



Panteia

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM

Onderzoek herijking verdeelmodel gemeentefonds

Een contra-expertise

Zoetermeer, 21 januari 2021

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Meetpunt 1: doelstelling	7
2.1	Aanleiding voor herijking verdeelmodel	7
2.2	Doel van de herijking	7
2.3	Conclusie ten aanzien van het aspect doelstelling	9
3	Meetpunt 2: Uitgangspunten	10
3.1	Uitgangspunten	10
3.2	Keuze maatstaven	12
3.3	Conclusies ten aanzien van het aspect uitgangspunten	13
4	Meetpunt 3: Onderzoeksaanpak	15
4.1	Keuze voor lineaire regressie	15
4.2	Opbouw regressie	16
4.3	Steekproef	18
4.4	Schalen van kosten en maatstaven	19
4.5	Omgang met negatieve gewichten	20
4.6	Conclusies ten aanzien van de methode	22
5	In het bijzonder: Aanpak kip-ei probleem	23
5.1	Endogene factoren	23
5.2	Algemene eigen middelen	24
5.3	Specifieke Vaste Bedragen	27
5.4	Stap van verklaringsmodel naar verdeelmodel	28
5.5	Conclusies ten aanzien van de aanpak van het kip-eiprobleem	28
6	Meetpunten 4, 5 en 6: Betrouwbaarheid, validiteit, transparantie/ reproduceerbaarheid	31
6.1	Betrouwbaarheid	31
6.2	Validiteit	31
6.3	Reproduceerbaarheid, transparantie en onderhoudbaarheid	33
6.4	Conclusies ten aanzien van betrouwbaarheid, validiteit, transparantie en reproduceerbaarheid	34
7	Conclusies	37
7.1	Inleiding	37
7.2	Plussen en minnen van de herijking	38
7.3	Slotconclusie	40
	Bijlagen	41
Bijlage 1	Reactie van AEF en Cebeon op de contra-expertise	41
Bijlage 2	Visie Panteia op de reactie van AEF en Cebeon	45



1 Inleiding

Gemeenten vervullen een belangrijke rol in de uitvoering van overheidstaken. Het takenpakket van gemeenten is omvangrijk en omvat terreinen als bestuur en burgerzaken, infrastructuur, onderwijs, openbare orde en veiligheid, sport, cultuur en recreatie, jeugd, Wmo en participatie. De rol van gemeenten is de afgelopen decennia sterk veranderd, onder andere door decentralisatie van overheidstaken.

Gemeenten bekostigen hun activiteiten deels met eigen middelen, die zij verkrijgen uit gemeentelijke belastingen en heffingen, leges en andere bronnen van inkomsten. De bekostiging van gemeentelijke taken is echter voor een groot deel afhankelijk van inkomsten uit het gemeentefonds. Via het gemeentefonds verdeelt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) ca. 30 miljard euro over alle gemeenten in Nederland.

Als de totale omvang van het gemeentefonds is vastgesteld, dient de vraag te worden beantwoord hoe dit bedrag over de gemeenten verdeeld wordt. Het ministerie hanteert hiervoor verdeelmodellen. Daarmee wordt aan de hand van structuurkenmerken van een gemeente (bijvoorbeeld oppervlakte of aantal inwoners) bepaald welke bijdrage een gemeente uit het gemeentefonds ontvangt.

Het is een algemeen aanvaarde opvatting dat door verandering van het takenpakket van gemeenten, onder andere als gevolg van decentralisatie, de bestaande verdeelmodellen niet goed meer aansluiten bij de werkelijke kosten van gemeenten. Het ministerie van BZK heeft daarom opdracht gegeven om de verdeelmodellen te herijken. Deze opdracht is uitgevoerd door twee onderzoeksbureaus:

- Cebeon heeft nieuwe verdeelmodellen ontwikkeld voor het "klassieke domein", dit omvat de taken op gebied van bestuur en burgerzaken, infrastructuur, onderwijs, openbare orde en veiligheid, sport, cultuur en recreatie.
- AEF heeft nieuwe verdeelmodellen ontwikkeld voor het "sociaal domein", dit omvat de gemeentelijke taken op het gebied van jeugd(zorg), Wmo en participatie.

Voor de ontwikkeling van deze herijkte verdeelmodellen hebben beide onderzoeksbureaus gebruik gemaakt van een nieuwe methode: er wordt gewerkt met regressieanalyse, waar voorheen de methoden van verschillenanalyse gebruikt werd.

