit geldt grosso modo ook voor de verschillende groottegroepen. Dit laat onverlet dat er tussen gemeenten substantiële verschillen zijn in netto lastenniveaus. Dit is zowel het geval in afzonderlijke jaren als voor de hele periode 2012-2016. Voor de G4 is het netto lastenniveau op basis van Iv3-gegevens in 2017 lager dan in voorgaande jaren. Uit gegevens van de steekproefgemeenten weten we dat in dit jaar substantiële toevoegingen aan bestemmingsreserves relevant zijn op dit clusteronderdeel, die in de Iv3-gegevens in bovenstaande tabel niet zichtbaar zijn.⁶⁴

werkwijze investeringsgerelateerde uitgaven

Door een inhaalslag qua activering kunnen de netto lastenpatronen van gemeenten de komende jaren veranderen. Wanneer we het nieuwe verdeelmodel baseren op de situatie in 2017 heeft dit gevolgen voor zowel de **verdeling** van de middelen als het **volume** (de omvang van het budget dat voor dit cluster binnen het gemeentefonds wordt verdeeld). In het onderstaande gaan we op beide aspecten nader in:

- *werkwijze verdeling*: uit verkenningen is gebleken dat verschillen tussen gemeenten in het al dan niet activeren van investeringen substantiële invloed heeft op de modeluitkomsten. Daarom is voorgesteld om in de regressieanalyses voor het clusteronderdeel infrastructuur een dummy⁶⁵ op te nemen voor het al dan niet activeren van investeringen, zodat de verdeling niet wordt verstoord door dit verschil in gemeentelijke praktijk. Het aantal waarnemingen is te klein om de regressieanalyses alleen te baseren op de gemeenten die hebben aangegeven in de jaren vóór 2017 hun investeringen (grotendeels) te activeren (circa 40% van de steekproefgemeenten). Het is belangrijk om een correctie in te bouwen voor dit effect, maar het nader verfijnen (bijv. door het feitelijke percentage activeren per gemeente te bepalen) levert waarschijnlijk niet veel extra verklaringskracht op. Hierbij komt dat een verfijning dermate arbeidsintensief is (boekenonderzoek per gemeente) dat de kwaliteitswinst niet in verhouding staat tot de kosten en in de beschikbare tijd niet haalbaar was;

⁶² De 5-jars periode daarvóór geeft een vertekend beeld doordat diverse gemeenten destijds hun belangen in nutsbedrijven Essent en NUON hebben verkocht, wat tot forse schommelingen in de netto lasten op dit clusteronderdeel heeft geleid.

⁶³ Doordat met ingang van 2017 in tegenstelling tot voorgaande jaren overheadkosten niet meer moeten worden toegerekend aan de taakvelden, zijn de netto lasten vanaf 2017 op de taakvelden duidelijk lager dan voorheen. Hiervoor is op globale wijze gecorrigeerd, aansluitend bij de werkwijze in het periodiek onderhoud gemeentefonds, zodat de gepresenteerde netto lastenniveaus in de tijd vergelijkbaar zijn.

⁶⁴ Volgens Iv3 voorschriften moeten gemeenten alle mutaties in reserves verzamelen op één taakveld en worden mutaties in bestemmingsreserves derhalve niet zichtbaar op de taakvelden waarop ze inhoudelijk betrekking hebben.

⁶⁵ Dit is een variabele die in de regressieanalyse alleen de waarde 0 of 1 kan hebben. In 2017 worden investeringen met maatschappelijk nut bij 60% van de steekproefgemeenten niet (volledig) geactiveerd. Dan krijgt de dummy de waarde 0 en in alle andere gevallen een 1.

- *werkwijze volume*: vervolgens is de vraag of het volume van het clusteronderdeel infrastructuur moet worden afgestemd op de structurele (toekomstige) situatie of op het feitelijke (lagere) netto lastenniveau in 2017. Wanneer het volume zou moeten worden afgestemd op de structurele (toekomstige) situatie, kan dit worden benaderd door de uitkomst van het model naar rato van de nieuwe verdeling op te hogen met het volume dat de regressie aan de dummy voor activeren geeft. De dummy geeft een indicatie van de ‘ontbrekende’ netto lasten bij gemeenten die in 2017 (grotendeels) nog niet activeren. De nieuwe verdeling inclusief deze ‘ontbrekende netto lasten’ zou voor alle gemeenten (theoretisch) aansluiten bij de gewenste (toekomstige) situatie zoals voorgeschreven in het BBV. In afwijking van de ruime overgangperiode die het BBV geeft, zou de gewenste toekomstige situatie dan nu al in het gemeentefonds worden vastgelegd. Het extra volume voor infrastructuur gaat dan ten koste van andere uitgavenclusters. De mate waarin en het tempo waarmee gemeenten gaan activeren, is uiteindelijk een autonome keuze. Het nu al opnemen van het totale volume zou op de feitelijke ontwikkeling vooruitlopen en zou sommige gemeenten onnodig bevoordelen. *Daarom adviseren wij om niet vooruit te lopen op een toekomstige situatie (past niet bij het uitgangspunt van kostenoriëntatie in de Fvw) maar de stijging van het lastenniveau te monitoren in het periodiek onderhoud.*

3.7 Leeswijzer voor clusteranalyses en verklaringsmodellen

Per cluster doorlopen we in **hoofdstuk 4 tot en met 8** 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 regressiemodel (verklaringsmodel) voor het cluster en laten zien hoe dit is opgebouwd uit clusteronderdelen en hoe dit zich verhoudt tot de huidige aandelen van de maatstaven;
- ✓ daarna gaan we in op de aansluitverschillen en aandachtspunten die daaruit voortkomen.

In **hoofdstuk 9** vatten we alle clusters samen en geven een totaal overzicht. De uitkomsten zijn samen met de begeleidingscommissie, kopgroep en stuurgroep langs de drie centrale criteria van het beoordelingskader gelegd. In hoofdstuk 9 bespreken we de beoordeling van de verklaringsmodellen.

4 Cluster Bestuur en ondersteuning

Dit hoofdstuk stelt het cluster Bestuur en ondersteuning (B&O) centraal. We lichten toe:

1. welke gemeentelijke taken tot dit cluster behoren en hoe deze zijn gegroepeerd;
2. hoeveel geld gemeenten aan deze taken hebben besteed in 2017;
3. hoe deze bestedingen zijn gespreid over gemeenten en wat belangrijke achtergronden zijn van verschillen in netto lasten tussen gemeenten;
4. hoe het verklaringsmodel voor dit bestedingspatroon is opgebouwd.

4.1 Gemeentelijke taken

bestuur en algemene ondersteuning

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

Tabel 4.1: Onderdelen en Iv3-taakvelden cluster B&O

Onderdeel	Iv3-taakveld
Bestuur	0.1 Bestuursorganen
	0.2 Burgerzaken
Algemene ondersteuning	0.4 Overhead

In tabel 4.1 is zichtbaar dat tot dit cluster gemeentelijke taken behoren 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.

De overhead vormt geen aparte taak, maar een onderdeel dat – conform de voorschriften in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de nadere voorschriften volgens Informatie voor derden (Iv3) – afzonderlijk wordt verantwoord. Bij de uitvoering van overheadtaken moeten gemeenten rekening houden met voorschriften voor de accountantscontrole. Omdat het begrip vatbaar is voor verschillende interpretaties gaan we hierop nader in, met name op het onderscheid tussen algemene overhead (dit cluster) en taakgerelateerde overhead (overige clusters).

algemene versus taakgerelateerde overhead

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

Conform de Iv3-voorschriften dienen gemeenten alle overhead te verantwoorden op taakveld 0.4. Hierbij hoeft geen onderscheid te worden gemaakt naar algemene PIOFACH-kosten⁶⁶ en ondersteuning van het primaire proces. Dit laatste heeft een taakgerelateerd karakter en hoort thuis bij de andere clusters omdat

⁶⁶ Dit zijn kosten voor personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting.

dit 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 is voor dit onderzoek het taakgerelateerde deel van de overhead bij de steekproefgemeenten op uniforme wijze toegeedeeld aan de inhoudelijke taakvelden door⁶⁷:

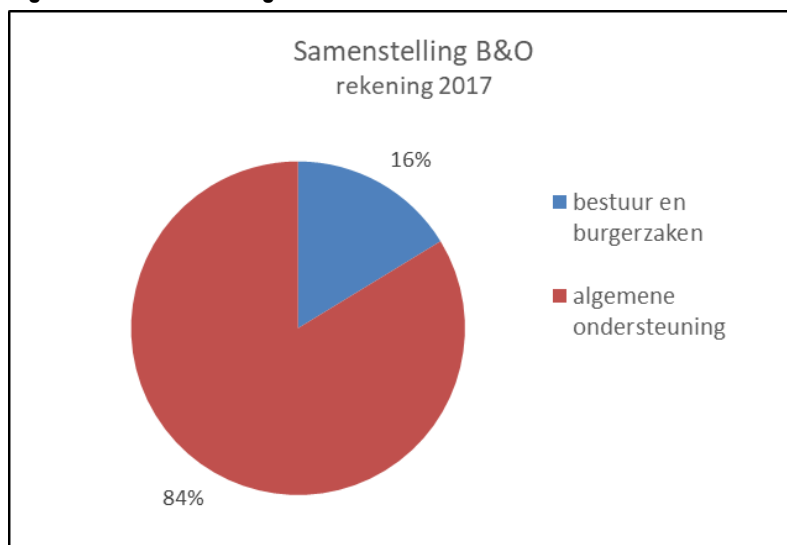
- bij de codering van de financiële gegevens van de steekproefgemeenten binnen de lasten en baten op taakveld 0.4 onderscheid te maken naar PIOFACH-taken en taakgerelateerde overhead (ondersteuning primair proces van afdelingen/diensten, zoals afdelingshoofden, secretariaten van afdelingen, budgetten voor opleidingen, wagenparken/tractie, management, verzekeringen);
- de als taakgerelateerde overhead gecodeerde posten vervolgens te verdelen over alle taakvelden exclusief Bestuur naar rato van de salarislasten van eigen personeel.

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

4.2 Omvang en samenstelling van netto lasten

De netto lasten van het cluster B&O bedragen in 2017 ongeveer 5,7 miljard euro (331 euro per inwoner).⁶⁸ Op basis van de gecodeerde gegevens van de steekproefgemeenten is in onderstaand diagram in beeld gebracht welk aandeel de clusteronderdelen hebben in de totale netto lasten van het cluster.

Figuur 4.2: Samenstelling netto lasten cluster B&O



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

ontwikkeling overhead

De afgelopen jaren zijn de netto lasten voor overhead fors gestegen. Hier spelen twee ontwikkelingen:

⁶⁷ De werkwijze voor taakgerelateerde overhead is in de herijking in het BOFV (voorjaar 2019) bestuurlijk vastgelegd (in lijn met het advies van de stuurgroep). Ook voor de taakgerelateerde overhead in het sociaal domein is dezelfde werkwijze gevolgd (zie AEF (2020). *Herijking gemeentefonds sociaal domein*, april 2020).

⁶⁸ Op basis van lv3 gegevens rekening 2017. Dit is exclusief taakgerelateerde overhead en mutaties bestemmingsreserves.

- taakmutaties en decentralisaties die een effect hebben op de netto lasten (bijvoorbeeld de decentralisaties in het sociaal domein);
- autonome ontwikkelingen door veranderingen in ICT, communicatie en dienstverlening aan de burger, waardoor de netto lasten zijn toegenomen.

Daarbij komt dat gemeenten voor de BBV wijziging steeds meer overhead zijn gaan toedelen aan inhoudelijke taakvelden. Dit is door de wijziging van het BBV veranderd in 2017. Gemeenten moeten alle overhead op één taakveld (0.4) verantwoorden. Deze ontwikkelingen leiden tot een substantiële stijging van Bestuur en ondersteuning.

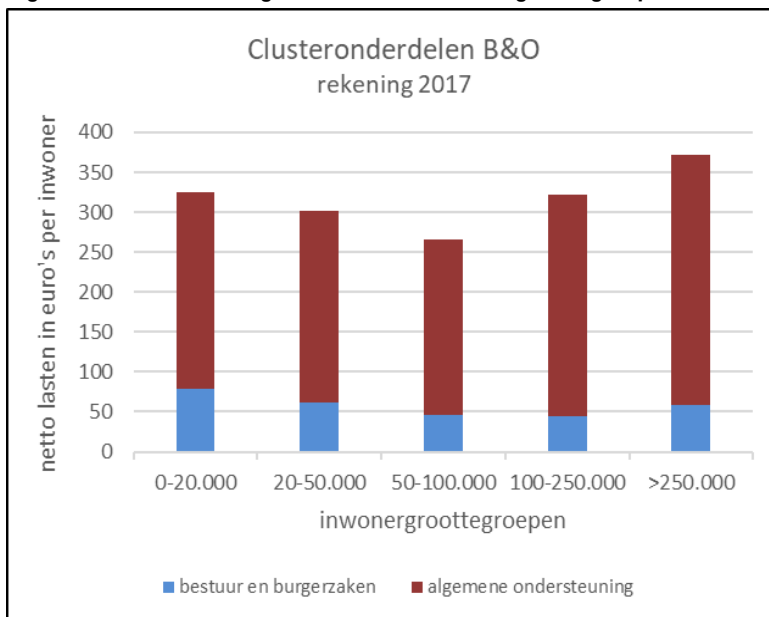
De huidige verdeling voor algemene ondersteuning is gebaseerd op een bedrag per inwoner en per woonruimte, een schaalbedrag en een opslag op uitgavenijkpunten. Deze verdeling is sinds de invoering van de Fvw in 1997 niet herijkt, terwijl de betekenis van de overhead fors is toegenomen.

4.3 Spreiding van netto lasten

spreiding naar omvang van gemeenten

Naast de omvang en samenstelling van het cluster is voor de verdeling vooral de spreiding van de gemeentelijke netto lasten van belang. In onderstaand diagram is in beeld gebracht hoe de netto lasten per clusteronderdeel uiteenlopen tussen groottegroepen van steekproefgemeenten.

Figuur 4.3: Samenstelling netto lasten B&O naar groottegroepen



In het diagram is bij algemene ondersteuning een schaal-effect te zien bij zowel kleine gemeenten als grote gemeenten (U-curve).

Een U-curve is ook zichtbaar bij bestuur: bij bestuursorganen is er een schaal-effect bij kleine gemeenten, terwijl er bij burgerzaken vooral extra kosten bij de G4 zitten.

achtergronden van verschillen tussen gemeenten

De verschillen in netto lasten tussen gemeenten hangen samen met allerlei 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 rond de organisatie en bedrijfsvoering (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 burgerzaken hangen verschillen in netto lasten vooral samen met keuzes over het voorzieningenniveau (o.a. openingstijden burgerzaken) en de hoogte van leges;
- bij bestuursorganen hangen verschillen tussen gemeenten in belangrijke mate samen met de omvang van wachtgelden voor voormalig bestuurders.
- verschillen in beschikbare algemene eigen middelen van gemeenten. In dit cluster spelen die middelen een belangrijke rol, mede omdat de algemene ondersteuning niet geheel wordt gedekt uit de algemene uitkering.

4.4 Verklaringsmodel afgestemd op spreiding netto lasten

standaard werkwijze

Om tot een goede verdeling te komen, hebben we een verklaringsmodel ontwikkeld conform de standaard werkwijze zoals toegelicht in hoofdstuk 3. Daarbij nemen we de huidige maatstaven voor dit cluster als vertrekpunt en passen we regressietechniek toe om met deze set een optimale aansluiting te krijgen bij de spreiding in de netto lasten van gemeenten. Waar de kostendrijvers van taken duidelijk verschillen, doen we dit per clusteronderdeel. In de regressies corrigeren we steeds voor de invloed van verschillen in beschikbare algemene eigen middelen (en specifieke vaste bedragen) van gemeenten. Aanvullend blijken soms (in afstemming met de begeleidende gremia) gerichte aanpassingen nodig om een betere aansluiting te verkrijgen. Zo resulteert voor dit cluster het verklaringsmodel dat we hieronder toelichten.

huidige maatstaven cluster

De basis van de huidige verdeling wordt gevormd door inwoner-gerelateerde maatstaven: aantal inwoners en minderheden (met en zonder drempel). Het kenmerk minderheden is vooral relevant voor het onderdeel burgerzaken, dat slechts een beperkt deel van de totale netto lasten in dit cluster omvat. Uit verkenningen op clusterniveau bleek dat dit kenmerk een relatief groot gewicht in de verdeling krijgt doordat het in regressieanalyses wordt opgepakt als proxy voor schaalearde bij grote gemeenten in relatie tot het onderdeel algemene overhead (die inhoudelijk geen relatie hebben met migratieachtergrond, zie paragraaf 3.2).

Verder is in de huidige verdeling een vast bedrag opgenomen om rekening te houden met het schaalearde voor kleinere gemeenten, gerelateerd aan een minimale omvang van het bestuur (er zijn altijd tenminste een burgemeester en enkele wethouders) en algemene overhead (huisvesting en formatie voor PIOFACH-taken).

van nulvariant naar voorkeursvariant

Onderstaande tabel laat zien hoe we van de huidige verdeling zijn gekomen tot de nulvariant en voorkeursvariant. Hierbij is het eerder beschreven (zie hoofdstuk 3) stappenplan voor het toepassen van regressieanalyse voor de nieuwe verdeling stap voor stap doorlopen.

De tabel laat achtereenvolgens zien:

- de samenstelling van de huidige verdeling, zoals hierboven toegelicht (1^e kolom);
- de nulvariant van het verklaringsmodel per clusteronderdeel (2^e en 3^e kolom);
- het verklaringsmodel in de voorkeursvariant per clusteronderdeel en voor het totaal van het cluster (laatste 3 kolommen).

Tabel 4.4: Samenstelling verklaringsmodellen cluster Bestuur en ondersteuning (B&O): aandelen structuurkenmerken, algemene eigen middelen en specifieke vaste bedragen in totaal.

<i>Maatstaf</i>	<i>huidige verdeling TOTAAL B&O</i>	<i>nulvariant AO</i>	<i>nulvariant BOBZ</i>	<i>voorkeur variant AO</i>	<i>voorkeur variant BOBZ</i>	<i>voorkeurs varianten TOTAAL B&O</i>
<i>Inwoners</i>	75,9%	55,4%	109,8%	55,4%	70,8%	58,2%
<i>regionaal klantenpotentieel</i>	-4,0%					
<i>minderheden</i>	2,7%					
<i>minderheden >drempel</i>	0,4%					
<i>migratieachtergrond</i>			-18,0%			
<i>woonruimten</i>	20,5%	13,2%		13,2%		10,7%
<i>omgevingsadressendichtheid</i>	-5,0%				5,8%	1,1%
<i>oppervlakte land</i>	0,3%					
<i>bewoonde oorden 1930</i>	2,0%					
<i>bedrijfsvestigingen</i>	1,0%					
<i>schaalbedrag</i>	6,1%				20,9%	3,9%
<i>uitkeringsbasis</i>		22,5%		22,5%		18,3%
AEM+SVB	0,0%*	9,0%	8,2%	9,0%	2,5%	7,7%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* inclusief specifieke vaste bedrag Den Haag voor extra taak burgerzaken Nederlanders in buitenland.

De nulvariant voor dit cluster bevat twee elementen die verder zijn verkend. Allereerst blijkt de maatstaf migratieachtergrond in het clusteronderdeel BOBZ een negatief gewicht te krijgen.⁶⁹ Deze maatstaf vervangt de (ongewenste) maatstaf minderheden (met en zonder drempel). Ten tweede komen er bij kleinere gemeenten en bij grotere centrumgemeenten aansluitverschillen naar voren. Voor de kleinere gemeenten is daarom een schaalbedrag toegevoegd van circa 0,5 miljoen euro.⁷⁰ Hierdoor wordt het gewicht voor stedelijkheid (omgevingsadressendichtheid) positief. Met deze gerichte aanpassing komen we tot de voorkeursvariant (laatste 3 kolommen; zie voor een technische toelichting voor clusteronderdeel BOBZ bijlage E).

Voor het clusteronderdeel AO is de nulvariant overgenomen als voorkeursvariant. Opgemerkt wordt dat er een duidelijke relatie is tussen de netto lasten voor AO en de caseload van gemeenten. Dit was ook in het verleden het geval, maar is nu belangrijker geworden door de groei van de omvang van het personeelsbestand. Omdat het aantal fulltime-equivalenten (fte's) of de salarislasten niet geschikt zijn als verdeelmaatstaf (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 is geobjectiveerd door de omvang van de modeluitkomsten per cluster (ofwel de uitkeringsbasis) mee te nemen als verklarende variabele. In de huidige verdeling is de caseload op vergelijkbare wijze geobjectiveerd.

Uit nadere analyse blijkt dat de betekenis van de personele lasten voor de steekproefgemeenten 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 aandeel van de salarislasten in de totale netto lasten voor het klassiek en het sociaal domein.

⁶⁹ Gezien het belang van de maatstaf minderheden (met en zonder drempel) in het huidige ijkpunt hebben we er voor gekozen in de nulvariant de nieuwe maatstaf in eerste instantie te laten zien. In de gekozen werkwijze worden negatieve maatstaven normaal gesproken in de nulvariant niet meegenomen.

⁷⁰ Verkenningen met een kleiner schaalbedrag (bijvoorbeeld 0,1 of 0,25 miljoen euro) bleken minder goede aansluitverschillen op te leveren. Opgemerkt wordt dat het oude schaalbedrag (circa 0,185 miljoen euro) al langer niet is aangepast.

Als de voorkeursvariant wordt vergeleken met de maatstaven in de huidige verdeling (kolom 1 en 6) valt op te merken dat:

- in de voorkeursvariant minder maatstaven worden gebruikt dan in het huidige ijkpunt (effect van de methode, zie hoofdstuk 3);
- de maatstaven regionale klanten, inwoners met een niet-westerse migratieachtergrond, bedrijfsvestigingen en bewoonde oorden 1930 afvallen (door negatieve gewichten of multicollineariteit);
- de maatstaf oppervlakte land (relevant voor kleinere plattelandsgemeenten) afvalt maar dit effect voor een deel wordt opgepakt door het opnemen van een vast bedrag (schaalbedrag) voor alle gemeenten;
- circa 7,7% van de verschillen in netto lasten samenhangt met algemene eigen middelen of specifieke vaste bedragen. Voor het clusteronderdeel AO is dit effect groter dan voor BOBZ. Hetgeen er op duidt dat de beschikbaarheid over eigen middelen samenhangt met de netto lasten en gemeentelijke keuzes die gerelateerd zijn aan PIOFACH-taken.

aansluitverschillen tussen verklaringsmodel en feitelijke netto lasten

Onderstaande tabel geeft inzicht in de mate waarin het verklaringsmodel voor dit cluster aansluit op de feitelijke netto lasten van gemeenten, gegroepeerd naar aantal inwoners.

Tabel 4.5: Cluster Bestuur en ondersteuning (B&O): feitelijke netto lasten, uitkomst verklaringsmodel en aansluitverschillen. Steekproefgemeenten gegroepeerd naar inwonertal. Stand rekening 2017. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1) feitelijke netto lasten	(2) R ² 93% uitkomst verklaringsmodel	(3)=(2-1) aansluit verschil
0-20.000 inwoners	325	337	12
20-50.000 inwoners	301	306	5
50-100.000 inwoners*	282	295	14
100-250.000 inwoners	321	311	-11
>250.000 inwoners	371	368	-4
TOTAAL	331	331	0

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

* Dit is exclusief enkele incidentele uitbijters i.c.m. beleidsvrijheid.

De tabel laat zien dat het verklaringsmodel voor dit cluster over het geheel aansluit op de feitelijke netto lasten van gemeenten. Grotere aansluitverschillen zijn er vooral voor kleine en middelgrote gemeenten. De verklaarde variantie is meer dan 90%.

Het verklaringsmodel voor B&O is zeer globaal. De dynamiek in PIOFACH taken (clusteronderdeel algemene ondersteuning) is evenwel groot. Met name door veranderingen in automatisering, informatievoorziening, communicatie en dienstverlening aan de burger, stijgen de netto lasten. Maar ook door veranderingen in de organisatie als gevolg van extra taken voor gemeenten (bijvoorbeeld de decentralisaties in het sociaal domein) is er een kostenverhogend effect. Aandachtspunt daarbij is de wijze waarop deze kosten conform het BBV worden verantwoord. De kosten worden nu verzameld op één taakveld waardoor sommige uitsplitsingen niet meer goed zijn te maken.

Tegen deze achtergrond adviseren wij om de ontwikkelingen op dit cluster goed te volgen en waar nodig nader onderzoek te doen naar achtergronden van verschillen en ontwikkelingen in het volume.

5 Cluster Openbare orde en veiligheid

Dit hoofdstuk stelt het cluster Openbare orde en veiligheid (O&V) centraal. We lichten toe:

1. welke gemeentelijke taken tot dit cluster behoren en hoe deze zijn gegroepeerd;
2. hoeveel geld gemeenten aan deze taken hebben besteed in 2017;
3. hoe deze bestedingen zijn gespreid over gemeenten en wat belangrijke achtergronden zijn van verschillen in netto lasten tussen gemeenten;
4. hoe het verklaringsmodel voor dit bestedingspatroon is opgebouwd.

5.1 Gemeentelijke taken

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

Tabel 5.1: Onderdelen en Iv3-taakvelden cluster O&V

Onderdeel	Iv3-taakveld
Veiligheid	1.1 crisisbeheersing en brandweer
Openbare orde	1.2 overige openbare orde en veiligheid

veiligheid: 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.

betekenis verplichte regionalisering crisisbeheersing en brandweer

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 een accent op repressie naar een 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 deze ontwikkeling rekening te houden. Daarnaast 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. Ook het afstemmen op gemeenten uit regio's die een niet-historische kostengerelateerde bijdragesystematiek hanteren, biedt geen soelaas. De regio's die dan buiten beschouwing zouden blijven (ongeveer een derde), zijn vooral (groot)stedelijke regio's in het westen van het land waardoor een niet-representatief beeld zou ontstaan.