De gehanteerde methode bij de herijking van de verdeelmodellen en de uitgangspunten en (bestuurlijke) keuzes die daarin gemaakt zijn, kunnen van bepalende invloed zijn op de uitkomsten van de verdeelmodellen. Met andere woorden: de herijking van de verdeelmodellen kan leiden tot herverdeeleffecten tussen gemeenten. Voor gemeenten die hierdoor minder inkomsten uit het gemeentefonds ontvangen, kunnen de financiële consequenties soms zeer ingrijpend zijn.

Naar aanleiding van de publicatie van de rapporten voor de herijkte verdeelmodellen in het sociaal en klassieke domein heeft de gemeente Den Haag, mede namens de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Utrecht, aan Panteia gevraagd een contra-expertise uit te voeren. De hoofdvraag is daarbij als volgt geformuleerd:

Wat is de kwaliteit van het verdeelmodel en heeft het model zwakke punten?



Deze vraag geldt zowel voor de herijking van het klassieke domein als voor de herijking van het sociaal domein.

Voor de beantwoording van deze vragen hanteert Panteia een meetlat voor goed beleidsonderzoek, aan de hand waarvan de onderzoeksaanpak en -resultaten van de herijking van de verdeelmodellen beoordeeld kunnen worden. Deze meetlat betreft de volgende 6 aspecten:

1. Is het doel van het onderzoek helder (en helder genoeg geformuleerd)?
2. Zijn de uitgangspunten en aannamen helder, onderbouwd en verdedigbaar met het oog op de doelstelling?
3. Is de onderzoeksaanpak helder, onderbouwd en verdedigbaar met het oog op de doelstelling?
4. Zijn de onderzoeksresultaten (ontwikkelde verdeelmodellen) betrouwbaar?
5. Zijn de onderzoeksresultaten (ontwikkelde verdeelmodellen) valide (meten de modellen wat zij moeten meten, oftewel doen zij recht aan de doelstelling van het onderzoek)?
6. Zijn de onderzoeksresultaten reproduceerbaar, transparant en (in dit geval) onderhoudbaar?

Deze zes aspecten vormen de deelvragen van deze contra-expertise. De beantwoording van deze vragen is volledig gebaseerd op de rapporten van AEF¹ en Cebeon².

Na afronding van het onderzoek zijn AEF en Cebeon in de gelegenheid gesteld te reageren op de bevindingen uit dit rapport. Deze reactie is als bijlage aan het rapport toegevoegd.

Dit rapport presenteert de bevindingen van de contra-expertise die Panteia heeft uitgevoerd. De indeling van het rapport volgt in grote lijnen de zes deelvragen:

Hoofdstuk 2 bespreekt aanleiding en doel van de herijking van de verdeelmodellen en beantwoordt daarmee deelvraag 1.

Hoofdstuk 3 behandelt de belangrijkste uitgangspunten en bestuurlijke keuzes die gemaakt zijn bij de herijking en geeft daarmee antwoord op deelvraag 2.

Hoofdstuk 4 bespreekt de gekozen methode (lineaire regressie) en de manier waarop deze methode is vormgegeven.

Hoofdstuk 5 behandelt de het specifieke vraagstuk van endogene factoren en het kip-eiprobleem. Tezamen beantwoorden hoofdstukken 4 en 5 deelvraag 3.

Hoofdstuk 6 presenteert de bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid, validiteit en reproduceerbaarheid van de herijking van de verdeelmodellen. In dit hoofdstuk worden dus de deelvragen 4, 5 en 6 behandeld.

Hoofdstuk 7 bevat de conclusies van dit onderzoek.

Bijlage 1 bevat de reactie van AEF en Cebeon op de hoofdtekst van dit rapport.

Bijlage 2 bespreekt de visie van Panteia op de reactie van AEF en Cebeon.

¹ AEF (2020), *Een nieuw budgetverdeelmiddel voor het sociaal domein*, 21 april 2020 en AEF (2020), *Onderzoeksverantwoording Herijking gemeentefonds sociaal domein*, 22 april 2020.

² Cebeon (2020), *Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds*, 30 november 2020.



2 Meetpunt 1: doelstelling

Dit hoofdstuk bespreekt het doel van de herijking van de verdeelmodellen. Aan de hand van de rapportages voor beide domeinen bespreken wij de geformuleerde doelstellingen en kijken wij naar de duidelijkheid, consistentie tussen de beide rapportages en meetbaarheid van de doelstellingen. Paragraaf 2.1 gaat in op de aanleiding van de herijking, paragraaf 2.2 op de geformuleerde doelstellingen en in paragraaf 2.3 vatten we een en ander samen in enkele conclusies.