Tegen deze achtergrond is ervoor gekozen om met dit cluster op dezelfde wijze om te gaan als de andere clusters, waarbij is geaccepteerd dat er een beperktere mate van kostenoriëntatie is voor dit cluster. Zie bijlage E voor een nadere onderbouwing van deze keuze.⁷¹

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.

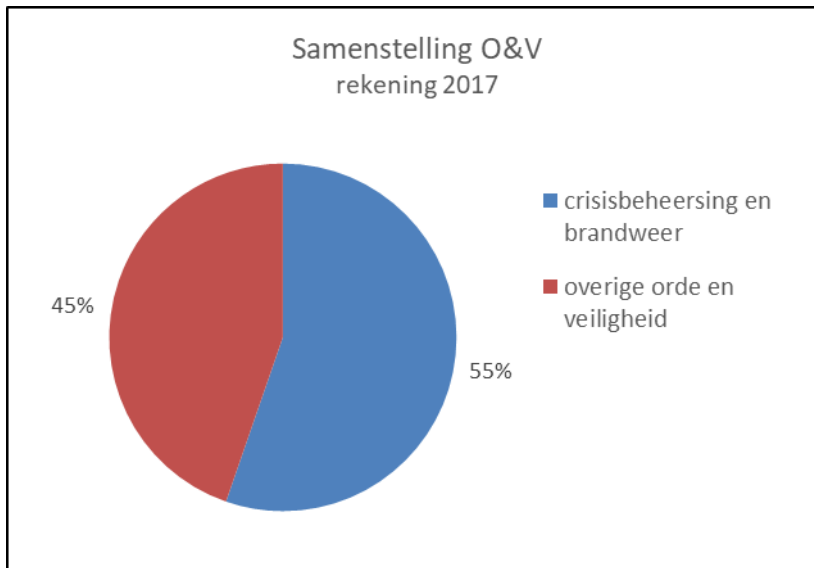
5.2 Omvang en samenstelling van netto lasten

De netto lasten van het cluster O&V bedragen in 2017 ongeveer 1,8 miljard euro (103 euro per inwoner).⁷² Op basis van de gecodeerde gegevens van de steekproefgemeenten is in onderstaand diagram in beeld gebracht welk aandeel de clusteronderdelen hebben in de totale netto lasten van het cluster.

⁷¹ Een passende bekostigingssystematiek voor de taken die zijn belegd bij Veiligheidsregio's maakt onderdeel uit van de evaluatie van de Veiligheidsregio's.

⁷² Op basis van lv3 gegevens rekening 2017. Dit is exclusief taakgerelateerde overhead en mutaties bestemmingsreserves.

Figuur 5.2: Samenstelling netto lasten cluster O&V



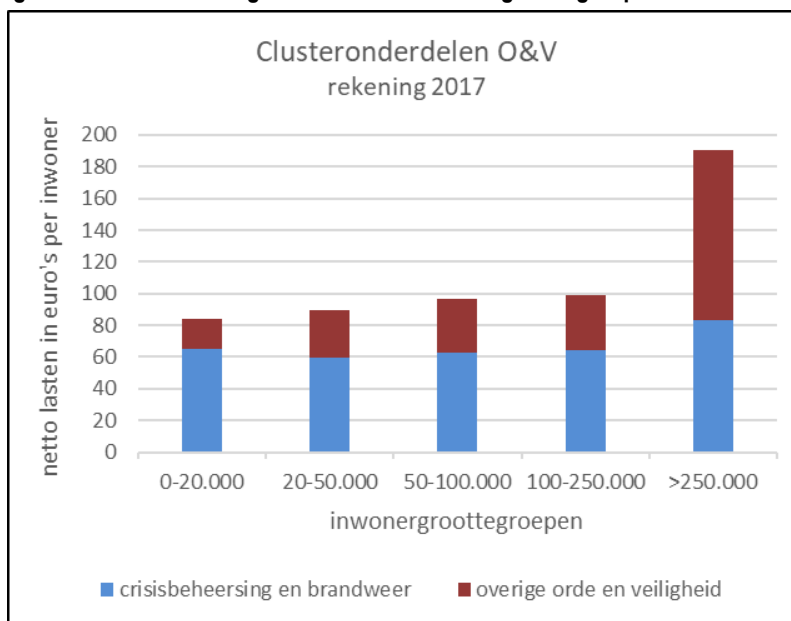
In het diagram is te zien dat beide onderdelen een min of meer vergelijkbare omvang hebben, waarbij crisisbeheersing en brandweer iets meer dan de helft van het cluster omvat.

5.3 Spreiding van netto lasten

spreiding naar omvang van gemeenten

Naast de omvang en samenstelling van het cluster is voor de verdeling vooral de spreiding van de gemeentelijke netto lasten van belang. In onderstaand diagram is in beeld gebracht hoe de netto lasten per clusteronderdeel uiteenlopen tussen groottegroepen van steekproefgemeenten.

Figuur 5.3: Samenstelling netto lasten 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 zichtbaar.

achtergronden van verschillen tussen gemeenten

De verschillen in netto lasten tussen gemeenten hangen samen met allerlei 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:

- de regionale context: in de gemeentelijke lasten komen effecten tot uitdrukking van de werking van de BDuR, keuzes inzake het regionale beleid/voorzieningenniveau (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.

5.4 Verklaringsmodel afgestemd op spreiding netto lasten

standaard werkwijze

Om tot een goede verdeling te komen, hebben we een verklaringsmodel ontwikkeld conform de standaard werkwijze zoals toegelicht in hoofdstuk 3. Daarbij nemen we de huidige maatstaven voor dit cluster als vertrekpunt en passen we regressietechniek toe om met deze set een optimale aansluiting te krijgen bij de spreiding in de netto lasten van gemeenten. In de regressies corrigeren we steeds voor de invloed van verschillen in beschikbare algemene eigen middelen (en specifieke vaste bedragen) van gemeenten. Aanvullend blijken soms (in afstemming met de begeleidende gremia) gerichte aanpassingen nodig om een betere aansluiting te verkrijgen. Zo resulteert voor dit cluster het verklaringsmodel dat we hieronder toelichten.

huidige maatstaven cluster

De huidige maatstaven voor het cluster Openbare orde en veiligheid hebben een duidelijke relatie met de lasten en baten in dit cluster. Het betreft vooral kenmerken van de fysieke omgeving (met een relatie naar crisisbeheersing en brandweer) en demografische (achterstands)kenmerken die een relatie hebben met overige openbare orde en veiligheid. Opgemerkt wordt dat er de huidige verdeling veel maatstaven met een relatief klein aandeel bevat, die bovendien vaak nog hoog correleren omdat ze globaal gezien hetzelfde (ruimtelijke) kenmerk beschrijven. In regressieanalyses worden de maatstaven die globaal ongeveer hetzelfde beschrijven minder snel gehonoreerd (multicollineariteit) terwijl deze wel relevant kunnen zijn voor individuele gemeenten.

van nulvariant naar voorkeursvariant

Tabel 5.4 laat zien hoe we van de huidige verdeling zijn gekomen tot de nulvariant en voorkeursvariant. Hierbij is het eerder beschreven proces (zie hoofdstuk 3) stappenplan voor het toepassen van regressieanalyse voor de nieuwe verdeling stap voor stap doorlopen.

De tabel laat achtereenvolgens zien:

- de samenstelling van de huidige verdeling, zoals hierboven toegelicht (1^e kolom);
- de nulvariant van het verklaringsmodel per clusteronderdeel (2^e en 3^e kolom);

- het verklaringmodel in de voorkeursvariant per clusteronderdeel en voor het totaal van het cluster (laatste 3 kolommen).

Tabel 5.4: Samenstelling verklaringmodellen cluster Openbare orde en veiligheid (O&V): aandelen structuurkenmerken, algemene eigen middelen en specifieke vaste bedragen in totaal.

<i>maatstaf</i>	<i>huidige verdeling TOTAAL O&V</i>	<i>nulvariant BRW</i>	<i>nulvariant OOV</i>	<i>voorkeur variant BRW</i>	<i>voorkeur variant OOV</i>	<i>voorkeur varianten TOTAAL O&V</i>
<i>inwoners</i>	0,3%	54,6%	18,5%		18,5%	6,3%
<i>lokaal klantenpotentieel</i>	1,1%					
<i>regionaal klantenpotentieel</i>	3,4%	1,4%				
<i>lokale centrumfunctie</i>				8,7%		5,7%
<i>laag inkomen >drempel⁷³</i>	2,1%		17,5%		17,5%	6,0%
<i>minderheden</i>	8,2%					
<i>minderheden >drempel</i>	0,8%					
<i>migratieachtergrond</i>			30,6%		30,6%	10,5%
<i>woonruimten</i>	40,5%			41,8%		27,6%
<i>omgevingsadressendichtheid</i>	21,3%	32,1%		27,0%		17,8%
<i>omg.adr.dichtheid >drempel</i>	0,8%					
<i>oppervlakte land</i>	1,6%					
<i>buitenwater <drempel</i>	0,2%					
<i>bebouwing</i>	1,4%					
<i>kernen</i>	1,0%					
<i>kernen >500 adressen</i>	6,3%	10,4%		8,1%		5,4%
<i>bedrijfsvestigingen</i>	1,0%	1,2%		14,0%		9,2%
<i>WOZ niet-woningen</i>	9,9%					
AEM+SVB		0,2%	33,4%	0,2%	33,4%	11,5%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Bij het clusteronderdeel crisisbeheersing en brandweer krijgt de maatstaf inwoners in de nulvariant een relatief zwaar gewicht en scoort de maatstaf woonruimten negatief, vanwege de hoge correlatie tussen beide maatstaven (in stap 2c). Omdat negatieve gewichten niet uitlegbaar zijn is de maatstaf woonruimten verwijderd in de nulvariant. Ook dit werd echter onwenselijk gevonden, omdat de brandweezorg meer gekoppeld is aan woonruimten dan inwoners. In de voorkeursvariant is dit aangepast door de maatstaf inwoners op nul te zetten en het gewicht voor woonruimten door de regressie te laten bepalen. Dat resulteert in een gewicht voor de maatstaf woonruimten dat vergelijkbaar is met de huidige verdeling. Verder is in de voorkeursvariant de maatstaf klantenpotentieel vervangen door de nieuwe maatstaf lokale centrumfunctie. Dit is ook gedaan voor het regionale klantenpotentieel. De regionale centrumfunctie bleek echter geen toegevoegde waarde te hebben. De lokale centrumfunctie (tot 20 km) past meer bij de taak crisisbeheersing en brandweer dan de regionale centrumfunctie (tot 60 km).

Bij het clusteronderdeel overige openbare orde en veiligheid is de voorkeursvariant gelijk aan de nulvariant. Hier is er op basis van een analyse van de aandelen van de maatstaven, de aansluitverschillen en de verklaarde variantie geen reden om de nulvariant aan te passen.

⁷³ De maatstaf huishoudens met een laag inkomen en een drempel is een combinatie van huishoudens met een laag inkomen (2^{de}, 3^{de} en 4^{de} deciel) en woonruimten. Alle gemeenten scoren op deze maatstaf in tegenstelling tot de maatstaven met een drempel die als ongewenst zijn aangemerkt (zie paragraaf 3.5).

Als de voorkeursvariant wordt vergeleken met de maatstaven in de huidige verdeling (kolom 1 en 6) valt op te merken dat:

- in de voorkeursvariant minder maatstaven worden gebruikt dan in het huidige ijkpunt (effect van de methode, zie hoofdstuk 3);
- de maatstaven oppervlakte land, oppervlakte bebouwing, regionale klanten en kernen in het huidige ijkpunt een klein gewicht hebben en afvallen (negatieve gewichten of multicollineariteit);
- circa 11,5% van de verschillen in netto lasten samenhangt met algemene eigen middelen of specifieke vaste bedragen. Voor het clusteronderdeel overige openbare orde en veiligheid is dit effect groter dan voor crisisbeheersing en brandweer. Hetgeen er op duidt dat de beschikbaarheid over eigen middelen samenhangt met de netto lasten en keuzes die gerelateerd zijn aan met name toezicht en handhaving van openbare orde en veiligheid. Dit speelt in sterkere mate bij de G4 (zie ook figuur 5.3).

aansluitverschillen tussen verklingsmodel en feitelijke netto lasten

Onderstaande tabel geeft inzicht in de mate waarin het verklingsmodel voor dit cluster aansluit op de feitelijke netto lasten van gemeenten, gegroepeerd naar aantal inwoners.

Tabel 5.5: Cluster Openbare orde en veiligheid (O&V): feitelijke netto lasten, uitkomst verklingsmodel en aansluitverschillen. Steekproefgemeenten gegroepeerd naar inwonertal. Stand rekening 2017. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)=(2-1)
	<i>feitelijke netto lasten</i>	<i>R² 75% uitkomst verklingsmodel</i>	<i>aansluit verschil</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	84	86	2
<i>20-50.000 inwoners</i>	89	89	0
<i>50-100.000 inwoners</i>	96	88	-8
<i>100-250.000 inwoners</i>	99	102	3
<i>>250.000 inwoners</i>	190	190	0
TOTAAL	125	125	0

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

Tabel 5.5 laat zien dat het verklingsmodel voor dit cluster over het geheel goed aansluit op de feitelijke netto lasten van gemeenten. De verklaarde variantie is 75%. Alleen bij middelgrote gemeenten is er een iets groter aansluitverschil. De achtergrond van dit aansluitverschil zit vooral bij het clusteronderdeel overige openbare orde en veiligheid en keuzes die gemeenten hier (moeten) maken (bijvoorbeeld ten aanzien van boa's, zie ook paragraaf 5.3).

6 Cluster Onderwijs

Dit hoofdstuk stelt het cluster Onderwijs (OND) centraal. We lichten toe:

1. welke gemeentelijke taken tot dit cluster behoren en hoe deze zijn gegroepeerd;
2. hoeveel geld gemeenten aan deze taken hebben besteed in 2017;
3. hoe deze bestedingen zijn gespreid over gemeenten en wat belangrijke achtergronden zijn van verschillen in netto lasten tussen gemeenten;
4. hoe het verklaringsmodel voor dit bestedingspatroon is opgebouwd.

6.1 Gemeentelijke taken

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

Tabel 6.1: Onderdelen en Iv3-taakvelden cluster OND

<i>Onderdeel</i>	<i>Iv3-taakveld</i>	
<i>Onderwijshuisvesting</i>	4.2	Onderwijshuisvesting
<i>Onderwijsbeleid</i>	4.1	Openbaar basisonderwijs
	4.3	Onderwijsbeleid en leerlingzaken

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.⁷⁴ Zij ontvangen hiervoor rijksmiddelen. Deze taakverdeling vraagt om samenwerking en afstemming van exploitatie en investeringen door gemeenten en schoolbesturen.

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 voorzieningenniveau. 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:

⁷⁴ 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.

- *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 leeftijdperiode. Daarbij gaat het om peuterspeelzaalwerk en kinderopvang, dat gemeenten verbinden 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. 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.⁷⁵ 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 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 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. Met deze verordening kunnen ouders onder voorwaarden aanspraak maken op bekostiging van vervoer van en naar school.⁷⁶ 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 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.

6.2 Omvang en samenstelling van netto lasten

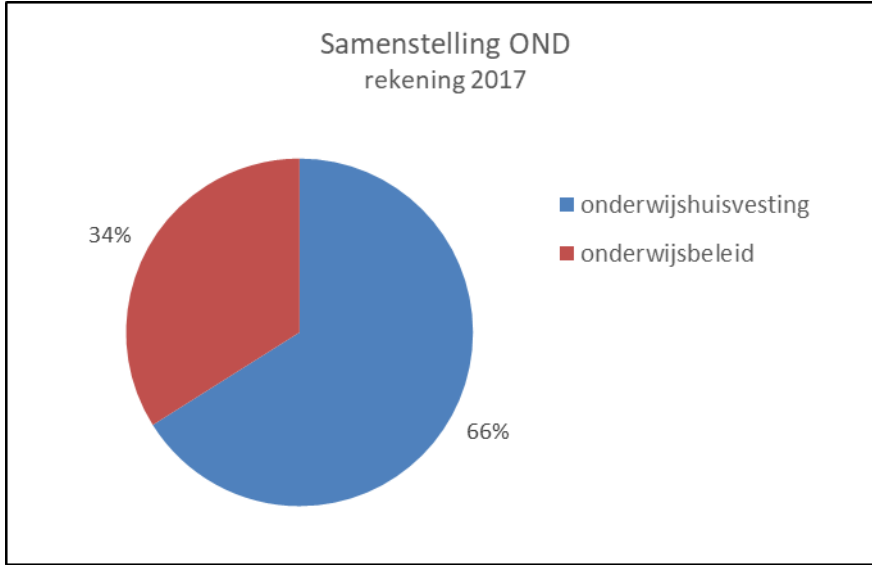
De netto lasten van het cluster OND bedragen in 2017 ongeveer 2,0 miljard euro (120 euro per inwoner).⁷⁷ Op basis van de gecodeerde gegevens van de steekproefgemeenten is in onderstaand diagram in beeld gebracht welk aandeel de clusteronderdelen hebben in de totale netto lasten van het cluster.

⁷⁵ Combinatiefunctionarissen werken in verschillende sectoren (scholen, sport en cultuur), maar zijn in dienst bij één (werkgevers)organisatie.

⁷⁶ 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*.

⁷⁷ Op basis van lv3 gegevens rekening 2017. Dit is exclusief taakgerelateerde overhead en mutaties bestemmingsreserves.

Figuur 6.2: Samenstelling netto lasten cluster OND



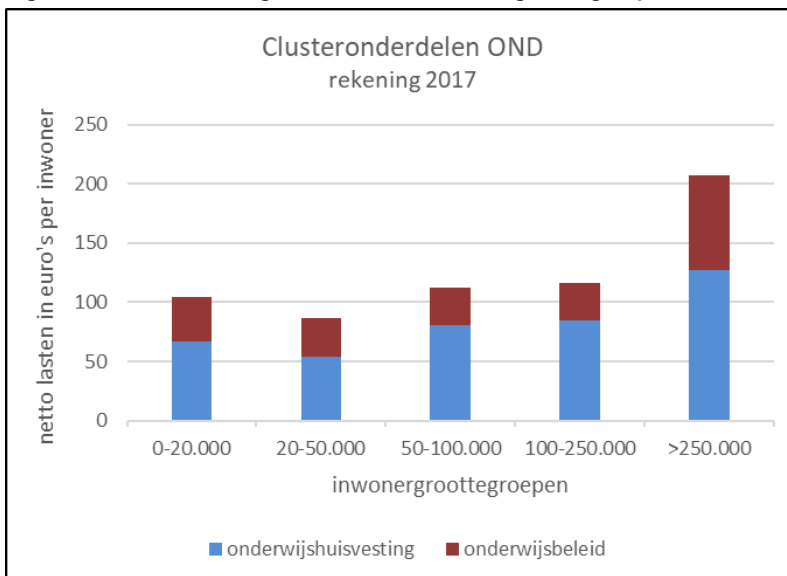
In het diagram is te zien dat het grootste deel van de netto lasten in dit cluster betrekking heeft op onderwijshuisvesting.

6.3 Spreiding van netto lasten

spreiding naar omvang van gemeenten

Naast de omvang en samenstelling van het cluster is voor de verdeling vooral de spreiding van de gemeentelijke netto lasten van belang. In onderstaand diagram is in beeld gebracht hoe de netto lasten per clusteronderdeel uiteenlopen tussen groottegroepen van steekproefgemeenten.

Figuur 6.3: Samenstelling netto lasten OND naar groottegroepen



Bij onderwijshuisvesting is in het diagram een duidelijk verband te zien tussen netto lasten en gemeentegrootte.

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

achtergronden van verschillen tussen gemeenten

De verschillen in netto lasten tussen gemeenten hangen samen met allerlei omstandigheden en gemeentelijke keuzes. Een kostengeoriënteerde verdeling dient gebaseerd te zijn op exogene kostendrijvers die voortkomen uit structuurkenmerken van gemeenten. Allerlei andere factoren dienen voor de verdeling immers buiten beschouwing te blijven, omdat zij met name zijn te relateren aan 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.

6.4 Verklaringsmodel afgestemd op spreiding netto lasten

standaard werkwijze

Om tot een goede verdeling te komen, hebben we een verklaringsmodel ontwikkeld conform de standaard werkwijze zoals toegelicht in hoofdstuk 3. Daarbij nemen we de huidige maatstaven voor dit cluster als vertrekpunt en passen we regressietechniek toe om met deze set een optimale aansluiting te krijgen bij de spreiding in de netto lasten van gemeenten. Waar de kostendrijvers van taken duidelijk verschillen, doen we dit per clusteronderdeel. In de regressies corrigeren we steeds voor de invloed van verschillen in beschikbare algemene eigen middelen (en specifieke vaste bedragen) van gemeenten. Aanvullend blijken soms (in afstemming met de begeleidende gremia) gerichte aanpassingen nodig om een betere aansluiting te verkrijgen. Zo resulteert voor dit cluster het verklaringsmodel dat we hieronder toelichten.

huidige maatstaven

De huidige maatstaven voor Onderwijs hebben een duidelijke relatie met de lasten en baten in dit cluster. Het gaat in de huidige verdeling vooral om kenmerken van demografische aard: jongeren, leerlingen en achterstand gerelateerde maatstaven (waaronder achterstandsléerlingen en minderheden). Daarnaast zijn er voor het onderdeel onderwijshuisvesting ook fysieke kenmerken opgenomen: oppervlakte land, binnenwater, kernen en stedelijkheid.

van nulvariant naar voorkeursvariant

Onderstaande tabel laat zien hoe we van de huidige verdeling zijn gekomen tot de nulvariant en voorkeursvariant. Hierbij is het eerder beschreven proces (zie hoofdstuk 3) stappenplan voor het toepassen van regressieanalyse voor de nieuwe verdeling stap voor stap doorlopen.

De tabel laat achtereenvolgens zien:

- de samenstelling van de huidige verdeling, zoals hierboven toegelicht (1^e kolom);

- de nulvariant van het verklaringmodel per clusteronderdeel (2^e en 3^e kolom);
- het verklaringmodel in de voorkeursvariant per clusteronderdeel en voor het totaal van het cluster (laatste 3 kolommen).

Tabel 6.4: Samenstelling verklaringmodellen cluster Onderwijs (OND): aandelen structuurkenmerken, algemene eigen middelen en specifieke vaste bedragen in totaal.

<i>maatstaf</i>	<i>huidige verdeling TOTAAL OND</i>	<i>nulvariant OHV</i>	<i>nulvariant OB</i>	<i>voorkeur variant OHV</i>	<i>voorkeur variant OB</i>	<i>voorkeur varianten TOTAAL OND</i>
<i>inwoners</i>	1,4%					
<i>jongeren</i>	47,8%	27,6%	50,8%	27,6%	50,8%	34,5%
<i>leerlingen (V)SO</i>	6,4%	11,7%		11,7%		8,2%
<i>leerlingen VO</i>	21,3%	17,5%		17,5%		12,3%
<i>groei jongeren</i>	0,3%	0,6%		0,6%		0,5%
<i>groei leerlingen</i>	0,7%	1,6%		1,6%		1,1%
<i>laag inkomen >drempel⁷⁸</i>	5,1%	15,7%		15,7%		11,0%
<i>minderheden</i>	5,3%					
<i>minderheden >drempel</i>	2,0%					
<i>migratieachtergrond</i>		11,2%		11,2%		7,9%
<i>gewichtleerlingen >drempel</i>	2,6%					
<i>onderwijsachterstand</i>			16,7%		16,7%	5,0%
<i>regionaal klantenpotentieel</i>	0,1%					
<i>omgevingsadressendichtheid</i>	3,6%					
<i>oppervlakte land</i>	2,2%		9,9%		9,9%	3,0%
<i>binnenwater</i>	0,1%					
<i>kernen</i>	1,1%					
AEM+SVB		13,9%	22,5%	13,9%	22,5%	16,5%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Voor dit cluster is er op basis van de uitkomsten voor de nulvarianten (aandelen van de maatstaven, aansluitverschillen en verklaarde variantie) geen reden om gerichte aanpassingen door te voeren. De voorkeursvariant is daarom gelijk aan de nulvariant.

Wanneer de voorkeursvariant (kolom 6) wordt vergeleken met de maatstaven in de huidige verdeling (kolom 1) valt op te merken dat:

- in de voorkeursvariant minder maatstaven worden gebruikt dan in het huidige ijkpunt. Dit hangt deels samen met de keus om bepaalde maatstaven niet meer te gebruiken (minderheden met/zonder drempel, gewichtleerlingen met drempel) en is deels het effect van de methode (diverse maatstaven met een klein aandeel in de huidige verdeling worden niet opgenomen in verband met een negatief gewicht en/of multicollineariteit);
- circa 16,5% van de verschillen in netto lasten samenhangt met de beschikbaarheid van algemene eigen middelen en specifieke vaste bedragen. Voor het clusteronderdeel onderwijsbeleid is er vooral een relatie met de specifieke vaste bedragen, terwijl de verschillen bij onderwijshuisvesting vooral samenhangen met verschillen in eigen middelen. De beschikbaarheid van eigen middelen en specifieke vaste bedragen komt tot uiting in relatief hogere netto lasten. Dit is vooral zichtbaar bij de grotere gemeenten (zie figuur 6.3).