2.1 Aanleiding voor herijking verdeelmodel

De context waarin het openbaar bestuur werkt, is de afgelopen decennia sterk veranderd. Om gemeenten optimaal te faciliteren, is het van belang dat de financiële verhoudingen aansluiten bij het veranderde takenpakket. 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*. 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.

2.1.1 Verschillen in aanleiding voor herijking tussen klassiek en sociaal domein

In het klassieke domein ligt de directe aanleiding voor het onderzoek in noodzakelijk onderhoud (overhead, onwenselijk geachte maatstaven), de behoefte om specifieke vraagpunten op te lossen en de nadrukkelijke wens om de verdeling te vereenvoudigen.

In het sociaal domein hebben de afgelopen jaren als gevolg van decentralisaties veel veranderingen plaatsgevonden in de gemeentelijke taken. Daardoor sloot het bestaande verdeelmodel niet goed meer aan op de werkelijke kosten. De aanleiding voor herziening in het sociaal domein is dus duidelijk verschillend van het klassieke domein. Dit is ook zichtbaar in de manier waarop het onderzoek is opgezet. Overigens gold ook voor het bestaande verdeelmodel in het sociaal domein dat er enkele ongewenste maatstaven gebruikt werden en dat de wens bestond om het verdeelmodel te vereenvoudigen.

De aanleiding voor herijking is dus niet voor beide domeinen gelijk. In het sociaal domein was herijking noodzakelijk omdat het bestaande verdeelmodel niet meer goed aansloot bij de kostenstructuur van gemeenten. In het klassieke domein was die aansluiting nog wel in orde en vormden noodzakelijk onderhoud en enkele specifieke punten de aanleiding tot herijking. Deze verschillen in aanleiding voor de herijking kunnen van invloed zijn op de keuzes die gedurende het proces zijn gemaakt.

2.2 Doel van de herijking

Het centrale doel van de verdeling is om gemeenten in een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te brengen. Dit is vastgelegd in artikel 7 van de Financiële verhoudingswet (Fvw). Bij de verdeling van de algemene uitkering dient daarom 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, het zogeheten derde aspiratieniveau van Goedhart.

Het is duidelijk dat dit doel bestaat uit twee delen: enerzijds moet de verdeling rekening houden met verschillen in noodzakelijke uitgaven, anderzijds moet er ook rekening worden gehouden met de mogelijkheden die gemeenten hebben om eigen inkomsten te genereren. Via het model voor inkomstenverevening wordt met dit laatste rekening gehouden. Dit inkomstenmodel is door het ministerie van BZK zelf opgesteld en vormt geen onderdeel van deze contra-expertise. De inkomsten uit eigen middelen zijn echter ook opgenomen in het verklaringsmodel voor het klassieke domein, in paragraaf 6.2 concluderen wij dat daarmee sprake is van 'oververevening' van de inkomsten uit eigen middelen. De modellen voor het klassieke en sociaal domein zijn bedoeld om de verschillen in noodzakelijke uitgaven te modelleren. Daarmee zou kostenoriëntatie dus kunnen worden gezien als het centrale doel van deze verdeelmodellen. Wel is belangrijk om te beseffen dat de verdeling van het macrobudget ten behoeve van het gemeentefonds gebaseerd is op het saldo van uitgaven volgens het uitgavenmodel en inkomsten volgens het inkomstenmodel.

Naast kostenoriëntatie spelen bij de herijking nog andere doelen een rol, zoals het vereenvoudigen van de verdeelmodellen. In de rapporten wordt daarom als doel van de herijking geformuleerd dat de nieuwe verdeling beter is dan de bestaande verdeling.