⁷⁸ De maatstaf huishoudens met een laag inkomen en een drempel is een combinatie van huishoudens met een laag inkomen (2^{de}, 3^{de} en 4^{de} deciel) en woonruimten. Alle gemeenten scoren op deze maatstaf in tegenstelling tot de maatstaven met een drempel die als ongewenst zijn aangemerkt (zie paragraaf 3.5).

aansluitverschillen tussen verklaringsmodel en feitelijke netto lasten

Onderstaande tabel geeft inzicht in de mate waarin het verklaringsmodel voor dit cluster aansluit op de feitelijke netto lasten van gemeenten, gegroepeerd naar aantal inwoners.

Tabel 6.5: Cluster Onderwijs (OND): feitelijke netto lasten, uitkomst verklaringsmodel en aansluitverschillen. Steekproefgemeenten gegroepeerd naar inwonertal. Stand rekening 2017. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1) <i>feitelijke netto lasten</i>	(2) <i>R² 73% uitkomst verklaringsmodel</i>	(3)=(2-1) <i>aansluit verschil</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	104	95	-9
<i>20-50.000 inwoners</i>	87	93	6
<i>50-100.000 inwoners</i>	113	112	-1
<i>100-250.000 inwoners</i>	116	114	-2
<i>>250.000 inwoners</i>	207	207	0
TOTAAL	139	139	0

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

De tabel laat zien dat het verklaringsmodel voor dit cluster over het geheel goed aansluit op de feitelijke netto lasten van gemeenten. Alleen bij kleinere gemeenten is er een iets groter aansluitverschil. Dit hangt met name samen met twee gemeenten in deze groep die op het clusteronderdeel onderwijshuisvesting afwijken. De verklaarde variantie voor dit model is 73%.

7 Cluster Sport, cultuur en recreatie

Dit hoofdstuk stelt het cluster Sport, cultuur en recreatie (SCR) centraal. We lichten toe:

1. welke gemeentelijke taken tot dit cluster behoren en hoe deze zijn gegroepeerd;
2. hoeveel geld gemeenten aan deze taken hebben besteed in 2017;
3. hoe deze bestedingen zijn gespreid over gemeenten en wat belangrijke achtergronden zijn van verschillen in netto lasten tussen gemeenten;
4. hoe het verklaringsmodel voor dit bestedingspatroon is opgebouwd.

7.1 Gemeentelijke taken

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

Tabel 7.1: Onderdelen en Iv3-taakvelden cluster SCR

Onderdeel	Iv3-taakveld
Sport en recreatie	5.1 Sportbeleid
	5.2 Sportaccommodatie
	5.7 Recreatie
Cultuur	5.3 Cultuur
	5.4 Musea
	5.6 Media
Historie	5.5 Cultureel erfgoed

sport en recreatie

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.

Op het gebied van (openlucht)recreatie hebben gemeenten taken rond natuurbescherming (zoals onderhoud van bos, heide en overige natuurgebieden), aanleg en onderhoud van openbaar groen, openbaar water (zoals vijvers en kleine watergangen), speelvoorzieningen en overige recreatievoorzieningen. Ook subsidies voor hobbyclubs en volkstuinderverenigingen vallen hieronder.

cultuur

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 zij iedere vier jaar afspraken in regionale convenanten. Historisch is de situatie gegroeid dat de G4 en enkele andere grote gemeenten het meest complete cultuuraanbod hebben, waarin de hele keten van opleiding tot productie en presentatie is vertegenwoordigd. Gemeenten bekostigen vooral lokale voorzieningen zoals podia en cultuureducatie. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor accommodaties voor podiumkunsten en het beheer van gemeentelijke collecties en musea. In de praktijk subsidiëren veel gemeenten ook centra voor cultuur/kunsten, waaronder muziekscholen. Bij cultuurbeleid hebben gemeenten relatief veel beleidsvrijheid, bijvoorbeeld om verordeningen te maken of cultuurgebonden activiteiten te (laten) organiseren.

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.⁷⁹ 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 op provinciale netwerken, en voor de implementatie van landelijk overeengekomen innovaties. Kleinere gemeenten organiseren het bibliotheekwerk vaak in regionale samenwerking of maken gebruik van een mobiele bibliotheek. Door voortschrijdende digitalisering verandert bij bibliotheken het bereik en de aandacht voor bevolkingsgroepen met sociaal-maatschappelijke achterstanden (laaggeletterdheid). 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.

historie

In dit clusteronderdeel zijn bepaalde taken wettelijk vastgelegd. De Archiefwet regelt 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. Voor deze taken hebben gemeenten relatief veel beleidsvrijheid om middelen naar eigen inzicht te besteden. Dit komt vooral tot uitdrukking in de subsidies aan musea en oudheidkamers.

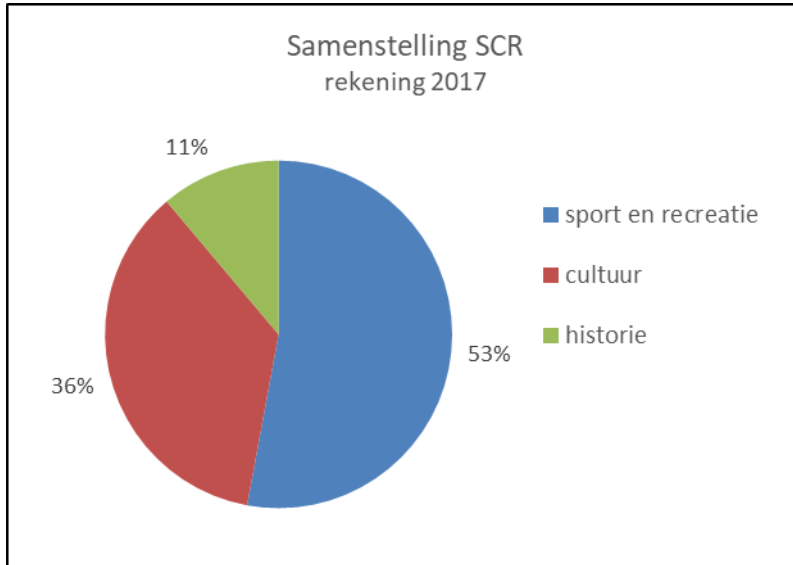
7.2 Omvang en samenstelling van netto lasten

De netto lasten van het cluster SCR bedragen in 2017 ongeveer 4,2 miljard euro (245 euro per inwoner).⁸⁰ Op basis van de gecodeerde gegevens van de steekproefgemeenten is in onderstaand diagram in beeld gebracht welk aandeel de clusteronderdelen hebben in de totale netto lasten van het cluster.

⁷⁹ Ook in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn taken rond cultuurhistorie opgenomen, zoals het maken van een bestemmingsplan voor een beschermd stads- of dorpsgezicht of het afgeven van monumentenvergunningen. Deze taken vallen binnen het cluster IRM.

⁸⁰ Op basis van lv3 gegevens rekening 2017. Dit is exclusief taakgerelateerde overhead en mutaties bestemmingsreserves.

Figuur 7.2: Samenstelling netto lasten cluster SCR



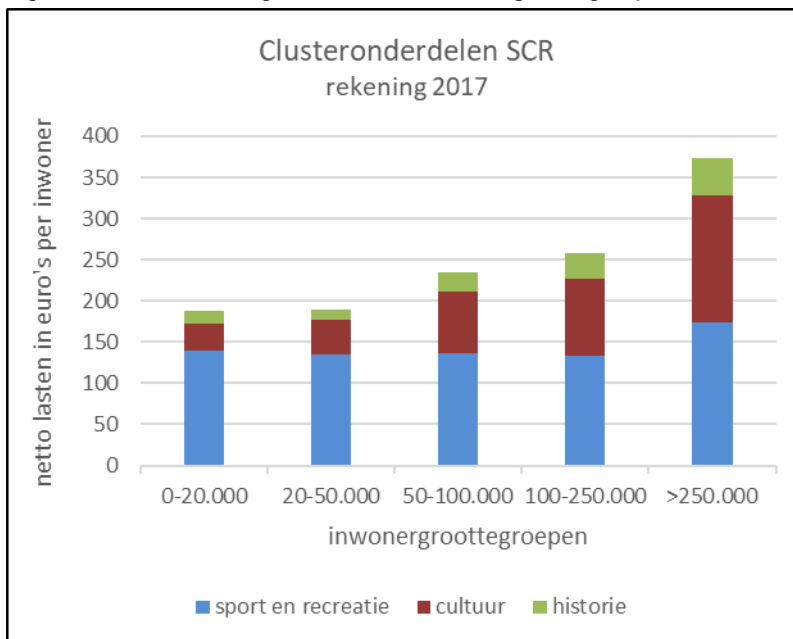
In het diagram is te zien dat het grootste deel van de netto lasten in dit cluster betrekking heeft op sport en recreatie, gevolgd door cultuur. Historie vormt het kleinste onderdeel.

7.3 Spreiding van netto lasten

spreiding naar omvang van gemeenten

Naast de omvang en samenstelling van het cluster is voor de verdeling vooral de spreiding van de gemeentelijke netto lasten van belang. In onderstaand diagram is in beeld gebracht hoe de netto lasten per clusteronderdeel uiteenlopen tussen groottegroepen van steekproefgemeenten.

Figuur 7.3: Samenstelling netto lasten SCR naar groottegroepen



Bij sport en recreatie is in het staafdiagram te zien dat de verschillen relatief beperkt zijn. Wel lopen de netto lasten op bij de grootste gemeenten.

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

achtergronden van verschillen tussen gemeenten

De verschillen in netto lasten tussen gemeenten hangen samen met allerlei 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:

- *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;
- *landelijke functies*: op basis van bestuurlijke afspraken/convenanten vervullen vooral grotere gemeenten ook functies die hun eigen grondgebied overstijgen.

7.4 Verklaringsmodel afgestemd op spreiding netto lasten

standaard werkwijze

Om tot een goede verdeling te komen, hebben we een verklaringsmodel ontwikkeld conform de standaard werkwijze zoals toegelicht in hoofdstuk 3. Daarbij nemen we de huidige maatstaven voor dit cluster als vertrekpunt en passen we regressietechniek toe om met deze set een optimale aansluiting te krijgen bij de spreiding in de netto lasten van gemeenten. Waar de kostendrijvers van taken duidelijk verschillen, doen we dit per clusteronderdeel. In de regressies corrigeren we steeds voor de invloed van verschillen in beschikbare algemene eigen middelen (en specifieke vaste bedragen) van gemeenten. Aanvullend blijken soms (in afstemming met de begeleidende gremia) gerichte aanpassingen nodig om een betere aansluiting te verkrijgen. Zo resulteert voor dit cluster het verklaringsmodel dat we hieronder toelichten.

huidige maatstaven

De huidige maatstaven voor Sport, cultuur en recreatie hebben een globale relatie met de lasten en baten in dit cluster. Hiervoor is in het verleden gekozen omdat dit cluster relatief veel beleidsvrijheid kent. Het gaat vooral om kenmerken van demografische aard: inwoners, lokale en regionale klanten en huishoudens. Daarnaast is er het kenmerk historiciteit. Dit is met name relevant voor gemeenten met een historische binnenstad of historische kern met aantrekkingskracht op bezoekers van buiten de gemeente.

van nulvariant naar voorkeursvariant

Onderstaande tabel laat zien hoe we van de huidige verdeling zijn gekomen tot de nulvariant en voorkeursvariant. Hierbij is het eerder beschreven proces (zie hoofdstuk 3) voor het toepassen van regressieanalyse voor de nieuwe verdeling stap voor stap doorlopen.

De tabel laat achtereenvolgens zien:

- de samenstelling van de huidige verdeling, zoals hierboven toegelicht (1^e kolom);
- de nulvariant van het verklaringsmodel per clusteronderdeel (2^e, 3^e en 4^e kolom);

- het verklaringmodel in de voorkeursvariant per clusteronderdeel en voor het totaal van het cluster (laatste 4 kolommen).

Tabel 7.4: Samenstelling verklaringmodellen cluster Sport, cultuur en recreatie (SCR): aandelen structuurkenmerken, algemene eigen middelen en specifieke vaste bedragen in totaal.

<i>maatstaf</i>	<i>huidige verdeling TOTAAL SCR</i>	<i>nul variant SR</i>	<i>nul variant CULT</i>	<i>nul variant HIST</i>	<i>voorkeur variant SR</i>	<i>voorkeur variant CULT</i>	<i>voorkeur variant HIST</i>	<i>voorkeur varianten TOTAAL SCR</i>
<i>inwoners</i>	39,1%	85,4%	10,2%	36,5%	85,8%	7,7%	0,1%	53,8%
<i>lokaal klantenpotentieel</i>	25,6%	3,7%						
<i>regionaal klantenpotentieel</i>	6,6%		72,6%					
<i>lokale centrumfunctie</i>					3,4%			2,0%
<i>regionale centrumfunctie</i>						21,2%	64,1%	12,9%
<i>landelijke centrumfunctie</i>						57,1%		16,9%
<i>huishoudens</i>	25,1%							
<i>historische kern</i>	0,1%			10,7%			17,6%	1,8%
<i>bewoonde oorden 1930 in historische kern</i>	3,5%			56,2%			20,1%	2,1%
AEM+SVB		10,8%	17,2%	-3,3%	10,8%	14,0%	-1,9%	10,5%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0 %	100,0 %	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Bij de ontwikkeling van het verklaringmodel speelt in dit cluster met name het vervangen van de oude lokale en regionale klantenpotentiëlen door nieuwe maatstaven voor centrumfuncties. Deze nieuwe maatstaven zijn gebaseerd op afstanden over de weg tussen kernen van een gemeente (in plaats van hemelsbreed). Naast lokale (maximaal 20 km) en regionale (maximaal 60 km) centrumfuncties is er ook een maatstaf ontwikkeld voor landelijke centrumfuncties. De landelijke centrumfunctie geldt niet alleen voor de steden in de randstad. Ook centra buiten de randstad hebben soms een landelijke aantrekkingskracht.

Allereerst zijn in de nulvariant de bestaande maatstaven voor klantenpotentiëlen vervangen door de nieuwe lokale en regionale centrumfuncties. Vervolgens is onderzocht of het mogelijk is de landelijke centrumfunctie toe te voegen. Deze maatstaf blijkt met name relevant voor het onderdeel cultuur. De twee centrumfuncties (regionaal en landelijk) hebben een meerwaarde ten opzichte van de oude maatstaf (regionaal klantenpotentieel). De nieuwe regionale centrumfunctie blijkt ook voor het clusteronderdeel historie relevant. Hierdoor daalt logischerwijs het aandeel van de huidige maatstaf ‘bewoonde oorden 1930 in historische kern’ in de verdeling. Met deze gerichte aanpassingen resulteert de voorkeursvariant (zie tabel 7.4 en bijlage E voor een technische toelichting).

Als de voorkeursvariant wordt vergeleken met de maatstaven in de huidige verdeling (kolom 1 en 8) valt op te merken dat:

- in de voorkeursvariant één maatstaf minder wordt gebruikt dan in het huidige ijkpunt;
- de maatstaf huishoudens afvalt (door multicollineariteit). Dit wordt opgepakt door inwoners en een deel via klanten (nieuwe centrumfunctie);
- circa 10,5% van de verschillen in netto lasten samenhangt met algemene eigen middelen of specifieke vaste bedragen. Voor sport en recreatie en cultuur duidt dit op een samenhang tussen over eigen middelen en specifieke vaste bedragen. Dit is zichtbaar bij de grotere gemeenten (zie figuur 7.3).

aansluitverschillen tussen verklaringsmodel en feitelijke netto lasten

Onderstaande tabel geeft inzicht in de mate waarin het verklaringsmodel voor dit cluster aansluit op de feitelijke netto lasten van gemeenten, gegroepeerd naar aantal inwoners.

Tabel 7.5: Cluster Sport, cultuur en recreatie (SCR): feitelijke netto lasten, uitkomst verklaringsmodel en aansluitverschillen. Steekproefgemeenten gegroepeerd naar inwonertal. Stand rekening 2017. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1) <i>feitelijke netto lasten</i>	(2) <i>R² 81% uitkomst verklaringsmodel</i>	(3)=(2-1) <i>aansluit verschil</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	187	188	1
<i>20-50.000 inwoners</i>	189	188	-2
<i>50-100.000 inwoners*</i>	234	211	-14
<i>100-250.000 inwoners</i>	258	267	8
<i>>250.000 inwoners</i>	374	375	1
TOTAAL	278	278	0

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

* Dit is exclusief enkele incidentele uitbijters i.c.m. beleidsvrijheid.

De tabel laat zien dat het verklaringsmodel voor dit cluster over het geheel goed aansluit op de feitelijke netto lasten van gemeenten. De verklaarde variantie is 81%. Alleen bij middelgrote gemeenten is er een duidelijk groter aansluitverschil.

8 Cluster Infrastructuur, ruimte en milieu

Dit hoofdstuk stelt het cluster Infrastructuur, ruimte en milieu (IRM) centraal. We lichten toe:

1. welke gemeentelijke taken tot dit cluster behoren en hoe deze zijn gegroepeerd;
2. hoeveel geld gemeenten aan deze taken hebben besteed in 2017;
3. hoe deze bestedingen zijn gespreid over gemeenten en wat belangrijke achtergronden zijn van verschillen in netto lasten tussen gemeenten;
4. hoe het verklaringsmodel voor dit bestedingspatroon is opgebouwd.

8.1 Gemeentelijke taken

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

Tabel 8.1: Onderdelen en Iv3-taakvelden cluster IRM

Onderdeel	Iv3-taakveld
Infrastructuur	2.1 verkeer en vervoer
	2.2, 0.63 parkeren, parkeerbelasting
	2.3 recreatieve havens
Riolering	7.2 riolering
Reiniging	7.3 afval
Ruimte, Milieu en Economie (RME)	2.4 economische havens en waterwegen
	3.1 economische ontwikkeling
	3.3 bedrijvenloket en -regelingen
	3.4 economische promotie
	0.9 vennootschapsbelasting
	7.4 milieubeheer
	7.5 begraafplaatsen
	8.1 ruimtelijke ordening
8.3 wonen en bouwen	

In de tabel is zichtbaar dat tot dit cluster gemeentelijke taken behoren met betrekking tot infrastructuur, milieu, ruimtelijke ordening en (economische) ontwikkeling. Het gaat om een breed takenpakket, waarvoor in wisselende mate wettelijke verplichtingen bestaan. Voor de taken op het gebied van economie is er 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 andere 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 vergunningen (leges) moeten voldoen, namelijk een norm van maximale kostendekkendheid.

Een deel van de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (in elk geval voor milieubeheer, maar soms ook voor bouwen en ruimtelijke ordening) wordt uitgevoerd door Omgevingsdiensten. Zij 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 Omgevingsdienst, maar ook binnen een Omgevingsdienst zijn er verschillen tussen deelnemende gemeenten.

Voor dit onderzoek is de vraag relevant 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. Omgekeerd: als er nauwelijks een relatie bestaat tussen de bijdrage van een gemeente en de hoeveelheid werk die de Omgevingsdienst voor die 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 Omgevingsdiensten is ingericht. Geconcludeerd kan worden dat de bijdragen van gemeenten aan de Omgevingsdienst bij 80% 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 Omgevingsdienst voor de gemeente verricht.

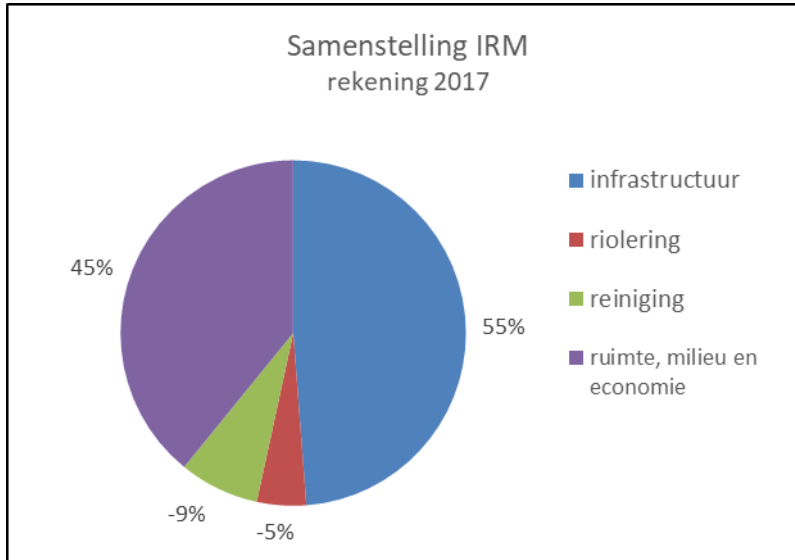
Dit betekent dat de lasten in gemeentelijke boekhoudingen een goede afspiegeling vormen van de feitelijke lasten die (via de Omgevingsdienst) voor de gemeente zijn gedaan. De cijfers in de gemeentelijke boekhouding kunnen worden opgevat als het te verwachten lastenniveau van die gemeente. Daarmee heeft 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 vormen voor een verdeling van de middelen in het gemeentefonds. Zie bijlage D voor een nadere toelichting.

8.2 Omvang en samenstelling van netto lasten

De netto lasten van het cluster IRM bedragen in 2017 circa 2,7 miljard euro (156 euro per inwoner).⁸¹ Op basis van de gecodeerde gegevens van de steekproefgemeenten is in onderstaand diagram in beeld gebracht welk aandeel de clusteronderdelen hebben in de totale netto lasten van het cluster.

⁸¹ Op basis van lv3 gegevens rekening 2017. Dit is exclusief taakgerelateerde overhead en mutaties bestemmingsreserves.

Figuur 8.2: Samenstelling netto lasten cluster IRM



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

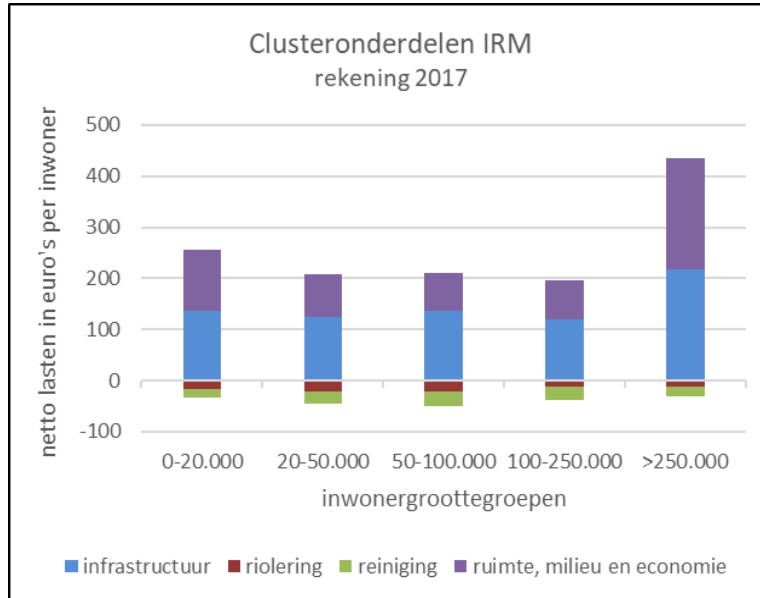
Op de onderdelen riolering en reiniging overstijgen de gemeentelijke baten de lasten, waardoor per saldo sprake is van negatieve netto lasten (ofwel baten). Dit komt doordat gemeenten hun lasten grotendeels mogen dekken met heffingen en daarnaast een belangrijk deel van hun lasten kunnen declareren bij het BTW-compensatiefonds.

8.3 Spreiding van netto lasten

spreiding naar omvang van gemeenten

Naast de omvang en samenstelling van het cluster is voor de verdeling vooral de spreiding van de gemeentelijke netto lasten van belang. In onderstaand diagram is in beeld gebracht hoe de netto lasten per clusteronderdeel uiteenlopen tussen groottegroepen van steekproefgemeenten.

Figuur 8.3: Samenstelling netto lasten IRM naar groottegroepen



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

Bij riolering en reiniging is er een omgekeerd effect: de netto baten zijn het laagst bij de kleinere en grootste gemeenten.

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

achtergronden van verschillen tussen gemeenten

De verschillen in netto lasten tussen gemeenten hangen samen met allerlei 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:

- *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 onderzoeksjaar sprake is van incidenteel lagere netto lasten (terwijl hiertegenover soms fors hogere lasten staan in andere jaren);
- *activering van investeringen*: in 2017 worden investeringen met maatschappelijk nut bij 60% van de steekproefgemeenten niet (volledig) geactiveerd. Voor de verdeling van middelen dient hiermee rekening te worden gehouden. Dit doen we met een aparte factor (het opnemen van een dummy wel of niet activeren) (zie paragraaf 3.6.4);
- *kapitaallasten*: gemeentelijke keuzes over 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 over onderhouds- en schoonheidsniveaus (zie CROW-normen) die van invloed kunnen zijn op hun kostenniveau;
- *heffingen*: beleidskeuzes zijn vaak gerelateerd aan verschillen in beschikbare algemene eigen middelen van gemeenten. In dit cluster spelen die middelen een belangrijke rol, naast de algemene eigen middelen gaat het om heffingen. Hierop gaan we dieper in bij riolering en reiniging.

meerjarig beeld ontwikkeling netto lasten

Op basis van een globale vergelijking van de netto lastenpatronen in 2017 met de voorgaande 5 jaren is te zien dat de netto lastenpatronen in 2017 op het clusteronderdeel RME op hoofdlijnen niet afwijken. Voor

individuele gemeenten kan er sprake zijn van verschillen, die ook kunnen samenhangen met de codering die heeft plaatsgevonden voor de steekproefgemeenten. Deze codering was gericht op het beter vergelijkbaar maken van de gegevens van gemeenten. Deze verbetering heeft niet plaatsgevonden bij de Iv3-gegevens voor eerdere jaren. Tegen deze achtergrond is besloten om de verdeling voor het clusteronderdeel RME af te stemmen op de gecodeerde netto lasten van de steekproefgemeenten (zie nogmaals tabel 3.4).

8.4 Verklaringsmodel afgestemd op spreiding netto lasten

standaard werkwijze

Om tot een goede verdeling te komen, hebben we een verklaringsmodel ontwikkeld conform de standaard werkwijze zoals toegelicht in hoofdstuk 3. Daarbij nemen we de huidige maatstaven voor dit cluster als vertrekpunt en passen we regressietechniek toe om met deze set een optimale aansluiting te krijgen bij de spreiding in de netto lasten van gemeenten. Waar de kostendrijvers van taken duidelijk verschillen, doen we dit per clusteronderdeel. In de regressies corrigeren we steeds voor de invloed van verschillen in beschikbare algemene eigen middelen (en specifieke vaste bedragen) van gemeenten en in de mate van activering in investeringen. Aanvullend blijken soms (in afstemming met de begeleidende gremia) gerichte aanpassingen nodig om een betere aansluiting te verkrijgen. Zo resulteert voor dit cluster het verklaringsmodel dat we hieronder toelichten.

8.4.1 IRM exclusief riolering en reiniging (INFRA en RME)

huidige maatstaven

De huidige maatstaven voor het clusteronderdeel INFRA hebben een duidelijke relatie met de lasten en baten van infrastructuur. Het gaat vooral om kenmerken van de fysieke ruimte: aanwezige bebouwing, bebouwingsdichtheid, omvang gemeentelijk areaal en meerkernigheid. Daarnaast zijn bodemgesteldheid, historiciteit en de aanwezigheid van bedrijven en water relevant voor de kosten in dit onderdeel. Verder zijn in de huidige verdeling demografische kenmerken opgenomen, zoals het aantal inwoners en lokale klanten (potentiële bezoekers van een gemeente).

Ook voor RME is er een duidelijke relatie tussen de huidige maatstaven en de lasten en baten van dit clusteronderdeel. Het gaat vooral om kenmerken van de fysieke ruimte: het aantal woonruimten, bedrijfsvestigingen en oppervlakte bebouwing (samen circa driekwart van de verdeling). Daarnaast zijn in de huidige verdeling demografische kenmerken opgenomen, zoals aantal inwoners en lokaal klantenpotentieel (met een klein negatief gewicht). Voor het onderdeel Economie (binnen RME) is geen afzonderlijke verdeling beschikbaar. Voor het verklaringsmodel is daarom gebruik gemaakt van de huidige maatstaven voor Ruimtelijke ordening en Milieu.

van nulvariant naar voorkeursvariant

Onderstaande tabel laat zien hoe we van de huidige verdeling zijn gekomen tot het verklaringsmodel voor deze clusteronderdelen (voorkeursvariant). Daarbij zetten we het resulterende verklaringsmodel af tegen de samenstelling van de huidige verdeling.

De tabel laat achtereenvolgens zien:

- de samenstelling van de huidige verdeling, zoals hierboven toegelicht (1^e kolom);
- de nulvariant van het verklaringsmodel per clusteronderdeel (2^e en 3^e kolom);

Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds

- het verklaringsmodel in de voorkeursvariant per clusteronderdeel en het totaal (laatste 3 kolommen).

Tabel 8.4: Samenstelling verklaringsmodellen per cluster Infrastructuur, ruimte en milieu (IRM, excl. riolering en reiniging): aandelen structuurkenmerken, algemene eigen middelen en specifieke vaste bedragen in totaal.

<i>maatstaf</i>	<i>huidige verdeling TOTAAL IRM*</i>	<i>nulvariant INFRA</i>	<i>nulvariant RME</i>	<i>voorkeur variant INFRA</i>	<i>voorkeur variant RME</i>	<i>voorkeur varianten TOTAAL IRM*</i>
<i>inwoners</i>	9,9%					
<i>lokaal klantenpotentieel</i>	1,2%					
<i>regionaal klantenpotentieel</i>	-0,4%					
<i>laag inkomen</i>	1,6%		23,5%			
<i>minderheden</i>	1,1%					
<i>woonruimten</i>	13,8%	0,7%	-81,5%	0,7%		0,4%
<i>woonruimten * bodem kom</i>	9,9%	13,7%		13,7%		8,5%
<i>omgevingsadressendichtheid</i>	22,4%	20,8%	19,4%	20,8%	20,5%	20,7%
<i>omg.adr.dichtheid >drempel</i>	1,2%					
<i>oppervlakte land</i>	3,3%		15,9%		1,7%	0,6%
<i>land * bodem</i>	3,2%	3,1%		3,1%		1,9%
<i>binnenwater</i>	0,2%	0,9%		0,9%		0,5%
<i>buitenwater <drempel</i>	0,2%	0,5%		0,5%		0,3%
<i>bebouwing totaal</i>	1,8%					
<i>bebouwing kom</i>	6,6%		66,1%		20,1%	7,7%
<i>bebouwing buiten kom</i>	1,8%		4,6%		7,8%	3,0%
<i>bebouwing * bodem kom</i>	9,8%	34,8%		34,8%		21,6%
<i>bebouwing * bodem buiten kom</i>	1,6%	3,1%		3,1%		1,9%
<i>oeverlengte * bodem</i>	0,3%	1,3%		1,3%		0,8%
<i>oeverlengte * dichtheid * bodem</i>	1,8%	7,0%		7,0%		4,3%
<i>kernen</i>					10,2%	3,9%
<i>kernen * bodem buiten kom</i>	1,9%					
<i>ISV stadsvernieuwing</i>	0,2%					
<i>ISV herstructurering</i>	0,1%					
<i>historische kern</i>	1,0%	0,8%	4,1%	0,8%	1,1%	0,9%
<i>bewoonde oorden 1930</i>	0,6%		17,9%		2,0%	0,7%
<i>bedrijfsvestigingen</i>	4,0%	3,2%		3,2%		2,0%
<i>WOZ niet-woningen</i>	0,4%					
<i>schaalbedrag</i>	0,4%				5,6%	2,1%
<i>AEM+SVB+activering</i>		10,2%	29,9%	10,2%	31,0%	18,1%
<i>Totaal</i>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* excl. riolering en reiniging

Bij de ontwikkeling van het verklaringsmodel voor het clusteronderdeel RME is in de nulvariant met name het negatieve gewicht voor de maatstaf woonruimten problematisch.⁸² Aangezien het model voor dit cluster geschaald is naar woonruimten is het niet zonder meer mogelijk deze maatstaf te verwijderen of te vervangen. Om die reden is ervoor gekozen om de negatieve schaalfactor op nul te zetten.⁸³ Voordat deze gerichte aanpassing is doorgevoerd, zijn diverse varianten verkend. Zo is gekeken naar het opnemen en anders

⁸² Hierbij laten we riolering en reiniging buiten beschouwing. Daar is in het clusteronderdeel riolering de negatieve maatstaf woonruimten gebruikt om gemeenten met een sterke bodem een bijdrage te laten leveren aan gemeenten met een slechte bodem.

⁸³ In technische termen betekent dit het trekken van de regressielijn door de oorsprong.

vormgeven van de maatstaf kernen en het anders vormgeven van de maatstaf oppervlakte bebouwing (zonder onderscheid binnen of buiten de kom). Ook is gekeken naar het toevoegen of weglaten van maatstaven die hoog correleren met de maatstaf woonruimten. Dit leidde er echter niet toe dat de maatstaf woonruimten een positief gewicht kreeg. Daarom is uiteindelijk besloten de schaalfactor op nul te zetten.

Deze handmatige aanpassing heeft effect op de gewichten van andere maatstaven, de aansluitverschillen en de verklaarde variantie. Die effecten zijn evenwel minimaal. Wel waren de begeleidingscommissie en de stuurgroep van oordeel dat de maatstaf bewoonde oorden 1930 en historische kernen na deze aanpassing een te zwaar gewicht kregen. De maatstaf bewoonde oorden verwijst naar het historisch aantal woningen zoals vastgesteld op 31-12-1930.⁸⁴ Deze maatstaf heeft betekenis voor gemeenten met een historisch bepaalde ruimtelijke ordening en daaraan gerelateerde hogere kosten. Relatief jonge gemeenten scoren niet op deze maatstaf. Op verzoek van de begeleidingscommissie en de bestuurlijke kopgroep is het gewicht van de historische maatstaven in dit clusteronderdeel gemaximeerd tot het huidige aandeel in de verdeling (circa 2%). Dit clusteronderdeel bevat hiermee zowel dynamische elementen (die aansluiten bij de nieuwe ontwikkelingen) en meer statische elementen (relevant voor bestaande oudere wijken).

Daarnaast is ervoor gekozen een schaalbedrag te introduceren voor de kleinere gemeenten. Deze groep gemeenten liet een negatief aansluitverschil zien. Het effect van het introduceren van een schaalbedrag voor deze gemeenten is kleiner dan verwacht, omdat de maatstaf oppervlakte land in de regressieanalyse een kleiner gewicht krijgt. Het uiteindelijke effect van de uitgevoerde aanpassingen op de verklaarde variantie is minimaal. Voor de begeleidingscommissie en kopgroep gaf dit de doorslag om deze variant als voorkeursvariant te adviseren (zie bijlage E voor een nadere technische toelichting op de modelschattingen).

Voor het clusteronderdeel INFRA is met name gekeken naar gemeenten met een slechte bodemgesteldheid. Dit gaf geen aanleiding tot aanpassing van de nulvariant, die daarom is overgenomen als voorkeursvariant.

Als de voorkeursvariant wordt vergeleken met de maatstaven in de huidige verdeling (kolom 1 en 6) valt op te merken dat:

- in de voorkeursvariant minder maatstaven worden gebruikt dan in het huidige ijkpunt (effect van de methode, zie hoofdstuk 3);
- de maatstaven inwoners, lokale en regionale klanten, oppervlakte bebouwing (totaal), en kernen met een bodemfactor afvallen (door negatieve gewichten of multicollineariteit);
- de maatstaf oppervlakte land (relevant voor kleinere plattelandsgemeenten) een kleiner gewicht krijgt door het opnemen van een vast bedrag (schaalbedrag) voor alle gemeenten en de maatstaf kernen ;
- circa 18,1% van de verschillen in netto lasten samenhangt met algemene eigen middelen of specifieke vaste bedragen. Voor het clusteronderdeel RME geldt dit in een sterke mate (31%). De uitgaven in dit (dynamische) investeringsgerelateerde clusteronderdeel worden voor een groot deel verklaard door de beschikbaarheid van (extra) eigen middelen (en deels door het wel of niet activeren van investeringen met maatschappelijk nut conform BBV).

aansluitverschillen tussen verklaringsmodel en feitelijke netto lasten

Onderstaande tabel geeft inzicht in de mate waarin het verklaringsmodel voor deze clusteronderdelen aansluit op de feitelijke netto lasten van gemeenten, gegroepeerd naar aantal inwoners.

⁸⁴ Zie definitie maatstaven gemeentefonds voor de exacte omschrijving.

Tabel 8.5: Cluster Infrastructuur, ruimte en milieu (IRM, excl. riolering en reiniging): feitelijke netto lasten, uitkomst verklaringsmodel en aansluitverschillen. Steekproefgemeenten gegroepeerd naar inwonertal. Stand rekening 2017. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1) feitelijke netto lasten	(2) R ² 85% uitkomst verklaringsmodel	(3)=(2-1) aansluit verschil
0-20.000 inwoners	257	248	-9
20-50.000 inwoners	207	211	4
50-100.000 inwoners	211	201	-10
100-250.000 inwoners	197	204	7
>250.000 inwoners	436	431	-5
TOTAAL	278	278	0

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

De tabel laat zien dat het verklaringsmodel voor dit cluster over het geheel goed aansluit op de feitelijke netto lasten van gemeenten. Bij de kleinste en de middelgrote gemeenten zijn er iets grotere aansluitverschillen. De verklaarde variantie is 85%.

verborgen kapitaallasten in 2017

Met betrekking tot het clusteronderdeel infrastructuur wordt opgemerkt dat er sprake is van verborgen kapitaallasten als gevolg van het gegeven dat in 2017 een groot deel van de gemeenten hun investeringen in voorgaande jaren niet (volledig) had geactiveerd. Met ingang van 2017 is dit voorgeschreven in het BBV, wat de komende jaren zal leiden tot een toename van kapitaallasten. *Daarom adviseren wij de ontwikkeling van dit cluster de komende jaren goed te monitoren in het periodiek onderhoud van het gemeentefonds.*

8.4.2 Riolering

omvang en samenstelling clusteronderdeel

In de rekening 2017 verantwoordden⁸⁵ alle gemeenten tezamen 1,4 miljard euro aan lasten op het clusteronderdeel riolering. Daar staan 1,7 miljard euro aan baten tegenover, zodat gemeenten per saldo circa 300 miljoen euro aan netto baten verantwoordden op dit clusteronderdeel (circa 17 euro per inwoner).

Alhoewel rioolheffing in principe niet meer dan volledig kostendekkend mogen zijn, is er op dit taakonderdeel dus sprake van per saldo baten. Dit hangt deels⁸⁶ samen met btw die destijds is uitgenomen uit het gemeentefonds in verband met de introductie van het BTW-compensatiefonds (BCF). Gemeenten kunnen de btw op rioleringen declareren bij het BCF, terwijl ze deze ook in de rioolheffing mogen opnemen. Het overige deel betreft extracomptabel doorbelaste kosten (watertaken, overhead) en incidentele onttrekkingen aan voorzieningen voor andere taakvelden/clusters die in de rioolheffingen zijn opgenomen.⁸⁷ In deze gevallen worden de inkomsten uit rioolheffingen dus deels ingezet als algemeen dekkingsmiddel.

achtergronden van verschillen tussen gemeenten

De bruto lasten bestaan vooral uit investeringen in onderhoud/vervanging van riolen en eigen apparaatlasten van gemeenten. Verschillen in bruto lastenniveaus tussen gemeenten hangen onder andere samen met

⁸⁵ Bron: CBS, Iv3-gegevens taakveld 7.2.

⁸⁶ Naar schatting gaat het gemiddeld om circa 40% van de netto baten.

⁸⁷ Bij het coderen van de steekproefgemeenten zijn lasten op het taakveld riolering gecorrigeerd voor zover deze herkenbaar betrekking hebben op andere taakvelden, zodat gecodeerde lasten zoveel mogelijk worden verantwoord op het taakonderdeel waar ze inhoudelijk thuis horen.

type (gemengd of gescheiden, vrijverval- of drukriolering) en ouderdom van het rioolstelsel. De gemeentelijke apparaatslasten vormen een (beperkt) deel van de uitgaven; (groot) onderhoud aan riolen wordt veelal uitbesteed. Daarnaast wordt het kostenniveau van gemeenten beïnvloed door externe factoren als bodemgesteldheid en bebouwingsdichtheid c.q. uitgestrektheid (aansluiting buitengebieden).

huidige ijkpunt voor riolering

In de huidige verdeling vindt bij riolering een herverdeling plaats tussen typen gemeenten: de meerkosten van gemeenten met een slechte bodemgesteldheid worden gecompenseerd ten koste van gemeenten met een relatief goede bodemgesteldheid. Hierdoor worden per saldo geen middelen via het gemeentefonds verdeeld. Het uitgangspunt is dat (macro) de kosten volledig met heffingen kunnen worden gedekt.

feitelijke lasten en baten riolering in relatie tot vergoeding gemeentefonds

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van lasten en baten met betrekking tot riolering voor de steekproefgemeenten in 2017. Daarbij zijn de steekproefgemeenten gegroepeerd naar inwonertal en de (kostendrijver) bodemgesteldheid. Tevens is per gemeentegroep weergegeven hoeveel voor dit taakonderdeel wordt verdeeld in het huidige gemeentefonds.

Tabel 8.6: Samenstelling Riolering voor steekproefgemeenten gegroepeerd naar inwonertal en bodemgesteldheid. Stand rekening 2017. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3=1-2)	(4)
<i>inwonergrootte</i>	<i>bruto lasten</i>	<i>baten</i>	<i>netto baten</i>	<i>huidig gemeentefonds</i>
<i>0-20.000</i>	99	116	-17	-11
<i>20-50.000</i>	95	115	-21	-13
<i>50-100.000</i>	90	112	-22	-6
<i>100-250.000</i>	79	91	-12	-9
<i>>250.0000</i>	83	95	-12	0
Totaal	85	100	-15	-6
<i>bodemgesteldheid (excl. G4)</i>				
<i>goede bodem</i>	83	99	-17	-13
<i>(matig) slechte bodem</i>	82	97	-15	-8
<i>zeer slechte bodem</i>	107	121	-14	2

Gemeenten met een (zeer) slechte bodemgesteldheid hebben hogere bruto lasten dan gemeenten met een goede bodemgesteldheid. In de tabel is te zien dat de meeste gemeentegroepen in 2017 gemiddeld meer netto baten realiseren (kolom 3) dan waarmee rekening wordt gehouden in het gemeentefonds (kolom 4). Gemiddeld gaat het om circa 9 euro per inwoner hogere netto baten (totaal kolom 3 minus kolom 4).

Onder in kolom 4 is het effect van de intergemeentelijke solidariteit in de huidige verdeling van het gemeentefonds te zien: gemeenten met een zeer slechte bodemgesteldheid ontvangen middelen ten koste van gemeenten met een minder slechte of goede bodemgesteldheid.

model geschat op bruto lasten

De netto lasten van gemeenten worden voornamelijk bepaald door de mate van kostendekkendheid van de rioolheffing. Gemeenten hebben veel vrijheid bij het bepalen van de hoogte van de rioolheffing en de afwegingen hierover lopen tussen gemeenten uiteen. Hierdoor is het niet zinvol een verklaringsmodel te schatten op de netto lasten. De invloed van kostenbepalende structuurkenmerken zal vooral tot uiting komen in de *bruto* lasten van gemeenten. Daarom is het verklaringsmodel voor riolering geschat op de *bruto*

lasten van de steekproefgemeenten. Hierbij zijn, evenals bij andere clusteronderdelen, de maatstaven uit het huidige ijkpunt gebruikt (zie tabel 8.4 kolom 2 nulvariant).

gemeentefonds vergoedt netto lasten

Het deel van de bruto lasten dat gemeenten geacht worden te dekken uit de rioolheffing wordt niet vergoed in het gemeentefonds. Daarom moet het verklaringsmodel voor riolering, net als alle andere verklaringsmodellen, uiteindelijk worden afgestemd op de netto lasten. Dit gebeurt door in het verklaringsmodel het gewicht van de maatstaf woonruimten zodanig te verlagen dat de uitkomst van het model macro aansluit op de feitelijke netto lasten. Hiermee wordt het bruto verklaringsmodel genetteerd. Het gevolg van deze nettering is dat de 'ingehouden' middelen via drie 'bodemmaatstaven' worden verdeeld over gemeenten met een slechte bodemgesteldheid.

In tabel 8.7 wordt de samenstelling van de (bruto) nulvariant (kolom 2) alsmede het resultaat van de omrekening naar (netto) voorkeursvariant (kolom 3) gepresenteerd.

Tabel 8.7: Samenstelling verklaringsmodel Riolering (clusteronderdeel IRM): aandelen structuurkenmerken in totaal.

<i>Maatstaf</i>	<i>(1) huidige verdeling riolering netto</i>	<i>(2) nulvariant riolering bruto</i>	<i>(3) voorkeursvariant riolering netto</i>
<i>woonruimten</i>	-350,3%	5,8%	-159,7%
<i>woonruimten * bodem kom</i>	167,3%	88,3%	56,0%
<i>omgevingsadressendichtheid</i>	50,3%		
<i>land</i>	-10,3%		
<i>land * bodem</i>	4,8%	5,1%	3,2%
<i>oeverlengte * bodem</i>	5,1%		
<i>oeverlengte * dichtheid * bodem</i>	33,0%	0,7%	0,5%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%

aansluitverschillen tussen verklaringsmodel en bruto lasten

Onderstaande tabel geeft de modeluitkomst voor de netto lasten gegroepeerd naar aantal inwoners en bodemgesteldheid. In kolom 4 is in het onderste deel van de tabel te zien dat het verklaringsmodel afdoende rekening houdt met kostenverschillen als gevolg van een slechte bodemgesteldheid: voor zowel gemeenten met een goede als een (zeer) slechte bodemgesteldheid sluit het verklaringsmodel gemiddeld goed aan bij de feitelijke netto lasten.

Tabel 8.8: Riolering (clusteronderdeel IRM): feitelijke *bruto* lasten, uitkomst verklaringsmodel en aansluitverschillen. Steekproefgemeenten gegroepeerd naar inwonertal. Stand rekening 2017. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)	(4)=(3-2)
	<i>feitelijke bruto lasten</i>	<i>feitelijke netto lasten</i>	<i>uitkomst verklaringsmodel</i>	<i>aansluit verschil</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	99	-17	-13	4
<i>20-50.000 inwoners</i>	95	-21	-15	6
<i>50-100.000 inwoners</i>	90	-22	-14	8
<i>100-250.0000 inwoners</i>	79	-12	-15	-3
<i>>250.000 inwoners</i>	84	-12	-15	-3
TOTAAL	85	-15	-15	0
<i>goede bodemgesteldheid</i>	83	-17	-15	1
<i>(matig) slechte bodemgesteldheid</i>	82	-15	-14	1
<i>zeer slechte bodemgesteldheid</i>	107	-14	-12	2

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

In de huidige systematiek wordt voor dit clusteronderdeel macro uitgegaan van volledig kostendekkende heffingen, waarbij in de verdeling rekening wordt gehouden met de kostenverhogende effecten van een slechte bodemgesteldheid. Dit impliceert solidariteit tussen gemeenten met een goede en slechte bodemgesteldheid, omdat gemeenten met relatief goede bodemgesteldheid een iets lagere uitkering in het gemeentefonds krijgen om de hogere uitkering van gemeenten met een slechte bodemgesteldheid te bekostigen.

In het herijkingsonderzoek is besloten om de huidige werkwijze te continueren en het verklaringsmodel te schatten op de actuele bruto lastenpatronen. Dit levert een globalisering op omdat minder (bodem) maatstaven worden gebruikt, waarbij – evenals in de huidige verdeling – alleen de meerkosten als gevolg van een slechte bodemgesteldheid tussen gemeenten worden verevend.⁸⁸

8.4.3 Reiniging

omvang en samenstelling clusteronderdeel

In de rekening 2017 verantwoord⁸⁹ alle gemeenten tezamen 1,7 miljard euro aan lasten op het taakonderdeel reiniging. Daar staan 2,1 miljard euro aan baten tegenover, zodat gemeenten per saldo circa 400 miljoen euro aan netto baten verantwoord op dit taakonderdeel (circa 25 euro per inwoner).

Hoewel reinigingsheffingen in principe niet meer dan volledig kostendekkend mogen zijn, is er op dit taakonderdeel dus sprake van per saldo baten. Dit hangt deels⁹⁰ samen met btw die destijds is uitgenomen uit het gemeentefonds in verband met de introductie van het BCF. Het overige deel betreft extracomptabel doorbelaste kosten (straatreiniging, kwijschelding, overhead).⁹¹ In deze gevallen worden de inkomsten uit rioolheffingen dus deels ingezet als algemeen dekkingsmiddel.

⁸⁸ Inclusief de historisch bepaalde btw-uitname ten behoeve van het BTW-compensatiefonds..

⁸⁹ Bron: CBS, Iv3-gegevens, taakveld 7.3.

⁹⁰ Naar schatting gaat het gemiddeld om circa 20% van de netto baten.

⁹¹ Bij het coderen van de steekproefgemeenten zijn lasten op het taakveld riolering gecorrigeerd voor zover deze herkenbaar betrekking hebben op andere taakvelden, zodat gecodeerde lasten zoveel mogelijk worden verantwoord op het taakonderdeel waarop ze inhoudelijk betrekking hebben.

feitelijke lasten en baten reiniging in relatie tot vergoeding gemeentefonds

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van lasten en baten met betrekking tot reiniging voor de steekproefgemeenten in 2017. Daarbij zijn de steekproefgemeenten gegroepeerd naar inwonertal en bebouwendichtheid⁹². Tevens is per gemeentegroep weergegeven hoeveel voor dit taakonderdeel wordt verdeeld (ingehouden) in het huidige gemeentefonds.

Tabel 8.9: Samenstelling Reiniging voor steekproefgemeenten gegroepeerd naar inwonertal en bebouwendichtheid. Stand rekening 2017. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3=1-2)	(4)
<i>inwonergrootte</i>	<i>bruto lasten</i>	<i>baten</i>	<i>netto lasten</i>	<i>huidig gemeentefonds</i>
0-20.000	107	123	-16	-17
20-50.000	92	115	-23	-18
50-100.000	92	120	-28	-17
100-250.000	121	148	-27	-17
>250.0000	130	149	-19	-18
Totaal	115	139	-24	-17
<i>bebouwendichtheid (excl. G4)</i>				
zeer dun bebouwd	95	115	-21	-17
dun bebouwd	94	116	-22	-17
dicht bebouwd	122	146	-24	-17
zeer dicht bebouwd	108	138	-30	-17

In de tabel is te zien dat de meeste gemeentegroepen in 2017 gemiddeld meer netto baten realiseren (kolom 3) dan waarmee rekening wordt gehouden in het gemeentefonds (kolom 4). Gemiddeld gaat het om circa 7 euro per inwoner hogere netto baten (totaal kolom 3 minus kolom 4). Voor individuele gemeenten is dit niet altijd het geval. In het onderste deel van de tabel is te zien dat naarmate gemeenten een hogere bebouwendichtheid hebben, hun baten uit heffingen sterker toenemen dan hun bruto lasten. Daardoor is bij zeer dicht bebouwde gemeenten sprake van relatief hoge netto baten.

geen huidig ijkpunt voor reiniging

Voor het taakgebied reiniging zijn op dit moment geen middelen in het gemeentefonds opgenomen en wordt ook geen rekening gehouden met verschillen in kostenpatronen tussen typen gemeenten. Hiermee wordt verondersteld dat gemeenten de lasten op dit taakgebied kunnen dekken via de afvalstoffenheffing en de reinigingsrechten.

model geschat op bruto lasten

Vanwege de beschikbare inkomsten uit heffingen (die verschillen tussen gemeenten), is het verklaringsmodel voor reiniging, vergelijkbaar met het clusteronderdeel riolering, geschat op de *bruto* lasten van de steekproefgemeenten.