Sociaal domein: "Het doel van het herijkingstraject is om tot een verdeling te komen die beter aansluit bij de huidige praktijk dan de bestaande verdeling."³

Klassiek domein: "Het doel van het herijkingstraject is te komen tot een verdeling die als 'beter' wordt gezien dan de huidige."⁴

De kwalificatie "beter" of "beter aansluitend bij de huidige praktijk" draait niet alleen om de kostenoriëntatie. Voor de beoordeling of het herijkte model beter is dan het huidige worden meerdere factoren beschouwd, die zijn opgenomen in een beoordelingskader.⁵ Of het doel van de herijking bereikt is, hangt dus af van de weging die wordt gegeven aan verschillende elementen van het beoordelingskader. Het onderzoek in het klassieke domein maakt een prioritering van de elementen uit het beoordelingskader. Daarbij weegt kostenoriëntatie het zwaarst, gevolgd door globaliteit en uitlegbaarheid. Uit deze prioritering volgt echter niet concreet wanneer een model 'beter' is, dat blijft altijd een bestuurlijke afweging. Voor het sociaal domein wordt volstaan met de opmerking dat weging van de criteria uit het beoordelingskader een bestuurlijke afweging is. Bestuurlijke keuzes tijdens het onderzoeksproces spelen dus een belangrijke rol bij de weging van elementen uit het beoordelingskader. Dit maakt het lastig om helder te krijgen wanneer gesteld kan worden dat het doel van de herijking gerealiseerd is.

³ AEF (2020), *Een nieuw budgetverdeelmiddel voor het sociaal domein*, pagina 26.

⁴ Cebeon (2020), *Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds*, pagina 31.

⁵ De uitgangspunten uit het beoordelingskader worden in hoofdstuk 3 uitgebreid besproken.



2.3 Conclusie ten aanzien van het aspect doelstelling

Uit de rapporten van AEF en Cebeon concluderen we het volgende ten aanzien van de geformuleerde doelstellingen van de herijking van de verdeelmodellen:

- Duidelijkheid van de doelstelling: doel van de herijking is te komen tot een verdeelmodel dat 'beter' is dan de bestaande verdeling. De herijkte verdeelmodellen worden beoordeeld op diverse criteria en mede daardoor zijn de onderzoeken gestructureerd opgezet. Het is echter niet eenduidig is vast te stellen wanneer een verdeelmodel beter is. Gevolg is dat niet geheel duidelijk is wanneer de doelstelling bereikt is.

Op het bestaande verdeelmodel was bovendien in allerlei opzichten het nodige aan te merken. Er zijn dus veel uitkomsten denkbaar die voldoen aan het doel 'beter dan de bestaande verdeling'. Dat kan tot gevolg hebben dat een model wordt gekozen dat weliswaar beter is dan het bestaande, maar niet het best mogelijke model. Een ander mogelijk gevolg is dat deze doelstelling de vrijheid biedt om toe te werken naar een gewenste uitkomst, zolang maar voldaan wordt aan de eis dat het 'beter' is dan het bestaande.

Het effect daarvan is te zien in het subcluster Ruimte, Milieu en Economie (RME) in het klassieke domein. In dat cluster worden veel handmatige aanpassingen gedaan, waarbij onder andere gewichten van maatstaven gemaximeerd worden omdat deze als te hoog worden beschouwd. Het uiteindelijke voorkeursmodel is dan ook niet zozeer het resultaat van een analyse van verbanden tussen kosten en maatstaven, maar meer een bestuurlijke keuze voor een model dat "de meest plausibele gewichten voor dit clusteronderdeel"⁶ oplevert, waarbij het resultaat met betrekking tot de verdeling leidend is⁷.

- Meetbaarheid: het beoordelingskader bestaat uit een lijst van criteria, maar voor veel van die criteria is niet vooraf gedefinieerd op welke wijze gemeten kan worden hoe een model scoort. Hoe criteria tegen elkaar moeten worden afgewogen wordt evenmin duidelijk gemaakt. Daardoor is het onmogelijk om objectief te meten of de modellen voldoen aan de doelstelling. Mogelijk gevolg hiervan is dat (bestuurlijke) keuzes doorslaggevend worden voor het bepalen van het best passende model. Het hierboven genoemde voorbeeld van het subcluster RME laat zien dat deze aanpak veel mogelijkheden biedt om een gewenste uitkomst te bereiken.
- Consistentie tussen beide onderzoeken: beide onderzoeken hebben tot doel een beter verdeelmodel te ontwikkelen en daarvoor maken beide onderzoeken terecht gebruik van hetzelfde beoordelingskader. De weging die gegeven wordt aan de elementen van dit beoordelingskader verschilt echter. In het klassieke domein wordt een prioritering in elementen uit het beoordelingskader aangebracht, terwijl er in het sociaal domein geen sprake is van een prioritering. Hierdoor is onduidelijk of afwegingen op dezelfde manier hebben plaatsgevonden. Aangezien de doelstelling op zich al de nodige ruimte biedt en bovendien lang niet altijd meetbaar is hoe een model presteert, is het niet duidelijk in hoeverre deze verschillende benaderingen (wel of niet prioriteren van de criteria) leiden tot verschillen tussen de modellen. Met andere woorden: in hoeverre had een identieke aanpak tot andere verdeelmodellen geleid?