⁹² Aangezien dit in één van de werksessies met gemeenten (in de eerste fase van het onderzoek) naar voren is gekomen als belangrijke kostendrijver voor dit taakonderdeel.

Tabel 8.10: Samenstelling verklaringsmodel Reiniging (clusteronderdeel IRM): aandelen structuurkenmerken in totaal.

<i>maatstaf</i>	(1) <i>huidige verdeling reiniging netto</i>	(2) <i>nulvariant reiniging bruto</i>	(3) <i>voorkeur variant reiniging netto</i>
<i>inwoners</i>	47,8%	0,6%	
<i>woonruimten</i>	52,2%	99,4%	100,0%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%

In de tweede kolom staat de nulvariant van het model dat is geschat op de bruto lasten. Hier komen twee maatstaven: woonruimten en inwoners. Daarnaast is de toegevoegde waarde van bebouingsdichtheid onderzocht (zie tabel 8.5). Het effect was niet significant. Vervolgens is alleen het model op woonruimten geschat omdat ook het effect van inwoners minimaal is (voorkeursvariant kolom 3).

Tabel 8.11: Reiniging (clusteronderdeel IRM): feitelijke lasten, uitkomst verklaringsmodel en aansluitverschillen. Steekproefgemeenten gegroepeerd naar inwonertal. Stand rekening 2017. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1) <i>feitelijke bruto lasten</i>	(2) <i>feitelijke netto lasten</i>	(3) <i>uitkomst verklaringsmodel</i>	(4)=(3-2) <i>aansluit verschil</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	107	-16	-23	-7
<i>20-50.000 inwoners</i>	92	-23	-24	0
<i>50-100.000 inwoners</i>	92	-28	-23	5
<i>100-250.0000 inwoners</i>	121	-27	-23	4
<i>>250.000 inwoners</i>	130	-19	-25	-6
TOTAAL	115	-24	-24	0

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

In het huidige gemeentefonds ontvangen gemeenten geen vergoeding voor hun netto lasten in relatie tot het onderdeel reiniging. Voor dit clusteronderdeel wordt uitgegaan van volledig kostendekkende heffingen. Op basis van de uitkomsten van de modelschattingen (waarbij geen systematisch kostenverhogende structuurkenmerken zijn gevonden) en de aansluitverschillen voor inwonergroottesgroepen wordt deze werkwijze gecontinueerd.⁹³

⁹³ Dit betekent dat via de voorkeursvariant alleen de historisch bepaalde btw-uitname over gemeenten wordt verdeeld.

9 Verklaringsmodellen in het klassiek domein

9.1 Totaaloverzicht

verklaringsmodellen voor klassiek domein

Voor alle uitgavenclusters van het klassiek domein zijn verklaringsmodellen ontwikkeld (zie hoofdstuk 4 tot en met 8). Tabel 9.1 toont de optelling van deze modellen. Tevens is per cluster aangegeven welk aandeel de verschillende structuurkenmerken hebben in de verklaring van de feitelijke netto lasten. In de onderste grijze regel is weergegeven welk deel van de feitelijke netto lasten wordt verklaard door verschillen in algemene eigen middelen (AEM), specifieke vaste bedragen (SVB) en activering van investeringen (relevant bij clusteronderdeel infrastructuur).

Opgeteld leiden de nieuwe verklaringsmodellen tot het totaalbeeld voor het klassiek domein in kolom 6. Ter vergelijking is in kolom 7 het aandeel van de structuurkenmerken in de huidige verdeling van het klassiek domein weergegeven.

Tabel 9.1: Samenstelling verklaringsmodellen per uitgavencluster klassiek domein: aandeel van structuurkenmerken respectievelijk algemene eigen middelen, specifieke vaste bedragen en activering in het totaal van de feitelijke netto lasten in 2017.

Structuurkenmerk	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	B&O	O&V	OND	SCR	IRM	TOTAAL nieuwe verklaring	TOTAAL huidige verdeling
<i>Inwoners</i>	58,2%	6,3%			53,8%	33,2%	22,9%
<i>Jongeren</i>			35,0%			4,1%	7,3%
<i>Leerlingen</i>			26,6%			3,1%	4,7%
<i>laag inkomen</i>		6,0%	11,0%			1,9%	1,5%
<i>Migranten</i>		10,4%	7,9%			2,0%	3,0%
<i>Centrumfunctie</i>		5,8%		31,9%		8,4%	8,9%
<i>Land (oppervlakte)</i>			3,0%		3,4%	1,0%	2,7%
<i>Water</i>					7,2%	1,4%	1,3%
<i>Woonruimten</i>	10,7%	27,6%			-10,8%*	4,4%	18,9%
<i>Bebouwing (oppervlakte)</i>					41,4%	8,2%	7,4%
<i>Bebouwingsdichtheid</i>	1,1%	17,8%			25,1%	7,3%	11,0%
<i>Kernen</i>		5,3%			4,7%	1,5%	1,7%
<i>Historiciteit</i>				3,9%	2,0%	1,3%	2,0%
<i>Bedrijvigheid</i>		9,2%			2,4%	1,5%	2,9%
<i>Schaalbedrag</i>	3,9%				2,6%	1,8%	1,0%
<i>Uitkeringsbasis⁹⁴</i>	18,3%					6,1%	
AEM, SVB en activering	7,8%	11,5%	16,5%	10,5%	22,0%	12,7%	2,8%**
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* negatief gewicht als gevolg van uitname btw onderdelen riolering en reiniging

** betreft alleen specifieke vaste bedragen

De onderste grijze regel laat zien dat de algemene eigen middelen (AEM) en specifieke vaste bedragen (SVB) een belangrijke rol spelen in de verklaring van de netto lastenpatronen. Dit is met name het geval

⁹⁴ Het totaal van de uitkomsten van alle uitgavenclusters van het gemeentefonds. Dit kenmerk kan worden gezien als opslag op alle maatstaven.

bij de clusters Onderwijs (kolom 3) en Infrastructuur, ruimte en milieu (kolom 5). Bij infrastructuur wordt ook een deel van de netto lastenpatronen verklaard door verschillen tussen gemeenten in de mate waarin zij investeringen in 2017 activeren. Bij het cluster Sport, cultuur en recreatie (kolom 4) wordt een deel van het relatief hoge netto lastenniveau van grote gemeenten opgepakt door de nieuwe maatstaf voor (landelijke) centrumfuncties van gemeenten.

Doordat in de regressieanalyse rekening is gehouden met verschillen in de feitelijk beschikbare eigen middelen en specifieke vaste bedragen is de versturende werking van deze factoren op de gewichten van de maatstaven zo veel mogelijk beperkt.

In kolom 6 is te zien dat de maatstaf inwoners een relatief belangrijke rol krijgt in de verklaring van de uitgavenpatronen in het klassiek domein. Dit gaat voornamelijk ten koste van de maatstaf woonruimten. Verder krijgt de oppervlakte van de bebouwing (deels in combinatie met bodemgesteldheid als kostenverhogende factor) en het schaalbedrag een groter aandeel in de nieuwe modellen. Op hoofdlijnen ligt de samenstelling van de nieuwe modellen voor het klassiek domein (kolom 6) in lijn met de huidige verdeling (kolom 7).

verklaringsmodellen sluiten goed aan op feitelijke netto lastenpatronen

Daarnaast is van belang in hoeverre de verklaringsmodellen aansluiten op de feitelijke netto lastenpatronen. Dit inzicht wordt gegeven in tabel 9.2. Van boven naar beneden bevat de tabel per uitgavencluster de volgende uitkomsten van het verklaringsmodel:

- het aantal maatstaven (tussen haakjes: huidige aantal);
- de uitkomst van de indicator die aangeeft in welke mate het verklaringsmodel aansluit bij de feitelijke netto lastenpatronen van de steekproefgemeenten (verklaarde variantie of R^2);
- de aansluitverschillen (modeluitkomst minus feitelijke netto lasten) in euro's per inwoner voor de steekproefgemeenten gegroepeerd naar inwonertal.

Tabel 9.2: Uitkomsten verklaringsmodellen per uitgavencluster klassiek domein: aantal maatstaven, verklaarde variantie (R^2) en aansluitverschillen (in euro's per inwoner voor steekproefgemeenten, rekening 2017).

	B&O	O&V	OND	SCR	IRM**	TOTAAL klassiek domein**	riolering reiniging
# maatstaven (huidig)	6 (11)	8 (16)	9 (15)	6 (6)	18 (29)	34 (49)	4 (8)
R^2	93%	75%	73%	81%	85%	97%	
0-20.000 inwoners	12	2	-9	1	-9	-3	-3
20-50.000 inwoners	5	0	6	-2	4	12	6
50-100.000 inwoners	14*	-8	-1	-14*	-10	-13	13
100-250.000 inwoners	-11	3	-2	8	7	7	0
>250.000 inwoners	-4	0	0	1	-5	-8	-9
TOTAAL	0	0	0	0	0	0	0

* excl. incidentele uitbijters (hebben geen invloed op modeluitkomsten)

** excl. riolering en reiniging

Het aantal maatstaven in de verklaringsmodellen voor het klassiek domein is duidelijk afgenomen ten opzichte van de huidige verdeling. Dit betekent meer globaliteit. De verklaringsmodellen bevatten geen negatieve gewichten. Ook is de verklaarde variantie voor alle clusters goed ($R^2 > 70\%$). Voor het totaal van het klassiek domein is de R^2 hoger dan voor elk van de clusters, omdat positieve en negatieve aansluitverschillen tegen elkaar wegvallen. Dit past bij de beoogde globaliteit van het verdeelmodel.

Vanwege de beschikbare inkomsten uit heffingen, zijn de verklaringsmodellen voor riolering en reiniging (onderdelen van cluster IRM) geschat op de *bruto* lasten van de steekproefgemeenten. Bij riolering is rekening gehouden met de kostenverhogende effecten van een slechte bodemgesteldheid.⁹⁵ Vervolgens is er – in aansluiting op de huidige werkwijze in het gemeentefonds – van uitgegaan dat macro alle uitgaven op deze onderdelen kunnen worden gedekt uit heffingen. Daarom worden de uitkomsten voor deze clusteronderdelen in een afzonderlijke kolom gepresenteerd.

Voor groepen gemeenten in bijzondere omstandigheden (schaaleffecten, slechte bodemgesteldheid, veel kernen en/of krimp⁹⁶) sluiten de uitkomsten van de verklaringsmodellen voor het klassiek domein goed aan op hun feitelijke netto lasten (zie tabel 9.3).

Tabel 9.3: Aansluitverschillen voor groepen gemeenten met bijzondere omstandigheden (in euro's per inwoner voor steekproefgemeenten, rekening 2017).

<i>Groepen gemeenten met bijzondere omstandigheden</i>	TOTAAL <i>klassiek domein</i>
<i>Krimpgemeenten</i>	-1
<i>Gemeenten met veel kernen</i>	2
<i>Gemeenten met dichte bebouwing</i>	1
<i>Gemeenten met slechte bodemgesteldheid</i>	3

9.2 Gevoeligheidsanalyse en analyse van uitschieters

validatie van uitkomsten geeft geen aanleiding tot bijstelling van modellen

De regressieanalyses zijn uitgevoerd op de feitelijke netto lasten van de steekproefgemeenten op basis van rekeningcijfers 2017. Ter validatie van de uitkomsten zijn de verklaringsmodellen opnieuw geschat.

Het doel van de validatie is om te onderzoeken in hoeverre de uitkomsten van de modellen ‘gevoelig’ zijn voor variaties of verstoringen. Hierbij zijn vier mogelijke gevoeligheidsanalyses uitgevoerd.

1. *gericht gemeenten buiten beschouwing laten* in een clusteronderdeel: in de analyse van de aansluitverschillen op het niveau van structuurkenmerken zien we soms een hoog of laag gemiddeld aansluitverschil. In de analyse zijn we nagegaan welke gemeente(n) de mogelijke oorzaak vormen. Vervolgens hebben we gericht deze gemeente uitgezet en het model opnieuw gedraaid;
2. *steekproef gewogen* naar inwonergrootte groepen (in 2017): in de steekproef zitten relatief weinig kleine gemeenten (17 van de 90). Dit was een bewuste keuze (gestratificeerde tweetrapssteekproef). In deze analyse hebben we de kleinere gemeenten zwaarder gewogen, zodat hun aandeel weer overeenkomt met de populatie (in de verhouding 109 van de 380 in 2017);
3. *random steekproef* van circa n=75 uit steekproef (n=90): uit de steekproef van n=90 hebben we random een steekproef getrokken van circa 75 gemeenten. Vervolgens hebben we het model opnieuw geschat op de random gekozen 75 gemeenten;
4. model schatten op gecodeerde *netto lasten 2018*: tot slot hebben we de voorkeursvariant van 2017 opnieuw geschat op de netto lasten van 2018 (gebruikmakend van de maatstaven in 2017).

⁹⁵ Dit impliceert solidariteit tussen gemeenten met een goede en slechte bodemgesteldheid, aangezien gemeenten met een relatief goede bodemgesteldheid een iets lagere uitkering in het gemeentefonds krijgen om de hogere uitkering van gemeenten met een slechte bodemgesteldheid te bekostigen. Bij reiniging zijn geen relevante kostenverhogende structuurkenmerken gevonden.

⁹⁶ Voor een nadere analyse van de financiële positie van krimpgemeenten zie Cebeon (2020). *Kijk voorbij de krimp: evaluatie decentralisatieuitkering bevolkingsdaling*, september 2020.

De validatie analyse is uitgevoerd op het niveau van clusteronderdelen. Vervolgens is gekeken naar de correlatie tussen de uitkomsten van de voorkeursvariant en de vier geschetste variaties. Het overall beeld is dat er hoge correlaties zijn in de uitkomsten tussen de voorkeursvariant en de gekozen variaties. Dit betekent dat de modellen statistisch voldoende robuust zijn. Daarnaast is gekeken naar de gewichten. De validatie laat zien dat de betekenis van enkele maatstaven minder stabiel is. Dit betreft bedrijfsvestigingen (clusteronderdeel infrastructuur) en leerlingen SO/VO (clusteronderdeel onderwijshuisvesting). Het gewicht van deze maatstaven kan afhankelijk van de gekozen verstoring wijzigen. Deze wijzigingen zijn over het algemeen binnen hetgeen statistisch zou mogen worden verwacht. De uitkomsten van de validatie geven aldus geen aanleiding tot aanpassing van de verklaringsmodellen binnen de regressietechniek.

Tabel 9.4: Uitkomsten validatie analyse: correlaties tussen voorkeursvariant van clusteronderdeel en mogelijke verstoringen

	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>gericht gemeenten uitgezet</i>	<i>steekproef gewogen voor kleine gemeenten</i>	<i>random steekproef (circa n=75)</i>	<i>netto lasten 2018</i>
Algemene ondersteuning				
o <i>bestuursondersteuning en burgerzaken</i>	1,000	0,999	1,000	0,998
o <i>algemene ondersteuning</i>	1,000	0,996	0,999	0,995
Veiligheid				
o <i>brandweer en crisisbeheersing</i>	0,998	0,999	0,999	0,998
o <i>overige openbare orde en veiligheid</i>	0,995	0,999	1,000	0,985
Onderwijs				
o <i>onderwijshuisvesting</i>	0,997	0,999	0,994	0,941
o <i>onderwijsbeleid</i>	0,998	0,999	1,000	0,999
Sport, cultuur en recreatie				
o <i>sport en recreatie</i>	1,000	0,999	0,921	0,999
o <i>cultuur</i>	0,997	1,000	1,000	0,996
o <i>historie</i>	0,995	0,993	0,998	0,994
Infrastructuur, ruimte en milieu				
o <i>infrastructuur</i>	0,998	0,990	0,967	0,860
o <i>ruimte, milieu en economie</i>	0,999	0,996	0,979	0,825

aansluitverschillen van uitschieters hangen vooral samen met incidentele effecten en keuzes

Bij de 20 steekproefgemeenten met de grootste (positieve of negatieve) aansluitverschillen in euro's per inwoner (uitschieters) is een residuenanalyse uitgevoerd. Daarbij is met behulp van uitgevraagde achtergrondinformatie op clusteronderdelen nagegaan wat de achtergronden zijn van deze aansluitverschillen. We onderscheiden twee typen achtergronden: overwegend endogeen/incidenteel en overwegend exogeen.

Tabel 9.5: Voorbeelden van endogene/incidentele en (deels) exogene achtergronden aansluitverschillen

Type achtergrond	Gemeenten met positief aansluitverschil	Gemeenten met negatief aansluitverschil
Endogeen / incidenteel	<ul style="list-style-type: none"> • incidenteel lagere lasten bedrijfsvoering (B&O) • (deels incidenteel) lage lasten toezicht/handhaving (O&V) • nauwelijks boa's en lasten voor toezicht/handhaving (O&V) • lage lasten sportaccommodaties (hoge huurinkomsten), geen lasten musea (SCR) • lage lasten sport (o.a. lage lasten zwembad) (SCR) • incidentele baten (door provinciale bijdragen) (IRM) • achterstallig onderhoud en langere afschrijvingstermijnen (IRM) 	<ul style="list-style-type: none"> • hoge lasten bestuursorganen (met name vergoedingen bestuurders en wachtgeld) (B&O) • veel gemeentelijk personeel (sport, museum, theater), dat ook van invloed is op pofachkosten, weinig samenwerking met andere gemeenten • veel toezicht/handhaving openbare ruimte (O&V) • hoge lasten gymlokalen, relatief veel schoolgebouwen (OND) • incidenteel hoge lasten cultuur vanwege nieuwbouw (SCR) • incidenteel hoge lasten bibliotheek en muziekschool (SCR) • lage leges bouwvergunningen, wel kosten (IRM) • incidentele baten gebiedsontwikkeling (IRM) • hogere bijdrage aan recreatieschap (SCR) • hoge lasten groen en speelvoorzieningen vanwege hoogwaardig onderhoudsniveau (SCR)
Exogeen (deels)	<ul style="list-style-type: none"> • lagere lasten theaters, musea en andere accommodaties dan andere gemeenten met vergelijkbare centrumfunctie (SCR) • geen geactiveerde kapitaallasten vóór 2017 (IRM) • efficiënt samenwerkingsverband, met name ict, hrm en inkoop (B&O) • lage lasten sport en groen (beperkt areaal) (SCR) 	<ul style="list-style-type: none"> • hoge lasten economie, met name citymarketing en evenementen (IRM) • hoge lasten gebiedsontwikkeling (relatief lage grex-inkomsten afgelopen 10 jaar) (IRM) • hoge lasten toegerekende rente

Een aantal toeristische gemeenten is specifiek bekeken. Gemiddeld hebben deze gemeenten een positief aansluitverschil (modeluitkomst is hoger dan de nettolasten). Wat opvalt is dat deze gemeenten gemiddeld meer zouden krijgen uit de nieuwe verdeling voor met name IRM. Tegenover deze duidelijke plus staat een duidelijke min bij Sport, cultuur en recreatie, vooral bij voorzieningen die mede ten behoeve van toeristen in stand worden gehouden (zwembaden, theaters, musea, bibliotheken). Deels dekken deze gemeenten dit door extra inkomsten uit toeristenbelasting.

aansluitverschillen bieden onvoldoende houvast voor andere verklaringsmodellen

In belangrijke mate blijken de gevonden aansluitverschillen te kunnen worden verklaard door incidentele effecten en endogene factoren (gemeentelijke keuzes over voorzieningenniveaus en wijze van uitvoering). In een aantal gevallen is er ook sprake van effecten van exogene factoren. Dit hangt samen met maatstaven uit de huidige verdeling die op basis van de gebruikte regressietechniek onvoldoende toegevoegde waarde hebben en daarom niet – of met een lager gewicht – worden opgenomen in het verklaringsmodel. Het gaat bijvoorbeeld om de maatstaf huishoudens, bewoonde oorden 1930 met een historische kern, historisch water of woonruimten in combinatie met een bodemfactor. Veelal worden ze niet opgenomen of krijgen een ander gewicht als gevolg van multicollineariteit⁹⁷. Ook komt het voor dat gewichten worden beïnvloed door

⁹⁷ Dit een statistisch fenomeen en betekent dat maatstaven sterk samenhangen waardoor zij elkaar 'verdringen'.

het opnemen van een schaalbedrag. Door het opnemen van een schaalbedrag neemt bijvoorbeeld het gewicht van oppervlakte land af. Dit is nadelig voor kleine gemeenten met relatief veel land. Deze verdringingseffecten zijn voor bepaalde gemeenten belangrijk omdat het voor die gemeenten om onderscheidende kostendrijvers kan gaan.

Verder toont de analyse dat bij enkele gemeenten die over bovengemiddeld veel algemene eigen middelen beschikken, dit effect niet volledig wordt opgepakt in de regressieanalyse. Iets vergelijkbaars geldt voor het activeren van investeringen met maatschappelijk nut bij gemeenten die in de periode vóór 2017 vrijwel niet activeerden. Dit effect wordt niet altijd volledig opgepakt door de regressieanalyse waardoor aansluitverschillen ontstaan.

De residuenanalyse levert enkele suggesties op om de verdeling voor clusteronderdelen te finetunen, maar deze suggesties bieden onvoldoende houvast om dit op een statistische manier op te lossen. Met regressieanalyse kunnen de definities of de mix van maatstaven worden aangepast. Een andere optie is om gemeenten wel of niet in de schattingen mee te nemen. Het is niet mogelijk om een gewicht van een maatstaf iets aan te passen om recht te doen aan nuances die uit de residuenanalyse komen.⁹⁸ Aldus levert de residuenanalyse geen aanknopingspunten op om met regressieanalyse tot verdere bijstelling van –de voorkeursvarianten van– de verklaringsmodellen in het klassiek domein te komen.

9.3 Beoordeling verklaringsmodellen klassiek domein

verklaringsmodellen zijn kostengeoriënteerd, goed uitlegbaar en globaal

Afgezet tegen de centrale criteria uit het beoordelingskader (en ondersteunt door de gevoeligheidsanalyse en analyse van aansluitverschillen) leidt de beoordeling van –de voorkeursvarianten van– de verklaringsmodellen tot de volgende bevindingen:

1. *kostenoriëntatie*: doordat rekening is gehouden met de invloed van verschillen in beschikbare algemene eigen middelen, specifieke vaste bedragen en activering van investeringen is met regressieanalyse een zo goed mogelijke kostenoriëntatie van de verdeling bereikt. Dit komt tot uiting in relatief beperkte aansluitverschillen voor (structuur)groepen van steekproefgemeenten en een relatief hoge verklaarde variantie (R^2). De residuenanalyse bevestigt dit beeld;
2. *uitlegbaarheid*: de verklaringsmodellen bevatten inhoudelijk plausibele maatstaven met logische gewichten. Ook geeft de stapsgewijze aanpak vanuit de huidige verdeling inzicht in de effecten van gemaakte keuzes. De specifieke thema's van het klassiek domein zijn inzichtelijk uitgewerkt in modelvarianten. Gerichtte aanpassingen in modelvarianten zijn gebaseerd op aansluitverschillen voor structuurgroepen en inhoudelijke beoordeling van de samenstelling van modellen. Tot slot draagt ook het onderscheid in verklaring en verdeling bij aan de uitlegbaarheid;
3. *globaliteit*: de verklaringsmodellen bevatten duidelijk minder en vereenvoudigde maatstaven, waarbij alle ongewenste maatstaven zijn vervangen. Respect voor de gemeentelijke autonomie komt tot uiting in het beperkte aantal maatstaven dat is gebruikt in clusters met relatief veel beleidsvrijheid. Bij een aantal gemeenten leidt de globaliteit tot grotere aansluitverschillen. Dit is mede het gevolg van het toepassen van lineaire regressie.⁹⁹

⁹⁸ Met de tot nu toe voor het gemeentefonds gebruikte methode (verschillenanalyse) is deze 'finetuning' wel mogelijk.

⁹⁹ De huidige verdeling bevat maatstaven die sterk op elkaar lijken, maar voor sommige gemeenten een betere aansluiting op hun kosten opleveren. Maatstaven die statistisch sterk samenhangen (*multicollineariteit*) kunnen bij het toepassen van lineaire regressie niet samen in één model worden opgenomen, omdat dit tot instabiele modellen leidt. De ene maatstaf krijgt dan een heel hoog gewicht en de andere een heel laag of zelfs (groot) negatief gewicht.

Op de andere elementen uit het beoordelingskader scoren de verklaringsmodellen als volgt:

- er is sprake van *actuele en betrouwbare data*, doordat de regressieanalyses zijn gebaseerd op uniform gecodeerde lasten en baten uit de financiële administraties van de steekproefgemeenten die ter validatie naar de gemeenten zijn teruggekoppeld;
- er is sprake van een *herkenbare clusterindeling* van inhoudelijke samenhangende takenpakketten met vergelijkbare kostendrijvers op clusteronderdelen. De clusters hebben een substantiële omvang en zijn door de relatie met Iv3-taakvelden goed te monitoren;
- de verklaringsmodellen bevatten *stabiele maatstaven*, die voldoen aan de huidige eisen die aan maatstaven worden gesteld: niet beïnvloedbaar zijn, plausibele samenhang met kostenpatronen (ook in dynamisch opzicht) en geen negatieve prikkelwerking.

De begeleidingscommissie, de bestuurlijke kopgroep en de stuurgroep onderschrijven dat de verklaringsmodellen van het klassiek domein goed scoren op alle elementen uit het beoordelingskader.

modellen doen waar mogelijk recht aan specifieke thema's klassiek domein

Bij de herijking van het klassiek domein is een aantal specifieke thema's meegegeven (zie hoofdstuk 3). Bij het ontwikkelen van de modellen is rekening gehouden met deze specifieke thema's. De wijze waarop deze thema's zijn verwerkt, is als volgt beoordeeld:

- *extra (intensieve) taken* van de G4: de drempelmaatstaven die een belangrijke rol spelen bij de huidige honorering van de kosten van deze taken zijn volledig vervangen door reguliere maatstaven zonder drempelwaarden. Tevens is de omvang en verdeling van de vaste bedragen over de clusters op basis van dit onderzoek deels geobjectiveerd in de verklaringsmodellen.¹⁰⁰ Het is aan de fondsbeheerders om te bepalen in hoeverre specifieke vaste bedragen worden gehonoreerd in de verdeling. Dit zou bepaald kunnen worden door een additionele beoordeling in hoeverre aansluitverschillen van de G4 als exceptioneel beschouwd kunnen worden, waarbij ook verschillen in beschikbare algemene eigen middelen van belang zijn;
- de discussie over het structurele niveau van *investeringsgerelateerde uitgaven* betreft met name projectmatige investeringen op het clusteronderdeel ruimte, milieu en economie. Uit een nadere analyse blijkt dat de netto lastenpatronen op dit clusteronderdeel in 2017 niet afwijken van het meerjarige beeld. De invloed van verschillen in beschikbare algemene middelen op de projectmatige investeringen wordt in belangrijke mate ondervangen doordat de algemene eigen middelen van gemeenten in de regressieanalyse als variabele zijn meegenomen. In het verklaringsmodel voor dit clusteronderdeel speelt deze factor een belangrijke rol;
- *bijzondere (kostenbepalende) omstandigheden*: in de voorkeursvariant van de verklaringsmodellen voor de clusters B&O en IRM zijn vaste bedragen opgenomen ter compensatie van schaalnadelen voor kleinere gemeenten. Voor gemeenten met een slechte bodemgesteldheid, veel kernen en krimpgemeenten laten de verklaringsmodellen voor het klassiek domein geen afwijkende aansluitverschillen zien;
- *regionalisering*: bij Omgevingsdiensten vertoont de gemeentelijke bijdrage een duidelijke relatie met de kosten van de taken die bij deze diensten zijn ondergebracht. Verschillen tussen gemeenten zijn een uiting van gemeentelijke beleidsvrijheid, waarmee in de verdeling van het gemeentefonds geen rekening hoeft te worden gehouden. Voor gemeentelijke taken die zijn ondergebracht bij Veiligheidsregio's is er geen eenduidige relatie tussen de benodigde capaciteit/inzet die op regionaal niveau wordt bepaald en de kosten voor afzonderlijke gemeenten. Dit vraagt om een hernieuwde bestuurlijke afweging over een passende bekostigingssystematiek voor de taken die zijn belegd bij Veiligheidsregio's.¹⁰¹ Een afweging die kan worden betrokken bij de uitkomsten van de evaluatie van de Wet Veiligheidsregio's. Daarbij zou met name duidelijkheid moeten komen over de vraag of en zo ja hoe -binnen de bestaande

¹⁰⁰ De objectivering betreft het aandeel in de totale verklaring van de feitelijke netto lasten. Daarmee is nog niet vastgesteld in hoeverre die lasten noodzakelijk zijn en in hoeverre er andere (dan de bestaande) maatstaven relevant zijn om die lasten beter te verklaren.

¹⁰¹ Dit is in lijn met adviezen van de Rfv (2010 en 2015) om deze systematiek kritisch tegen het licht te houden.

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 het cluster in samenhang met de regionale middelen uit de Brede Doeluitkering;

- *onderhoud* van het stelsel: voor het clusteronderdeel algemene ondersteuning (bedrijfsvoering) is een eenvoudig verklaringsmodel ontwikkeld met een redelijke aansluiting op de feitelijke netto lasten. Desondanks is er voor individuele gemeenten soms sprake van substantiële aansluitverschillen. Dit komt omdat verschillen tussen gemeenten niet zozeer met structuurkenmerken samenhangen, maar vooral te maken hebben met caseload en organisatiekeuzes. *Hoewel dit deels een weerspiegeling is van de beleidsvrijheid op dit clusteronderdeel adviseren wij om nader onderzoek te doen naar de achtergrond van verschillen in netto lasten tussen gemeenten, mede gezien de omvang van dit cluster. De grote dynamiek onderstreept tevens het belang om dit cluster goed te volgen in het (periodiek) onderhoud van de verdeling.*

10 Van verklaring naar verdeling

10.1 Naar nieuwe verdeelmodellen in het klassiek domein

De verklaringsmodellen bevatten belangrijke verklarende factoren voor de verschillen in feitelijke netto lasten van gemeenten. Enerzijds zijn dit objectieve structuurkenmerken (maatstaven). Anderzijds betreft het variabelen voor de feitelijke algemene eigen middelen (AEM), specifieke vaste bedragen (SVB) van gemeenten en de mate van activering van investeringen in de periode vóór 2017. De variabelen AEM en SVB zijn opgenomen om in de regressieanalyse te corrigeren voor de versturende werking van verschillen in beschikbare eigen middelen, waarmee wordt bewerkstelligd dat de verdeling van de middelen gemeenten in een meer gelijkwaardige financiële uitgangspositie brengt.

De verdeling in het gemeentefonds dient uitsluitend gebaseerd te zijn op objectieve structuurkenmerken. Daarom zijn de variabelen voor AEM, SVB¹⁰² en activering verwijderd uit de verklaringsmodellen. Dit resulteert in verdeelmodellen die uitsluitend bestaan uit objectieve structuurkenmerken (verdeelmaatstaven). Het budget dat met deze verdeelmodellen wordt verdeeld is per cluster afgestemd op het feitelijke netto lastenniveau van de steekproefgemeenten in 2017.

effecten van de omzetting verklaring naar verdeling

Tabel 10.1 laat zien welk effect de correctie voor AEM, SVB en activering heeft op de uitkomsten van de verdeling van het klassiek domein voor de steekproefgemeenten. Ter referentie zijn in de laatste kolommen de totale feitelijke inkomsten uit AEM en SVB van de steekproefgemeenten weergegeven.

Tabel 10.1: Van verklaring naar verdeling: effect correctie versturende werking verschillen in beschikbare algemene eigen middelen (AEM), specifieke vaste bedragen (SVB) en activering investeringen bij steekproefgemeenten. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)	(4)=(3-2)	(5)=(4÷2)	(6)
<i>inwoner groottegroepen</i>	<i>feitelijke netto lasten</i>	<i>uitkomst verklarings modellen</i>	<i>uitkomst verdeel modellen</i>	<i>effect correcties op de verdeling</i>	<i>effect in % verklarings modellen</i>	<i>totaal feitelijke AEM en SVB</i>
0-20.000	924	918	997	79	9%	298
20-50.000	830	848	964	117	14%	214
50-100.000	870	870	1.004	134	15%	189
100-250.000	953	960	1.049	88	9%	296
>250.000	1.548	1.531	1.311*	-220	-14%	861
TOTAAL	1.109	1.109	1.109	0	0%	447

* excl. specifieke vaste bedragen

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

In tabel 10.1 is te zien dat de gekozen werkwijze leidt tot een verschuiving in de verdeling voor het klassiek domein van gemeenten met relatief veel eigen middelen (AEM en SVB) naar gemeenten die over minder eigen middelen beschikken. Dit is het logische gevolg van het toepassen van de AEM-correctie in de verklaringsmodellen. De uitgavenpatronen worden beïnvloed door de verschillen tussen gemeenten in de mate

¹⁰² De relevantie van de SVB voor de G4 is in een afzonderlijke analyse beoordeeld. Zie hoofdstuk 11.

waarin zij eigen middelen kunnen genereren. Voor het klassieke domein wordt hiermee het 3^e aspiratieniveau uit de Financiële-verhoudingswet in de uitgavenclusters zo goed mogelijk benaderd.¹⁰³

Bij middelgrote gemeenten (20-100.000 inwoners) is het effect van de correctie relatief het grootst (kolom 4/5) omdat deze gemeenten feitelijk over de minste eigen middelen beschikken (kolom 6). De kleinste gemeenten en gemeenten met 100-250.000 inwoners beschikken over meer eigen middelen, waardoor het positieve effect van de correctie bij deze groepen gemeenten kleiner is. Bij de G4 is er sprake van een negatief effect omdat hun eigen middelen bovengemiddeld zijn (zie verder paragraaf 10.2). Overigens komt dit ook voor bij sommige kleinere gemeenten die over veel eigen middelen beschikken.

Tabel 10.2 bevat het overzicht van maatstaven en gewichten voor de verdeling op basis van de gegevens 2017 zoals afgeleid uit –de voorkeursvariant van– de verklaringsmodellen.

Tabel 10.2: Samenstelling nieuwe verdeelmodellen klassiek domein: gewichten 2017 (exclusief uitkeringsfactor) per maatstaf per cluster.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(3)	(4)
<i>verdeelmaatstaf</i>	<i>B&O</i>	<i>O&V</i>	<i>OND</i>	<i>SCR</i>	<i>IRM</i>	<i>TOTAAL klassiek domein</i>
<i>inwoners</i>	201,22	11,40		145,70		358,32
<i>jongeren</i>			232,18			232,18
<i>leerlingen (V)SO</i>			528,66			528,66
<i>leerlingen VO</i>			384,90			384,90
<i>groei jongeren</i>			766,20			766,20
<i>groei leerlingen</i>			628,55			628,55
<i>onderwijsachterstand</i>			150,84			150,84
<i>niet-westerse migranten</i>		148,41	84,41			232,82
<i>laag inkomen >drempel</i>		117,26	162,69			279,95
<i>lokale centrumfunctie</i>		5,39		5,45		10,85
<i>regionale centrumfunctie</i>				30,56		30,56
<i>landelijke centrumfunctie</i>				45,37		45,37
<i>woonruimten</i>	82,06	56,12			-95,25	42,93
<i>woonruimten * bodem</i>					58,87	58,87
<i>omgevingsadressendichtheid</i>	3,65	18,26			73,30	95,21
<i>bebouwing in kern</i>					6.801,23	6.801,23
<i>bebouwing buiten kern</i>					7.931,50	7.931,50
<i>bebouwing * bodem in kern</i>					10.742,26	10.742,26
<i>bebouwing * bodem buiten kern</i>					2.935,61	2.935,61
<i>kernen</i>					86.063,48	86.063,48
<i>kernen >500 adressen</i>		75.166,66				75.166,66
<i>historische kern</i>				18.590,88	15.199,66	33.790,54
<i>bewoonde oorden in 1930</i>					42,64	42,64
<i>idem: in historische kern</i>				79,35		79,35
<i>bedrijfsvestigingen</i>		84,44			50,34	134,78
<i>land</i>			25,26		13,85	39,11
<i>land * bodem</i>					26,56	26,56
<i>binnenwater</i>					126,08	126,08
<i>buitenwater <plafond</i>					39,88	39,88
<i>oever * bodem</i>					31,39	31,39
<i>oever * dichtheid * bodem</i>					13,45	13,45
<i>schaalbedrag</i>	531.042,53				406.064,95	937.107,49

¹⁰³ Dit staat los van de mate waarin gemeenten geacht worden deze kosten te kunnen dekken uit eigen middelen (inkomstenverevening).

10.2 Specifieke vaste bedragen in de nieuwe verdeling

specifieke vaste bedragen kennen lange voorgeschiedenis

In het verleden gold dat de G4 extra (intensieve) taken hadden die tot uiting komen in een relatief hoger netto lastenniveau. Om die reden is in 1997 gekozen om – voor zover de lasten van de G4 niet gedekt werden door het objectieve verdeelmodel – het verschil via een vast bedrag per gemeente uit te keren. Bij het groot onderhoud van het gemeentefonds in 2015/2016 is een groot deel van de SVB vervangen door reguliere maatstaven, waarbij in een aantal gevallen drempelwaarden zijn toegepast. De resterende SVB zijn zodanig bepaald dat de verdeling voor elk van de G4 exact aansluit bij hun feitelijke netto lastenniveau (geen aansluitverschillen). Dit heeft geresulteerd in verschillende vaste bedragen voor de G4 die in 2017 optellen tot een totaalbudget van circa 357 miljoen euro.¹⁰⁴

in herijking zijn specifieke vaste bedragen waar mogelijk omgezet in reguliere maatstaven

Bij de herijking is de opdracht meegegeven de G4 gelijk te behandelen als de andere gemeenten en hun netto lasten zoveel mogelijk te verklaren met reguliere, dynamische maatstaven. De G4 is verzocht de relevantie van hun SVB te onderbouwen op basis van een actuele inventarisatie van hun extra (intensieve) taken en daarmee samenhangende kosten.

In de verklaringsmodellen voor de uitgavenclusters van het klassiek domein zijn de huidige SVB als variabele meegenomen om te voorkomen dat deze extra middelen de modellen zouden verstoren (kip-ei). Gebleken is dat de SVB op verschillende clusteronderdelen een deel van de verklaring vormen voor de hogere netto lastenniveaus van de G4 (kip-ei). Dit betreft met name het cluster Infrastructuur, ruimte en milieu, maar ook op andere uitgavenclusters zijn in uiteenlopende mate specifieke vaste bedragen relevant.

Verder zijn de drempelmaatstaven in de verklaringsmodellen geheel vervangen door reguliere maatstaven zonder drempelwaarden.

specifieke vaste bedragen relevant bij exceptionele aansluitverschillen

De SVB van de G4 zijn in eerste instantie niet opgenomen in de nieuwe verdeelmodellen. Dit leidt tot forse negatieve aansluitverschillen voor elk van de G4. In overleg met de begeleidingscommissie en de stuurgroep is verkend in welke mate specifieke vaste bedragen nodig zijn om te voorkomen dat er sprake is van *exceptionele* negatieve aansluitverschillen op individueel niveau. Aansluitverschillen zijn als exceptioneel aangemerkt wanneer deze in euro's per inwoner groter zijn dan het gemiddelde van de andere steekproefgemeenten met een negatief aansluitverschil. Daarbij is van belang op welk aggregatieniveau dit wordt beoordeeld: per cluster(onderdeel) of voor het totaal van het klassiek domein. Hoe hoger het aggregatieniveau, hoe kleiner de benodigde vaste bedragen: negatieve aansluitverschillen op het ene cluster(onderdeel) kunnen dan worden gecompenseerd door positieve aansluitverschillen op andere onderdelen.

Gezien de achtergrond van de SVB heeft het ministerie van BZK ervoor gekozen om de aansluitverschillen van de G4 te beoordelen op het totaal van het klassiek domein.¹⁰⁵ Dit leidt ertoe dat in totaal circa 30% van het huidige SVB voor de G4 samen nodig is om te voorkomen dat voor elk van de G4 sprake is van *exceptionele* aansluitverschillen.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Ook de 5 Waddengemeenten ontvangen een specifiek vast bedrag als vergoeding voor hun meerkosten als gevolg van de geïsoleerde ligging. In totaal is hiermee in 2017 circa 5,7 miljoen euro gemoeid. Deze SVB hebben dus een andere achtergrond.

¹⁰⁵ Uit eerdere verkenningen in het kader van het groot onderhoud gemeentefonds is gebleken dat een substantieel deel van de vaste bedragen destijds relevant was voor het sociaal domein.

¹⁰⁶ Vanwege het algemene karakter van de SVB is deze aanpassing van de SVB niet verwerkt in het klassiek domein. Dit zal worden verwerkt in de synthese van de nieuwe verdeling voor de uitgavenclusters en de verevening van de inkomsten.

Uit de verkenningen komt naar voren dat het grootste deel van het SVB binnen het klassiek domein betrekking heeft op het cluster Infrastructuur, ruimte en milieu en in mindere mate de clusters Onderwijs en Openbare orde en veiligheid. De extra lasten kunnen samenhangen met kenmerken van ‘fysieke probleemcumulatie’: de combinatie van een (zeer) dichte bebouwingsstructuur in een historische omgeving met een hoge intensiteit van gebruik en andere kostenverhogende omstandigheden (zoals bodemgesteldheid). Verder is een duidelijke verschuiving in SVB tussen de G4 te zien: van klein naar groot.

objectivering specifieke vaste bedragen onvoldoende voor beoordelen noodzaak en omvang hogere kosten

In de verklaringsmodellen van het klassiek domein zijn de specifieke vaste bedragen van de G4 opgenomen. Dit om te voorkomen dat de modeluitkomsten hierdoor worden verstoord (kip-ei-probleem). Vervolgens is met behulp van regressieanalyse de relevante omvang van de SVB per clusteronderdeel bepaald. Daarmee vormen de SVB in de verklaringsmodellen een objectivering van het deel van de feitelijke netto lasten van de G4 dat niet verklaard kan worden met reguliere maatstaven. Dit biedt op zichzelf niet voldoende houvast voor de beoordeling van de *noodzaak* en *omvang* van hun hogere feitelijke netto lasten. Hiervoor zou nader onderzoek nodig zijn naar de achtergronden van de netto lasten van de G4 in relatie tot hun takenpakket en de verschillen ten opzichte van andere grote gemeenten.

11 Herverdeling en toename volume klassiek domein

In dit hoofdstuk gaan we in op de herverdeeffecten in het klassieke domein. Het bepalen van de maatstaven en gewichten is uitgevoerd op een steekproef van gemeenten (zie bijlage B). Dit geldt ook voor de stap van verklaringsmodel naar verdeelmodel. In dit hoofdstuk maken we de stap naar de populatie door de gewichten en de maatstaven toe te passen op alle gemeenten in 2017 (n=380). Daarbij maken we een onderscheid tussen de herverdeelbeelden in het klassiek domein waarbij het volume gelijk blijft en herverdeelbeelden waarbij het volume is afgestemd op de feitelijke netto lasten.

Box: onderscheid effecten van volume en verdeling

De nieuwe verdeling voor de uitgavenclusters van het klassiek domein is afgestemd op de feitelijke netto lasten van gemeenten in 2017. Dit feitelijke netto lastenniveau is fors hoger dan het uitgavenniveau dat het huidige gemeentefonds in 2017 honoreert. Om een zuiver beeld te krijgen van de financiële effecten van de nieuwe verdeling (effect herverdeling) worden de uitkomsten van de herverdeling onderscheiden van de effecten van het toegenomen volume (effect volume). Als we in dit hoofdstuk spreken over herverdeeffecten gaat het om de herverdeeffecten in het klassiek domein waarbij volume niet is aangepast. Dit is het effect van de nieuwe verdeelmodellen in het klassiek domein. Er kan pas een definitief beeld van de herverdeeffecten van de herijking worden geschetst als het verdeelmodel van het klassiek domein, sociaal domein en de inkomstenverevening in samenhang worden bekeken.

11.1 Het volume van het klassiek domein is fors toegenomen

Tabel 11.1 laat zien dat de feitelijke netto lasten van alle gemeenten in 2017 voor het klassiek domein fors hoger zijn dan het uitgavenniveau waarmee in het gemeentefonds rekening is gehouden (vergelijk huidige omvang kolom 1 met kolom 2). Het verschil is bijna 5 miljard euro. Deze toename is door gemeenten grotendeels gedekt met toegenomen inkomsten uit OZB en overige eigen middelen (OEM).

Tabel 11.1: Ontwikkeling volumes per cluster Klassiek domein: vergelijking nieuwe en huidige omvang, inclusief integratie- en decentralisatie uitkeringen. Stand 2017. Bedragen in miljarden euro's.

Clusters	(1)	(2)	(3)=(2-1)
	<i>huidige omvang 2017</i>	<i>nieuwe omvang 2017</i>	<i>ontwikkeling volume</i>
<i>Bestuur en ondersteuning</i>	1,7	5,5	+3,8
<i>Openbare orde en veiligheid</i>	1,6	1,8	+0,3
<i>Onderwijs</i>	2,0	2,2	+0,1
<i>Sport, cultuur en recreatie</i>	3,4	4,1	+0,6
<i>Infrastructuur, ruimte en milieu</i>	4,0	4,0	0,0
TOTAAL klassiek domein	12,7	17,6	+4,9

Als gevolg van afrondingen kunnen totale afwijken van de som der delen.

In tabel 11.1 is verder te zien dat de netto lasten met name voor het cluster *Bestuur en ondersteuning* fors zijn toegenomen. Dit betreft het onderdeel algemene ondersteuning (bedrijfsvoering van gemeenten) dat sinds 1997 niet is herijkt.¹⁰⁷ De sterke stijging van het netto lastenniveau op dit onderdeel hangt samen met

¹⁰⁷ Ook tijdens het groot onderhoud gemeentefonds is dit niet nader onderzocht, maar zijn de netto lasten van algemene ondersteuning naar rato verdeeld over de verschillende uitgavenclusters.

de substantiële uitbreidingen van het gemeentelijke takenpakket (o.a. diverse decentralisaties in het sociaal domein) en autonome groei als gevolg van het toegenomen belang van onder andere ICT en communicatie. Deze ontwikkelingen leiden tot een substantiële stijging van Bestuur en ondersteuning. Daarbij komt dat gemeenten voor de BBV wijziging steeds meer overhead zijn gaan toedelen aan inhoudelijke taakvelden. Dit is door de wijziging van het BBV veranderd in 2017. Gemeenten moeten alle overhead op één taakveld (0.4) verantwoorden.

Bij het cluster *Sport, cultuur en recreatie* is al jaren sprake van een netto lastenniveau dat duidelijk hoger is dan de vergoeding in het gemeentefonds. Deze stijging is tot op heden niet in het gemeentefonds gehonoreerd. De fondsbeheerders veronderstelden dat deze uitgaven konden worden gedekt door extra eigen middelen. Doordat de nieuwe verdeling is afgestemd op het feitelijke netto lastenniveau wordt deze werkwijze in de huidige herijking losgelaten.

Bij het cluster *Infrastructuur, ruimte en milieu* wordt opgemerkt dat hier nog sprake is van verborgen kapitaallasten als gevolg van het gegeven dat in 2017 een groot deel van de gemeenten hun investeringen in voorgaande jaren niet (volledig) had geactiveerd. Met ingang van 2017 is dit voorgeschreven in het BBV, wat de komende jaren zal leiden tot een toename van kapitaallasten.

11.2 Effecten herijking: optelsom van nieuwe verdeling en groter volume

Om een zuiver beeld te krijgen van de effecten als gevolg van de nieuwe verdeelmodellen (herverdeling) brengen we het effect van de grotere omvang van de clusters (volume-effecten) voor het klassiek domein afzonderlijk in beeld. Het resultaat van beide effecten is opgenomen in tabel 11.2.

De effecten worden gepresenteerd voor alle Nederlandse gemeenten gegroepeerd naar inwonertal alsook naar de omvang van beschikbare algemene eigen middelen (AEM). Met deze laatste indeling is te zien welk effect de correctie voor AEM in de verklaringsmodellen heeft gehad op de herverdeling.

Tabel 11.2: Herijking klassiek domein: effecten herverdeling en groter volume. Vergelijking nieuwe verdeling met huidige verdeling 2017 (inclusief integratie- en decentralisatie uitkeringen). Gemeenten gegroepeerd naar inwonertal en beschikbare algemene eigen middelen (AEM). Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)	(4)=(1+2+3)
<i>inwonergroottesgroepen</i>	<i>huidige verdeling</i>	<i>effect herverdeling</i>	<i>effect volume</i>	<i>nieuwe verdeling</i>
0-20.000	678	8	281	966
20-50.000	673	-5	270	938
50-100.000	725	5	279	1.009
100-250.000	739	14	290	1.043
>250.000*	1.005	-21	327	1.311
TOTAAL	744	0	285	1.029
<i>indeling AEM exclusief G4</i>				
zeer weinig AEM	678	-1	271	948
wenig AEM	696	4	274	974
veel AEM	711	7	281	1.000
zeer veel AEM	725	4	286	1.016

* excl. specifieke vaste bedragen

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

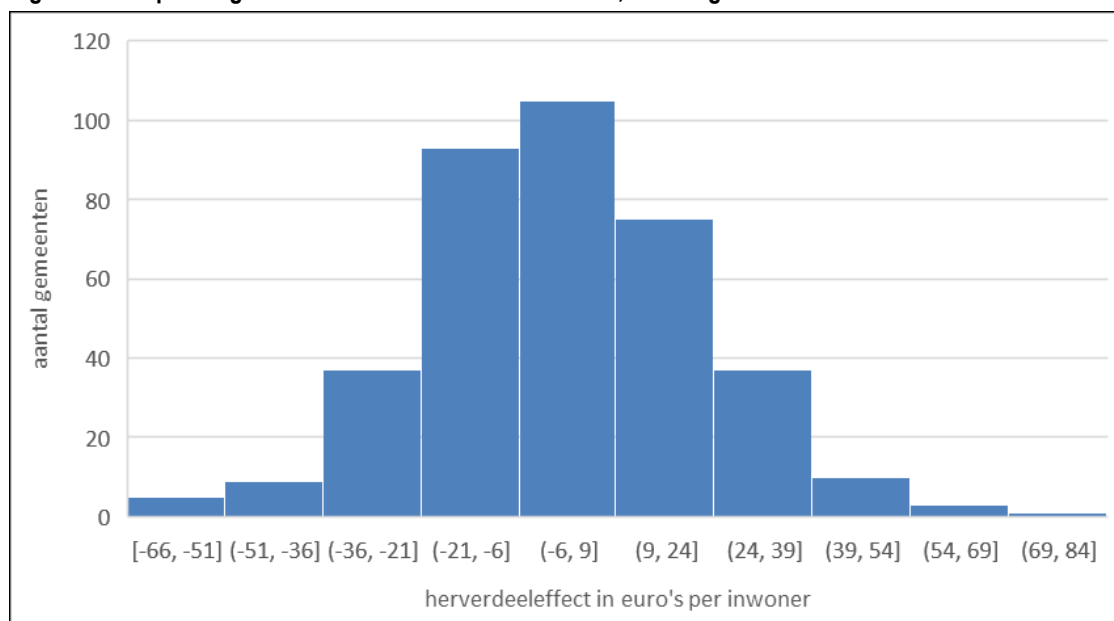
In tabel 11.2 is te zien dat de nieuwe verdeelmodellen voor het klassiek domein leiden tot een herverdeling van middelen van de G4 naar de kleinste en middelgrote gemeenten.¹⁰⁸ Deze verschuiving hangt in belangrijke mate samen met de correctie voor verschillen in beschikbare algemene eigen middelen en specifieke vaste bedragen, in combinatie met de gerichte toevoeging van schaalbedragen aan enkele verklaringsmodellen (zie hoofdstuk 10 van verklaring naar verdeling). Daardoor is er nauwelijks sprake van een herverdeling tussen gemeenten met veel en weinig AEM (onderste deel van de tabel).