⁶ Cebeon (2020), *Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds*, Bijlage E, pagina 130.

⁷ Het betreffende gewicht is zo bepaald, dat het niet meer verdeeld dan in het huidige model.



3 Meetpunt 2: Uitgangspunten

Dit hoofdstuk bespreekt de uitgangspunten van de herijking van de verdeelmodellen. Zijn de uitgangspunten en aannames helder, onderbouwd en verdedigbaar met het oog op de doelstelling? Uit de rapportages leiden wij af welke aannames en (bestuurlijke) keuzes gemaakt zijn en in hoeverre ze zijn onderbouwd dan wel een arbitrair karakter hebben. Paragraaf 3.1 bespreekt de uitgangspunten, zoals die zijn vastgelegd in het beoordelingskader voor de herijking. Paragraaf 3.2 bespreekt de totstandkoming van de keuze voor de maatstaven die zijn meegenomen in de herijking van de verdeelmodellen. In paragraaf 3.3 formuleren we de belangrijkste bevindingen in de vorm van enkele conclusies.

3.1 Uitgangspunten

Om de uitkomsten van de herijking te kunnen beoordelen, is aan het begin van het onderzoek van AEF en Cebeon een beoordelingskader opgesteld. Het beoordelingskader voor het klassieke domein is afgestemd met de beoordelingscriteria voor het sociaal domein en vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg tussen de ministeries van BZK en Financiën en de VNG in september 2019. Hieruit blijkt dat beide onderzoeken hetzelfde beoordelingskader hanteren, al loopt de wijze van presentatie in de rapporten uiteen. Dit doet echter geen afbreuk aan de inhoud. Onderstaand overzicht van het beoordelingskader is gebaseerd op het rapport van AEF⁸, dat 5 onderwerpen onderscheidt waaronder verschillende criteria vallen.

1. De mate waarin de verdeling voldoet aan de Financiële verhoudingswet (Fvw)

- Kostengeoriënteerd: de verdeling moet de noodzakelijke kosten van gemeenten reproduceren.
- Globaal: de verdeling moet niet te specifiek zijn
- Objectief: de verdeling mag niet beïnvloedbaar zijn door gemeenten. Daarnaast mag de verdeling geen negatieve prikkels veroorzaken
- Stabiel: de verdeling mag geen grote jaarlijkse fluctuaties kennen
- Flexibel: de verdeling moet op lange termijn de dynamiek van de kosten volgen

2. Uitlegbaarheid: voor het draagvlak is het belangrijk dat de uitkomsten uitlegbaar zijn, bijvoorbeeld dat er een plausibel verband is tussen de maatstaven en de kosten

- ten aanzien van de methode
- ten aanzien van de clusterindeling
- ten aanzien van de plausibiliteit van het verband op niveau van maatstaven en gewichten
- ten aanzien van de uitkomsten voor vergelijkbare gemeenten
- ten aanzien van uitschieters
- ten aanzien van reproduceerbaarheid

3. Vereenvoudiging: een belangrijke aanleiding voor de kritiek op het gemeentefonds was de complexiteit.

- Aantal maatstaven
- Type maatstaven en meetbaarheid
- Kosten voor het onderhoud van de verdeling

4. Betrouwbaarheid van het onderzoek: zorgvuldig, transparant en reproduceerbaar

⁸ AEF (2020), *Een nieuw budgetverdeelmiddel voor het sociaal domein*, Bijlage B, pp. 82-85.



- Betrouwbare data, op basis van nettolasten inclusief toerekening van overhead en reserves
- Relevante achtergronden van kosten zijn in beeld
- Gevalideerde uitkomsten
- Getoetst op knelpunten uit het kwalitatief onderzoek

5. Ondersteunend aan transformatie: deze criteria hebben betrekking op het sociaal domein, waar de decentralisatie ook een verandering van het beleid (transformatie) naar meer participatie, inclusie en maatwerk en een integrale aanpak inhield. De herijking dient daar rekening mee te houden.⁹ Criteria die daarbij genoemd worden:

- 'Ontschot' werken
- Lokaal maatwerk
- Beweging van individuele naar collectieve voorzieningen
- Mogelijkheid om specifieke middelen te volgen

Voor beide onderzoeken geldt dat er keuzes moeten worden gemaakt in gevallen waar de criteria uit het beoordelingskader op gespannen voet met elkaar staan. Deze keuzes zijn gemaakt in overleg met de bestuurlijke stuurgroep en begeleidingsgroepen die door het ministerie van BZK zijn ingesteld.