Daarnaast ‘profiteren’ alle gemeenten van het toegenomen volume van het klassiek domein (kolom 3). Dit effect is het sterkst bij de grotere gemeenten, omdat deze gemeenten relatief beter scoren op verschillende structuurkenmerken in de nieuwe verdeelformules. Bij de kleinste gemeenten is zichtbaar dat goed rekening is gehouden met schaaleardeffecten in het klassieke domein.

voor individuele gemeenten lopen effecten herijking duidelijk uiteen

Achter de gemiddelde herverdeeeffecten voor groepen gemeenten gaan verschillen tussen individuele gemeenten schuil. Het histogram hieronder geeft inzicht in de spreiding van de herverdeeeffecten binnen het klassieke domein. Daarbij zijn gemeenten¹⁰⁹ gegroepeerd op basis van het herverdeeeffect in euro's per inwoner in bandbreedtes van 15 euro.

Figuur 11.3: Spreiding herverdeeeffecten klassiek domein, rekening 2017



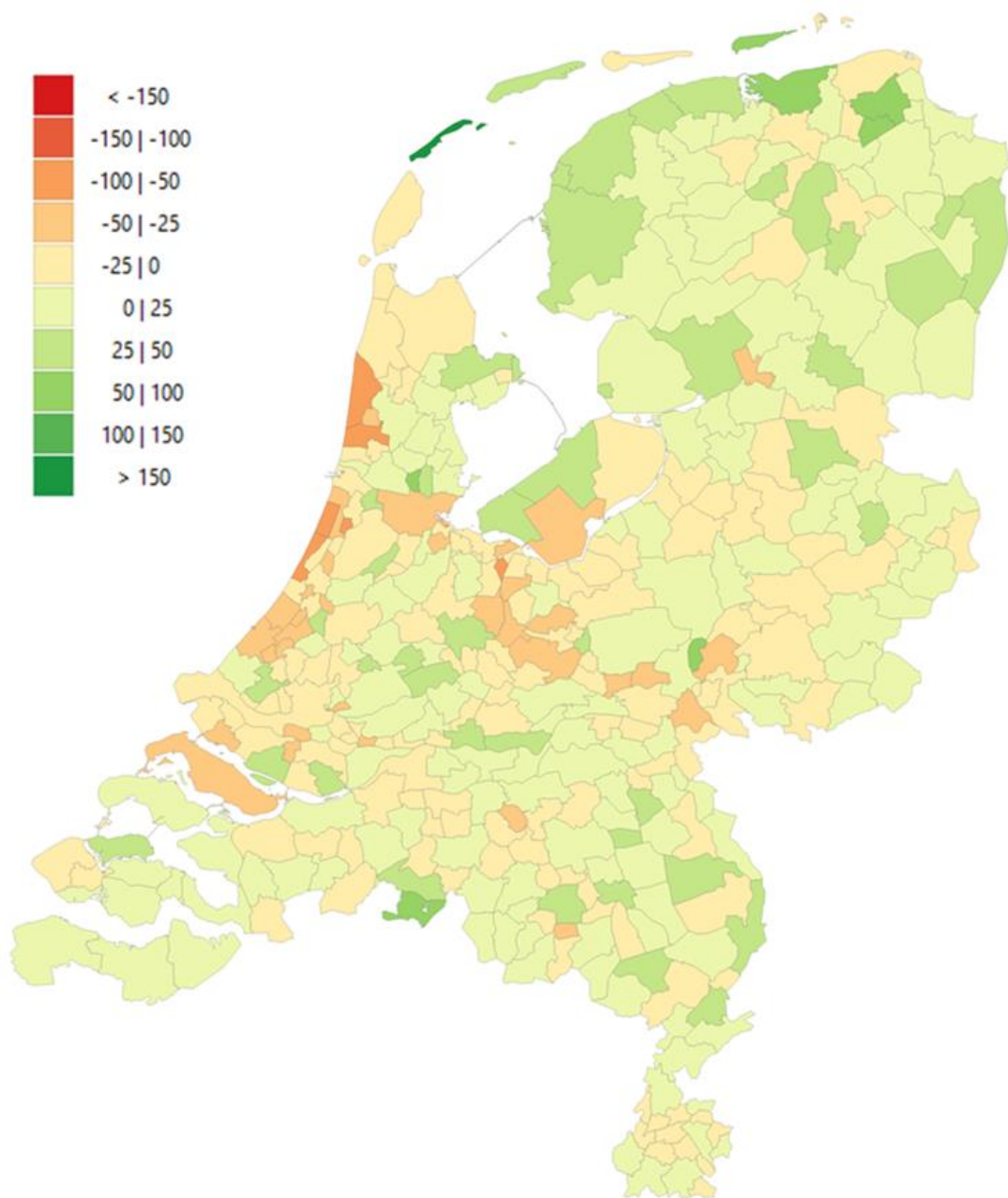
Dit histogram laat zien dat de herverdeeeffecten op het klassiek domein voor individuele gemeenten uiteenlopen van -66 euro tot +84 euro per inwoner. Voor 70% van de gemeenten ligt het herverdeeeffect voor het klassiek domein binnen een bandbreedte van -21 tot +24 euro per inwoner (middelste drie kolommen) en voor 90% van de gemeenten binnen een bandbreedte van -36 tot +39 euro per inwoner (middelste vijf kolommen).

In de onderstaande kaart wordt een overzicht gegeven van de herverdeeeffecten in euro's per inwoner voor het klassiek domein per gemeente anno 2017.

¹⁰⁸ Hierbij is totaal circa 30% van het huidige SVB voor de G4 samen meegenomen (zie hoofdstuk 10).

¹⁰⁹ Exclusief de wadgemeenten.

Figuur 11.4: Spreiding herverdeeeffecten klassiek domein in euro's per inwoner, stand 2017



achtergrond spreiding effecten herijking klassiek domein

Elke keuze in het onderzoek herbergt in potentie een verklaring voor een deel van het herverdeeeffect. Denk bijvoorbeeld aan de keuze van maatstaven, het analysejaar of het buiten haken zetten van ongewenste maatstaven. Om die reden is veel waarde gehecht aan een transparant, navolgbaar en uitlegbaar proces. Alle analyses zijn stap voor stap uitgevoerd. Bij het ontwikkelen van de verklaringsmodellen zijn drie essentiële keuzes gemaakt: (1) de wijze waarop eigen middelen zijn meegenomen om het kip-ei probleem te beperken, (2) het schatten van modellen op clusteronderdelen om proxy effecten te voorkomen en (3) het opbouwen

van een verklaringsmodel vanuit maatstaven die een onderbouwde relatie met de kosten hebben (kostenoriëntatie). De regressieanalyse bepaalt vervolgens de gewichten.

De statistiek (regressieanalyse) zorgt er ook voor dat minder maatstaven worden gekozen en dat er minder mogelijkheden zijn om te *finetunen* en kwalitatieve elementen mee te wegen bij het bepalen van de gewichten van de maatstaven (globaliteit). Hierdoor verandert het gewicht van een maatstaf en de mix van de maatstaven. Dit leidt logischerwijze tot andere uitkomsten per gemeente (herverdeeleffecten).

De herverdeeleffecten voor het klassiek domein hangen in belangrijke mate samen met de afgenomen weging van de maatstaven bebouwendichtheid, woonruimten en oppervlakte land. Dit heeft effect op sommige kustgemeenten, met veelal hoge bebouwendichtheid en relatief veel recreatiewoningen (die meetellen in de maatstaf woonruimten). De maatstaf oppervlakte land wordt bij kleinere gemeenten deels gecompenseerd door een grotere betekenis van het schaalbedrag. Daarnaast is er sprake van een verschuiving van lokale naar regionale en landelijke centrumfuncties van gemeenten.

11.3 Onderhoudsagenda voor het klassiek domein

In het onderzoek voor het klassiek domein zijn diverse aspecten naar voren gekomen die aandacht vragen in het kader van het periodiek onderhoud van de nieuwe verdeling. De belangrijkste punten voor de onderhoudsagenda vatten we samen:

- voor gemeentelijke taken die zijn ondergebracht bij de Veiligheidsregio's is er geen eenduidige relatie tussen de benodigde capaciteit/inzet die op regionaal niveau wordt bepaald en de kosten voor afzonderlijke gemeenten. Dit vraagt om een hernieuwde bestuurlijke afweging over een passende bekostigingssystematiek voor de taken die zijn belegd bij Veiligheidsregio's. Een afweging die kan worden betrokken bij de uitkomsten van de evaluatie van de Wet Veiligheidsregio's;
- er is vastgesteld dat circa 60% van de steekproefgemeenten hun investeringen in de jaren vóór 2017 niet (volledig) activeerden. Dit zal in latere jaren leiden tot een geleidelijke stijging van de kapitaallasten. Dit is een aandachtspunt voor het periodiek onderhoud;
- voor het clusteronderdeel algemene ondersteuning (bedrijfsvoering) is een eenvoudig verklaringsmodel ontwikkeld met een redelijke aansluiting op de feitelijke netto lasten. Desondanks is er voor individuele gemeenten soms sprake van substantiële aansluitverschillen. Hoewel dit deels een weerspiegeling is van de beleidsvrijheid op dit clusteronderdeel, wordt aanbevolen om de ontwikkelingen binnen dit cluster goed te volgen en waar nodig nader onderzoek te doen naar achtergronden van verschillen en ontwikkelingen in het volume, mede gezien de substantiële omvang van dit clusteronderdeel (circa 4,5 miljard euro);
- in de verklaringsmodellen voor het klassiek domein is rekening gehouden met de beschikbaarheid van specifieke vaste bedragen van de G4. Dit biedt een 'objectivering' van het deel van de feitelijke netto lasten van de G4 dat niet verklaard kan worden met reguliere maatstaven. Op zichzelf biedt dit echter niet voldoende houvast voor de beoordeling van de noodzaak en omvang van hun feitelijke netto lasten en het verschil met andere gemeenten. Hiervoor zou nader onderzoek nodig zijn naar de achtergronden van de netto lasten van de G4 in relatie tot hun takenpakket en de verschillen ten opzichte van andere grote gemeenten;
- de verdeelmodellen voor de uitgavenclusters zijn integraal geschat met lineaire regressie. Dat betekent dat de combinatie van gewichten en eenheden per maatstaf nauwkeurig is afgestemd op de feitelijke netto lastenpatronen van gemeenten in 2017. Het verdient extra aandacht om wijzigingen als gevolg van taakmutaties of definitiewijzigingen van maatstaven te verwerken. Dit heeft te maken met de gekozen methodiek waarbij sprake is van een minder eenduidige relatie tussen het gewicht van de maatstaf en een deel van de noodzakelijke kosten. Het gewicht is gerelateerd aan uitgavenverschillen. Het

veranderen van een gewicht of een maatstaf moet altijd in relatie met andere gewichten en maatstaven (in de regressievergelijking) worden bekeken. Dit kan soms vragen om een integrale herschatting van het cluster(onderdeel) waarop de wijziging betrekking heeft.

11.4 Naar een integraal beeld van de herijking van het gemeentefonds

Dit rapport presenteert een nieuwe verdeling voor de uitgavenclusters in het klassiek domein die is ontwikkeld met behulp van regressieanalyse. De getoonde herverdeeleffecten hebben dan ook alleen betrekking op het klassiek domein. Voor een integraal beeld van het gemeentefonds dienen de uitkomsten voor het klassiek domein in samenhang te worden gezien met de uitkomsten van het voorgestelde verdeelmodel voor het sociaal domein (AEF) en de geactualiseerde inkomstenverevening (BZK). De einduitkomst van deze synthese kan vervolgens bestuurlijk worden afgewogen tegen het ambitieniveau van een rechtvaardige verdeling zoals verwoord in artikel 7 van de Financiële-verhoudingswet (3^e aspiratieniveau van Goedhart). Dit is de basis van de Nederlandse financiële verhouding: solidariteit tussen gemeenten waarbij zoveel mogelijk ‘de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen’.

Bijlagen

A Begeleiding van het onderzoek

Vanwege het grote belang dat is gehecht aan een zorgvuldig proces en uitlegbare uitkomsten van het onderzoek hebben zowel ambtelijk deskundigen als bestuurders van gemeenten een actieve rol vervuld in de begeleiding. Daarnaast was er onafhankelijke betrokkenheid vanuit de Raad voor het Openbaar Bestuur. Deze inbreng kreeg gestalte via de Stuurgroep klassiek, de Begeleidingscommissie klassiek en de Bestuurlijke kopgroep van de VNG-commissie Financiën. In deze gremia hebben de volgende personen geparticipeerd. Wij zijn hen veel dank verschuldigd voor hun constructief-kritische inbreng.

Stuurgroep	Functie en organisatie
Taco Fens	plaatsvervangend directeur IRF Ministerie van Financiën
Paulus Jansen	oud-wethouder gemeente Utrecht
Annelies Kroeskamp	directeur Bestuur, Financiën en regio's Ministerie van BZK (<i>voorzitter</i>)
Mark Pol	oud-wethouder gemeente Almere
Ali Rabarison	directeur Beleid Inclusieve Samenleving en Financiën Vereniging Nederlandse Gemeenten

Begeleidingscommissie	Functie en organisatie
Jan Willem Berkhof	teammanager Financiën gemeente Zeist
Henk-Jan Bodewitz	concerncontroller gemeente Almere
Diederick Dasselaar	senior beleidsmedewerker Ministerie van Financiën
Rian Hilhorst	senior beleidsmedewerker gemeente Eindhoven
Stijn Imhof	senior beleidsmedewerker Ministerie van BZK (<i>secretaris</i>)
Ton Jacobs	hoofd Expertisecentrum Gemeentefinanciën Vereniging Nederlandse Gemeenten
Geert de Joode	projectleider, beleidscoördinatie Ministerie van BZK (<i>voorzitter</i>)
Annemarie Kolenbrander	senior beleidsmedewerker gemeente Utrecht
François Lauret	projectleider diverse projecten gemeente Sluis
Gerber van Nijendaal	plaatsvervangend 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
Henk Emmerzaal	senior beleidsmedewerker Ministerie van Justitie en Veiligheid
Sjoerd Simon Kuipers	teammanager Financiën gemeente Súdwest-Fryslân

Bestuurlijke kopgroep	Functie en organisatie
Detlev Cziesso	wethouder gemeente Apeldoorn
Arjan van Gils	wethouder gemeente Rotterdam
Harry van Huijstee	raadslid gemeente Ede
Maarten Offinga	wethouder gemeente Súdwest-Fryslân (<i>voorzitter</i>)
Marcel Oostveer	wethouder gemeente Eindhoven
Harry Scholten	wethouder gemeente Hof van Twente

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 met name 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 centrumfuncties, situaties van groei / krimp, meerkernigheid en schaalfactoren.
- feitelijke netto uitgavenpatronen: betreft het gemeenten met een relatief laag, gemiddeld respectievelijk hoog feitelijk uitgavenniveau. Voor dit aspect is gebruik gemaakt van Iv3-gegevens.

Met oog op representativiteit was voor de definitieve steekproef leidend een 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

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal gemeenten in 2017 verdeeld over een aantal (structuur)groepen. Daarbij is per groep weergegeven:

1. het totale aantal gemeenten;
2. het aantal gemeenten in de steekproef;
3. het aantal steekproefgemeenten dat heeft gerespondeerd 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>
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%
<i>structuurgroepen (excl. G4)</i>				
zeer dun bebouwd	141	33	27	19%
dun bebouwd	103	24	22	21%
matig dicht bebouwd	61	14	12	20%
dicht bebouwd	44	17	16	36%
zeer dicht bebouwd	31	16	16	52%
zeer weinig uitkeringen	117	24	20	17%
weinig uitkering	95	25	22	23%
matig aantal uitkeringen	66	20	18	27%
veel uitkeringen	54	13	12	22%
zeer veel uitkeringen	48	22	21	44%
Groningen	20	5	5	25%
Friesland	20	5	5	25%
Drenthe	12	3	3	25%
Overijssel	25	6	6	24%
Gelderland	53	14	12	23%
Utrecht	26	8	7	27%
Noord-Holland	48	14	13	27%
Zuid-Holland	60	16	15	25%
Zeeland	13	5	4	31%
Noord-Brabant	64	18	15	23%
Limburg	33	8	6	18%
Flevoland	6	2	2	33%

In de tabel is te zien dat de responderende steekproefgemeenten ongeveer een kwart van de totale populatie uitmaken. Uiteindelijk was voor 90 gemeenten de respons bruikbaar voor verdere analyse.¹¹⁰ 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).

¹¹⁰ 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.

C Clusterindeling

In deze bijlage lichten we toe hoe de clusters voor het klassiek domein zijn ingedeeld.

criteria voor 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 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.¹¹¹

Door de begeleidingscommissie en de stuurgroep zijn de volgende criteria meegegeven:¹¹²

- 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;
- 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;
- 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 clusters

In Iv3 worden voor het hele gemeentefonds (klassiek en sociaal domein) 53 taakvelden onderscheiden. Deze zijn gerubriceerd naar een negental hoofdtaakvelden (H0 t/m H8), die redelijk eenduidig zijn onderscheiden naar beleidsvrijheid en typen kostendrijvers. Uitzondering hierop 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 dit hoofdtaakveld in drie onderdelen te knippen: bestuur en ondersteuning, OZB en overige algemene eigen middelen. In theorie leidt dit tot 11 (8 hoofdtaakvelden en 3 onderdelen) ‘clusters’.

indeling: 5 uitgavenclusters in het klassiek domein en 1 algemeen inkomstencluster

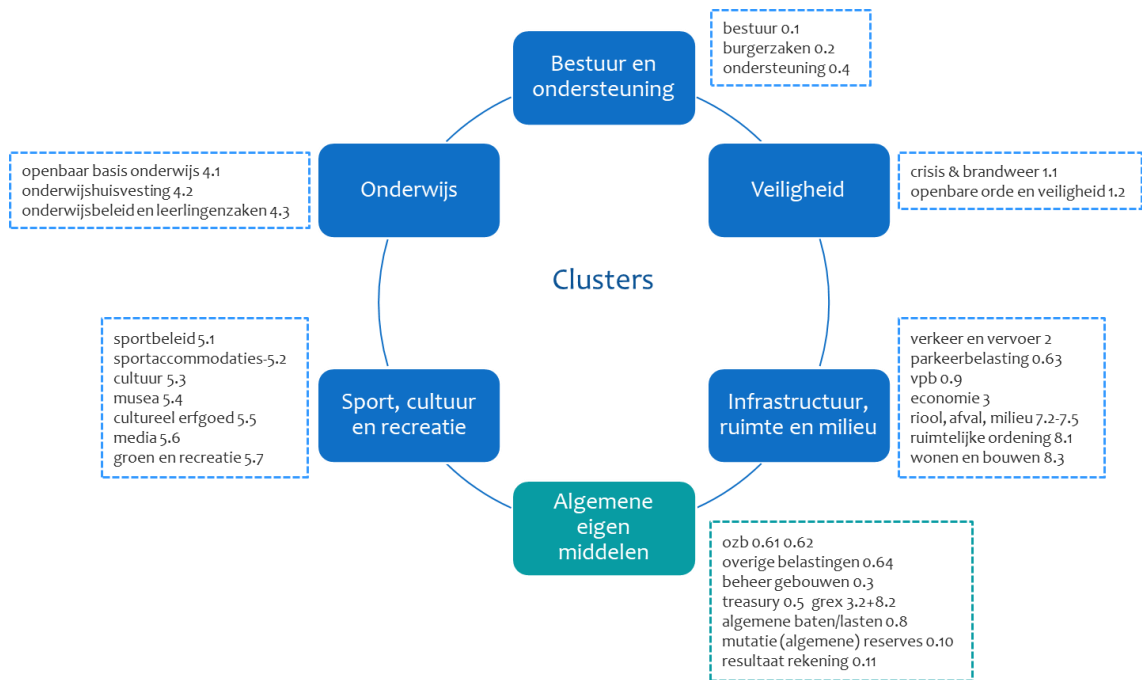
In het onderzoek zijn verschillende varianten van de clusterindeling onderzocht en voorgelegd aan de begeleidingscommissie en stuurgroep. Zo is gekeken naar een relatief fijne indeling in 11 clusters en een grovere indeling in drie uitgavenclusters. Voor een indeling in 11 clusters is vanuit de gewenste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

Alle criteria afwegend hebben de begeleidingscommissie en de stuurgroep gekozen voor de indeling in 5 uitgavenclusters en 1 inkomstencluster. Deze clusterindeling is bekrachtigd in het Bestuurlijk Overleg tussen de VNG en het Rijk in september 2019. Onderstaande figuur geeft de clusterindeling voor het klassiek domein weer voor de 5 uitgavenclusters. De codes verwijzen naar de Iv3-taakvelden.

¹¹¹ Raad voor het Openbaar Bestuur (2019). *Beleidsvrijheid geduid. Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen.*

¹¹² Naast deze centrale criteria is ook gekeken naar voldoende omvang van een cluster en mogelijkheden voor onderhoud met behulp van Iv3.

Figuur C.1: Klassiek domein in 5 uitgavenclusters en 1 inkomstencluster in relatie tot lv3-taakvelden



D Verdeelmaatstaven

De meeste verdeelmaatstaven die worden gebruikt in de nieuwe verdeling voor het klassiek domein zijn bestaande maatstaven. Voor de omschrijving daarvan wordt verwezen naar de Toelichting op de berekening van de uitkering uit het gemeentefonds 2017 van BZK.

Daarnaast worden in de nieuwe verdeling voor het klassiek domein de volgende verdeelmaatstaven gebruikt (stand 2017, bron: CBS):

- inwoners met een niet-westerse migratieachtergrond uit landen in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (exclusief Indonesië en Japan) of Turkije;
- gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (goab): inwoners met een achterstandsscore inclusief toepassing drempel, ten behoeve van de verdeling van middelen onderwijsachterstandenbeleid;
- centrumfuncties: de centrumfuncties van gemeenten zijn afgeleid van de aantrekkingskracht die inwoners van een woonkern uitoefenen op inwoners in omliggende woonkernen, waarbij de aantrekkingskracht wordt bepaald door het inwonertal en de onderlinge afstand over de weg. Hierbij worden de volgende centrumfuncties onderscheiden:
 - lokaal: de aantrekkingskracht van een woonkern neemt lineair toe met het aantal inwoners van die kern en af met het kwadraat van de afstand tot die kern en is begrensd op 20 kilometer;
 - regionaal: de aantrekkingskracht van een woonkern neemt toe met het kwadraat van het aantal inwoners van die kern en af met het kwadraat van de afstand tot die kern en is begrensd op 60 kilometer;
 - landelijk: de aantrekkingskracht van een woonkern neemt toe met het kwadraat van het aantal inwoners van die kern en af met het kwadraat van de afstand tot die kern en is niet begrensd.

E Integratie en decentralisatie uitkeringen

In de onderstaande tabel staat een overzicht van de integratie- en decentralisatie-uitkeringen in 2017 die relevant zijn voor het klassiek domein. Daarbij is per regeling aangegeven welk budget hiermee gemoeid is in 2017.

Tabel E.1: Integratie- en decentralisatie-uitkeringen klassiek domein 2017.

<i>naam regeling</i>	<i>budget 2017</i>	<i>naam regeling</i>	<i>budget 2017</i>
bodemsanering	67.009.110	knelpunten verdeelproblematiek	3.451.193
sportcoach	58.012.263	scholenprogramma Groningen	3.000.000
VTH provinciale taken	40.757.995	onderwijshuisvesting asiel	2.052.382
RSP Zuiderzeelijn	36.277.000	Leeuwarden cult. hoofdstad EU	1.653.000
versterking peuterspeelzalen	35.000.001	Wuw	1.598.538
suppletie bommenregeling	27.915.053	Vergoeding TK verkiezing	1.335.331
herindeling	27.579.127	raadsman Loppersum	944.000
aanvullende uitkering	23.799.000	Voorzieningen niveau Eindhoven	900.000
voortijdig schoolverlaten	21.700.000	basisregistratie topografie	633.000
opvang peuters	20.000.002	Maak verschil	388.000
beeldende kunst en vormgeving	13.500.483	Beter benutten	322.000
bevolkingsdaling	11.346.525	Interreg V	236.940
veiligheidshuizen	7.699.230	Burgers Alert Real time	200.000
groeiopgave Almere	7.671.000	Small Business Innovation Research	173.000
Innovatieve aanpak energie	7.550.000	Onderzoek Appingedam	95.000
Faciliteitenbesluit opvangcentra	6.148.157	Pilot begeleiding kunstenaars	88.423
luchtkwaliteit	6.000.000	erfgoed en ruimte	66.322
aanpak jihadisme	5.800.938	E formulieren	50.000
Wachlijsten internat. onderwijs	5.350.000	Chemische stoffen	50.000
Fort Oranje	5.300.000	Dialog Sinterklaas intocht	45.000
suppletie groot onderhoud	4.812.307	Meetsysteem Geluidsnet	35.790
BRP straten	4.730.653	Frictiekosten	25.000
Regionet	4.508.000	Nationaal cult wetensch instituut	17.000
aansluiting A58	3.795.763	MIRT A2	10.000

F Verkenningen verplichte regionalisering

In deze bijlage doen we verslag van verkenningen en analyses die we hebben verricht naar de betekenis van verplichte regionalisering voor de herijking van het cluster:

- Openbare orde en veiligheid: betekenis van de Veiligheidsregio's (bijlage D1.1);
- Infrastructuur, ruimte en milieu: betekenis van de Omgevingsdiensten (bijlage D1.2).

F.1.1 Veiligheidsregio's: verplichte regionalisering crisisbeheersing en brandweer

regionalisering brengt vergaande taakoverheveling en professionalisering ...

Op basis van de Wet Veiligheidsregio's 2010 is voor crisisbeheersing en brandweer een vergaande regionalisering ingezet die in 2017/2018 in vrijwel alle regio's is voltooid.¹¹³ Gemeenten hebben de afgelopen jaren stevig geïnvesteerd in het opbouwen van de veiligheidsregio's tot staande uitvoeringsorganisaties. Met de transformatie naar een professionele uitvoeringsorganisatie 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 bevolkingszorg 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.

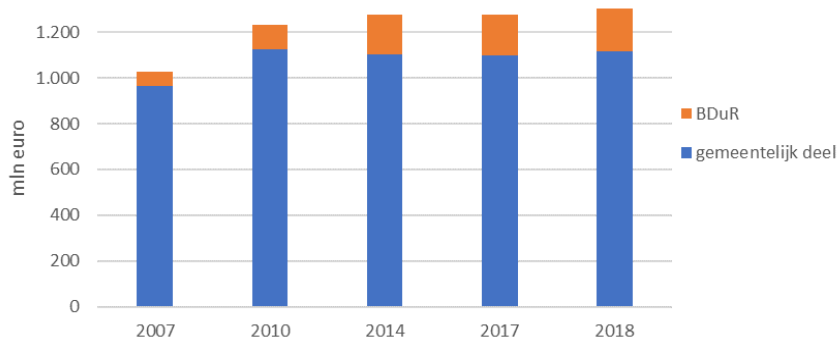
Daarbij komt dat het accent in de uitvoering van deze taken meer is komen te liggen op risicobeheersing (pro-actie en preventie) in plaats van repressie. Zo is er meer aandacht voor advisering bij veiligheidsvraagstukken als het gaat om aspecten van ruimtelijke ordening, infrastructuur, transport en 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 D.1).

¹¹³ Vanaf 2014 is ook de brandweezorg verplicht ondergebracht in de veiligheidsregio.

Figuur D.1: Netto lasten crisisbeheer en brandweer 2007-2018 (lv3)

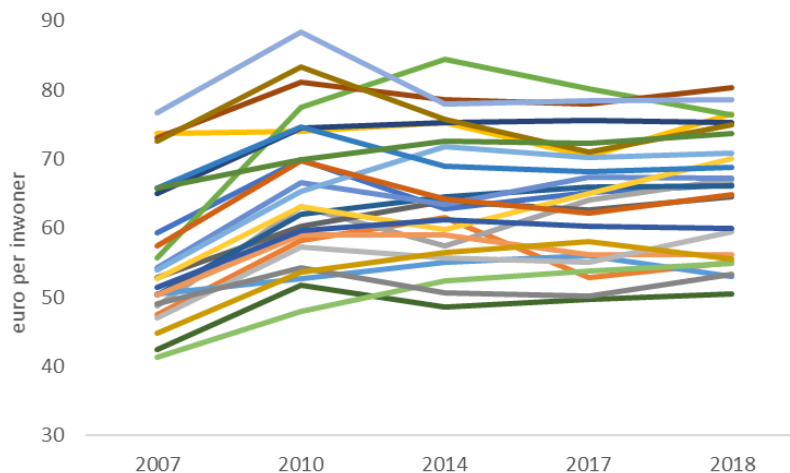


Vooral in de beginjaren is er sprake van een flinke kostenstijging. In totaal nemen de kosten voor gemeenten dan toe met gemiddeld ruim 15%. De BDuR groeit fors, maar blijft in het geheel een beperkt aandeel houden. Na 2010 stabiliseren de kosten ten laste van gemeenten zich min of meer.

... maar ook kleinere kostenverschillen tussen regio's

Tussen veiligheidsregio's loopt deze ontwikkeling uiteen. In figuur D.2 zijn de gemiddelde netto lasten van gemeenten per regio zichtbaar gemaakt (elke lijn is een regio).

Figuur D.2: Netto lasten crisisbeheer en brandweer 2007-2018 (lv3) naar regio

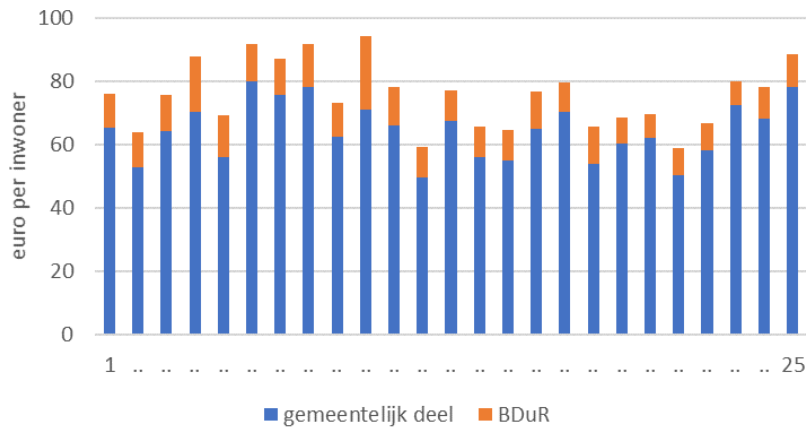


Duidelijk zichtbaar is dat de sterkste kostenstijging in veel regio's rond 2010 heeft plaatsgevonden, het jaar waarin de Wvr in werking trad. Verder blijkt dat regio's een verschillende ontwikkeling hebben doorgemaakt. Er zijn veiligheidsregio's met een langere traditie van samenwerking die meer gelijkmatig 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.

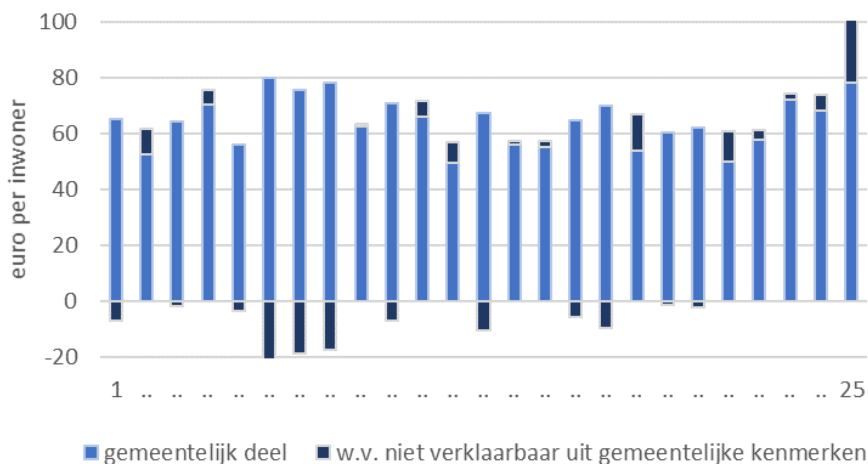
Figuur D.3: Regionale verschillen netto lasten crisisbeheer en brandweer 2017 (n=25)



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, bebouwendichtheid, 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 D.4).

Figuur D.4: Verschillen netto lasten gemeentelijk deel 2017 (n=25)



Achter de regionale kostenverschillen die niet uit gemeentelijke kenmerken kunnen worden verklaard (*donkere staaffjes*) gaan uiteenlopende aspecten schuil. Uit een nadere analyse van de verschillen in bovenstaande figuur 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 geneeskundige hulpverlening, 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 rond 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 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 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.

F.1.2 Omgevingsdiensten: verplichte regionalisering basistaken milieu

basis voor verplichte regionalisering en inrichting van omgevingsdiensten

In een ‘package deal’ hebben Rijksoverheid, Interprovinciaal Overleg (IPO) en de VNG eind 2009 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 (BTP). In 2017 is dit basistakenpakket formeel vastgelegd in het Besluit Omgevingsrecht.¹¹⁴

Er zijn inmiddels 29 omgevingsdiensten¹¹⁵ in Nederland. Het merendeel hiervan is gevormd in de periode 2012 tot nu¹¹⁶, vaak voortgekomen uit voormalige milieudiensten. Elke gemeente neemt deel aan één omgevingsdienst. Samen vormen de omgevingsdiensten een landelijk dekkend netwerk.

Omgevingsdiensten voeren in opdracht van gemeenten (en provincies)¹¹⁷ taken uit met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Het betreft in elk geval het verplichte BTP. Daarnaast voert de omgevingsdienst soms gemeentelijke taken uit op het gebied van bouw- en woningtoezicht, energie, duurzaamheid, asbestsanering en milieuadviesing. Dat betekent dat er tussen gemeenten verschillen zijn in de mate waarin taken zijn uitbesteed aan de omgevingsdienst dan wel door de gemeente zelf worden uitgevoerd. In gemeentelijke boekhoudingen zijn bijdragen aan de omgevingsdienst niet eenduidig aan taken te koppelen, voor zover deze niet nader zijn gespecificeerd.

Er is nader onderzoek gedaan naar de lasten en baten (bijdragen van deelnemende gemeenten) van omgevingsdiensten in relatie tot het takenpakket. Alle diensten hebben hiertoe een vragenlijst ontvangen. Hiervan heeft driekwart de vragenlijst ingevuld. Zij vertegenwoordigen circa driekwart van de inwoners van alle gemeenten.

Hierna geven we een korte beschrijving van door omgevingsdiensten uitgevoerde taken en de bekostiging door gemeenten. Deze analyse is gemaakt om de gemeentelijke bijdrage aan de omgevingsdienst zo goed mogelijk te kunnen duiden en de bruikbaarheid ervan voor het herijkingsonderzoek te kunnen inschatten.

¹¹⁴ Bor, artikel 7.1 en bijlage IV.

¹¹⁵ Aanvankelijk is de term ‘regionale uitvoeringsdienst (RUD) gehanteerd. Inmiddels wordt gesproken van ‘omgevingsdienst’.

¹¹⁶ Uitzondering vormt DCMR Milieudienst Rijnmond, die in 1971 is opgericht.

¹¹⁷ De taken die omgevingsdiensten voor provincies uitvoeren, laten we buiten beschouwing.

diversiteit takenpakket

Omgevingsdiensten 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 omgevingsdienst, maar ook binnen een omgevingsdienst zijn er verschillen tussen deelnemende gemeenten. Onderstaand overzicht geeft inzicht in de mate waarin omgevingsdiensten andere taken verrichten voor gemeenten en (in de laatste kolom) de mate waarin gemeenten andere taken afnemen van omgevingsdiensten.

Tabel D.5: Taken die omgevingsdiensten voor gemeenten uitvoeren aanvullend op BTP

Taken bovenop BTP	Omgevingsdiensten doen voor gemeenten (n=20)			Gemeenten geven opdracht aan omgevingsdienst (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 deze tabel vallen bijvoorbeeld: milieutaken buiten BTP (o.a. niet-basistaakinrichtingen), bodemtaken, uitvoering MER en projecten, duurzaamheid, energietransitie, Wet natuurbeheer, advisering Omgevingswet en klachtenafhandeling.

Uit de tabel blijkt dat veel omgevingsdiensten andere taken naast het BTP uitvoeren. De helft voert bijvoorbeeld BWT-taken uit voor gemeenten. Beleidsadviesing ruimtelijke ordening en overige taken worden op grotere schaal door omgevingsdiensten gedaan (respectievelijk 12 en 16 van de ondervraagde omgevingsdiensten). Deze taken zijn verspreid over verschillende gemeentelijke taakvelden, zoals ruimtelijke ordening, milieu of afvalverwerking. Omgevingsdiensten geven aan dat er toenemende werkzaamheden zijn voor energietransitie, duurzaamheid en asbestsanering.

Voor de interpretatie en juiste toedeling aan taakvelden betekent dit de bijdrage aan de omgevingsdienst (zoals opgenomen de gemeentelijke boekhouding) soms ook andere dan milieutaken kan betreffen.

financiële randtotalen

Omgevingsdiensten ontvangen hun middelen voor het overgrote deel van gemeenten en provincies. Aan hen is gevraagd vanuit het randtotaal van beschikbare middelen aan te geven wat de omvang is van de gemeentelijke bijdragen (euro/inwoner) voor het BTP: zie tabel D.6.

Tabel D.6: Financiële randtotalen omgevingsdiensten (respons n=max. 22); cijfers rekening 2018¹¹⁸

Samenstelling baten omgevingsdienst	Score		Aantal diensten
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	Laag	2-5 euro/ inwo	5

¹¹⁸ Cijfers 2017 konden door een aantal OD'en niet worden geleverd.

Samenstelling baten omgevingsdienst	Score		Aantal diensten
Gemiddeld 11 euro/inwo	Midden	8-19 euro/inwo	12
	Hoog	21-34 euro/inwo	4

Deze tabel laat zien dat er een grote spreiding is in omvang van (gemeentelijke) bijdragen aan omgevingsdienst. De gemiddelde bijdrage (van gemeenten en provincies samen) aan de omgevingsdienst is circa 29 euro per inwoner.

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

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

Voor dit onderzoek is de vraag relevant 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. Omgekeerd: als er nauwelijks een relatie bestaat tussen de bijdrage van een gemeente en de hoeveelheid werk die de omgevingsdienst voor die 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 omgevingsdiensten is ingericht.

wijze van bekostiging omgevingsdienst

Er blijken verschillende manieren waarop de bijdrage van een gemeente aan de omgevingsdienst 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 basis- of collectieve taken en een specifiekere grondslag voor extra afgesproken taken ('plustaken', opdrachtverlening, specifieke door gemeente bestelde producten). Bij een aantal omgevingsdiensten is de bekostigingswijze verder ontwikkeld: er zijn dan verschillen tussen 2017, 2018 en volgende jaren. Van 4 omgevingsdiensten is de bekostigingswijze niet in beeld.

Globale grondslagen worden door 7 omgevingsdiensten gehanteerd, waarvan 5 voor een deel van de bekostiging. 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 omgevingsdiensten hanteert *specifieke* grondslagen voor de bekostiging, waarbij ook combinaties voorkomen, te weten:

- 4) inputfinanciering: bijdrage op basis van taalomvang, 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 bij 80% van de omgevingsdiensten 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 omgevingsdienst voor de gemeente verricht.

Dit betekent dat de lasten in gemeentelijke boekhoudingen een goede afspiegeling vormen van de feitelijke lasten die (via de omgevingsdienst) voor de 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 vormen voor een verdeling van de middelen in het gemeentefonds.

G Nadere verkenningen nulvariant clusteronderdelen

In deze bijlage beschrijven we de technische achtergrond van verkenningen die zijn uitgevoerd op de nulvariant van enkele clusteronderdelen om tot een voorkeursvariant te komen.

G.1.1 Bestuur en ondersteuning

In de nulvariant zaten twee ongewenste elementen. Allereerst was er een negatief gewicht voor inwoners met een niet-westerse migratieachtergrond terwijl er vanuit eerdere kostenonderzoeken in het verleden voor het onderdeel burgerzaken een positief effect werd verwacht. Ten tweede een, relatief klein, nadeel voor kleinere gemeenten. Vanuit de nulvariant zijn twee varianten verkend. In variant 1a is de maatstaf niet-westerse migratieachtergrond verwijderd en is een schaalbedrag van 250.000 euro opgenomen. In variant 1b is de maatstaf bebouwingsdichtheid opgenomen en het vaste bedrag is verhoogd naar 500.000 euro. Met deze ingrepen worden zowel de kleinere gemeenten als de grotere gemeenten in hun kostenpatronen tegemoet gekomen. De begeleidingscommissie en kopgroep hebben de voorkeur uitgesproken voor variant 1b.

Tabel E.1: Verkenning van varianten BOBZ: aandelen structuurkenmerken en AEM+SVB

<i>maatstaf</i>	<i>huidig aandeel verdeling</i>	<i>variant 0</i>	<i>variant 1a</i>	<i>variant 1b voorkeursvariant</i>
<i>inwoners</i>	100,4%	109,9%	86,1%	70,8%
<i>minderheden</i>	5,1%			
<i>minderheden > drempel</i>	0,8%			
<i>niet westerse migratie</i>		-18,0%		
<i>regionaal klantenpotentieel</i>	-7,6%			
<i>bebouwingsdichtheid</i>	-9,5%			5,8%
<i>schaalbedrag</i>	10,8%		10,5%	20,9%
AEM+SVB		8,1%	3,5%	2,4%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
verklaarde variantie		89%	94%	97%
<i>0-20.000</i>		-5	-3	5
<i>20-50.000</i>		-3	-5	-3
<i>50-100.000</i>		4	4	3
<i>100-250.000</i>		5	3	1
<i>> 250.000</i>		-5	-5	-2
Totaal		0	0	0

G.1.2 Sport, cultuur en recreatie

Aangegeven is dat de huidige maatstaven lokaal en regionaal klantenpotentieel niet meer aansluiten bij de feitelijke centrumfunctie en dat deze maatstaven mogelijk ondergewaardeerd worden in het gemeentefonds. Gevraagd is om in het cluster Sport, cultuur en recreatie, waar de klantenpotentiëlen een rol spelen, deze te vervangen door een nieuwe centrumfunctie waarbij een onderscheid wordt gemaakt naar lokaal, regionaal en landelijk (zie ook paragraaf 3.6.2 en hoofdstuk 7).

In de nulvariant zijn de oude klantenpotentiëlen opgenomen. In variant 1a zijn deze vervangen door de nieuwe centrumfuncties. Bij sport en recreatie is dit de lokale centrumfunctie ter vervanging van het lokale klantenpotentieel. Bij cultuur de regionale en landelijke centrumfunctie ter vervanging van het regionale klantenpotentieel. In het onderdeel historie is in de huidige verdeling geen centrumfunctie opgenomen.

In variant 1b is de regionale centrumfunctie toegevoegd aan het clusteronderdeel historie. Met de nieuwe centrumfuncties wordt bijna 32% verdeeld in dit cluster, met de oude klantenpotentiëlen was dit bijna 24%. De landelijke centrumfunctie zorgt er voor dat het gewicht van de regionale centrumfunctie (of het oude regionale klantenpotentieel) afneemt. Dit voorkomt oude regionale klantenpotentieel als proxy gaat werken.

Tabel E.2: Verkenning van varianten SCR: aandelen structuurkenmerken en AEM+SVB

<i>maatstaf</i>	<i>huidig aandeel verdeling</i>	<i>variant 0</i>	<i>variant 1a</i>	<i>variant 1b</i>
<i>inwoners</i>	39,1%	58,0%	57,5%	53,8%
<i>huishoudens</i>	25,1%			
<i>lokaal klantenpotentieel</i>	25,6%	2,2%		
<i>regionaal klantenpotentieel</i>	6,6%	21,5%		
<i>historische kern</i>	0,1%	1,1%	1,1%	1,8%
<i>bewoonde oorden 1930 in historische kern</i>	3,5%	5,9%	5,9%	2,1%
<i>lokale centrumfunctie</i>			2,0%	2,0%
<i>regionale centrumfunctie</i>			6,3%	12,9%
<i>landelijke centrumfunctie</i>			16,9%	16,9%
AEM+SVB		11,2%	10,3%	10,5%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
verklaarde variantie		81%	80%	81%
<i>0-20.000</i>		6	6	1
<i>20-50.000</i>		1	1	-2
<i>50-100.000*</i>		-26	-25	-23
<i>100-250.000</i>		4	4	8
<i>> 250.000</i>		5	5	1
Totaal		0	0	0

* De aansluitverschillen voor deze groep worden beïnvloed door diverse incidentele effecten.

G.1.3 Infrastructuur, ruimte en milieu

In de nulvariant voor het clusteronderdeel Ruimte, milieu en economie (RME) is een negatief gewicht voor de maatstaf woonruimten opgenomen. Dit is ongewenst. Daarnaast is er een schaalnadeel voor kleine gemeenten en krijgt de maatstaf historiciteit en de maatstaf laag inkomen een relatief hoog gewicht (zie tabel E.3 kolom 2 variant 0).

Voor deze problemen zijn verschillende oplossingen verkend met handmatige ingrepen. Allereerst is de schaalfactor woonruimten op nul gezet en is een schaalbedrag (100.000 euro) alsmede de maatstaf kernen (met oog op de kleinere gemeenten met relatief veel kernen) toegevoegd. Het resultaat is besproken met de begeleidingscommissie en kopgroep en staat in kolom 3. Het schaalnadeel en het gewicht van historiciteit blijven echter problematisch in deze variant (1a).

Na de bespreking zijn twee aanvullende varianten verkend. De variant (1b) waarbij de maatstaf bewoonde orde 1930 en laag inkomen zijn verwijderd (kolom 4) en de variant (1c) waarbij de historische maatstaven zijn gemaximeerd op hun huidige aandeel in de verdeling. In deze optie is ook schaalbedrag verhoogd naar 200.000 euro (zie kolom 5).

Deze varianten zijn wederom voorgelegd aan de begeleidende gremia. Daarbij is een voorkeur uitgesproken voor de laatste variant (kolom 5). Dit model geeft de meest plausibele gewichten voor dit clusteronderdeel. Ook ten aanzien van de aansluitverschillen per inwonergroote groep ging hier de voorkeur naar uit. Daarbij wordt opgemerkt dat de werking van vervangen maatstaven (waaronder de drempelmaatstaven, ISV en historiciteit) deels wordt overgenomen door bebouwingsdichtheid.

Tabel E.3: Verkenning van varianten RME: aandelen structuurkenmerken en AEM+SVB

<i>maatstaf</i>	<i>huidig aandeel verdeling</i>	<i>variant 0</i>	<i>variant 1a</i>	<i>variant 1b</i>	<i>voorkeur variant</i>
<i>laag inkomen</i>	3,8%	23,5%	2,5%		
<i>woonruimten</i>	33,8%	-81,5%			
<i>bebouwingsdichtheid</i>	9,2%	19,4%	1,1%	17,4%	20,3%
<i>land</i>	3,0%	15,9%	2,2%	3,7%	3,2%
<i>bebouwing in kom</i>	18,2%	66,1%	19,2%	25,6%	19,7%
<i>bebouwing buiten kom</i>	5,1%	4,6%	7,8%	5,6%	7,6%
<i>historische kern</i>	1,0%	4,1%	2,7%	4,1%	1,1%
<i>bewoonde oorden 1930</i>	1,8%	17,9%	21,8%		1,9%
<i>vervangen maatstaven</i>	24,1%				
<i>schaalbedrag</i>			2,8%	2,8%	5,5%
<i>kernen</i>			10,3%	9,1%	10,0%
AEM+SVB		29,9%	29,4%	31,8%	30,7%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
verklaarde variantie		77%	77%	76%	76%
<i>0-20.000</i>		-17	-12	-13	-8
<i>20-50.000</i>		0	4	2	3
<i>50-100.000</i>		-6	-6	-4	-4
<i>100-250.000</i>		10	7	8	8
<i>> 250.000</i>		-7	-6	-6	-8
Totaal		0	0	0	0

H 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

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, vormt samen met de inkomstencapaciteit op basis van de OZB het cluster AEM (inhouding via WOZ-waarden als indicatie voor de inkomstencapaciteit via de OZB)

Begrippen

APV	Algemene plaatselijke verordening
BAG	basisregistratie adressen en gebouwen
BBV	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (verslagleggingsregels)
BCF	BTW-compensatiefonds
BDuR	Brede Doeluitkering Rampenbestrijding
Bibob	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
Boa	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BTP	Basistakenpakket, de VTH-taken met betrekking tot milieu die in elk geval door omgevingsdiensten moeten worden uitgevoerd
DU	Decentralisatie-uitkering aan gemeenten (via het gemeentefonds)
Fte	Fulltime-equivalent (volledige arbeidsplaats)
Fvw	Financiële-verhoudingswet 1997
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 aan het CBS moet verstrekken en op welke manier.
IU	Integratie-uitkering aan gemeenten (via het gemeentefonds)
OAD	Omgevingsadressendichtheid, één van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds.
OKE	Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie
OZB	Onroerendezaakbelasting, gebaseerd op WOZ-waarden

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 van woon- en bedrijfsobjecten bepaald op grond van de Wet waardering onroerende zaken
Wvr	Wet veiligheidsregio’s