De rapporten bieden enig inzicht in de manier waarop de criteria uit het beoordelingskader worden gewogen. Voor het klassieke domein wordt gesteld dat kostenoriëntatie vanuit de Fvw het centrale uitgangspunt is. Daarnaast wordt veel waarde gehecht aan (bestuurlijk en ambtelijk) uitlegbare uitkomsten. Zodoende is voor het klassieke domein de volgende prioritering aangebracht:

1. Kostenoriëntatie.
2. Uitlegbaarheid (plausibele relatie maatstaven en kosten) en globaliteit (niet onnodig veel maatstaven).
3. Overige elementen uit het beoordelingskader.

Er wordt echter niet duidelijk gemaakt hoe deze criteria gewogen moeten worden. Om die reden zit er veel ruimte in de afwegingen en is daarmee het resultaat van bestuurlijk overleg.

Voor het sociaal domein wordt gesteld dat weging van de criteria uit het beoordelingskader een bestuurlijke afweging is. Het beoordelingskader kan helpen bij de bestuurlijke keuze tussen verschillende varianten van het model. Er wordt in de rapportages geen verklaring gegeven waarom voor het klassieke domein wel een prioritering is aangebracht en voor het sociaal domein niet.

Voor beide domeinen geldt dat de criteria uit het beoordelingskader een handvat zijn, maar dat de uiteindelijke keuze voor het verdeelmodel een bestuurlijke beslissing is. Hoewel dit vanuit bestuurlijk oogpunt begrijpelijk is, ontstaat hierdoor het risico dat het uitgangspunt van kostenoriëntatie in het geding komt. Dit is zichtbaar in het subcluster RME in het klassieke domein, waar bestuurlijke keuzes zijn gemaakt om aansluitverschillen voor de kleinste gemeenten te beperken. Op zichzelf is het verdedigbaar dat grote aansluitverschillen voor een specifieke groep als onwenselijk worden gezien. In het cluster RME wordt echter gesteld dat uiteindelijk is gekozen voor een model dat "de meest plausibele gewichten voor dit clusteronderdeel" oplevert en waarbij men voor twee historische maatstaven het gewicht heeft gemaximeerd op de bijdrage aan de verdeling in het huidige model (zie ook paragraaf 2.3). Hiermee wordt de (bestuurlijke) toets op plausibiliteit opgerekt: niet alleen wordt de keuze van maatstaven en het mogelijke teken (negatief of positief) getoetst op plausibiliteit, ook

⁹ In het rapport voor het sociaal domein wordt aangegeven dat deze criteria vooral een rol spelen bij de afbakening van de clusters.



het *gewicht* van maatstaven wordt daar nu door bepaald. Daarmee begeeft men zich op een hellend vlak, want van een objectieve basis om verdelingen van middelen op te baseren is dan feitelijk geen sprake meer en de vraag doet zich voor of het niet mogelijk was geweest de objectiviteit wat strakker in de methodiek te borgen. Was het bijvoorbeeld niet mogelijk geweest om eerst een regressie uit te voeren op alle maatstaven behalve de historische maatstaven en vervolgens op de residuen de gewichten van de historische maatstaven te schatten? Wellicht had dat wel aanvaardbare gewichten voor de historische maatstaven opgeleverd.

3.2 Keuze maatstaven

In de verdeelmodellen voor het gemeentefonds wordt gebruik gemaakt van objectieve maatstaven die iets zeggen over de structuur van een gemeente, bijvoorbeeld het aantal inwoners of het aantal woonruimten. Deze maatstaven (structuurkenmerken) moeten 'kostendrijvers' zijn, in de betekenis die de Financiële verhoudingswet daaraan geeft, namelijk dat er sprake moet zijn van een inhoudelijke relatie tussen de beoogde maatstaven en de uitgaven van gemeenten. Het is dus van belang dat de relatie tussen de gekozen maatstaven en de kosten goed wordt onderbouwd. De wijze waarop wordt bepaald welke maatstaven in aanmerking komen voor het verdeelmodel is dus een belangrijk uitgangspunt voor de herijking van de modellen.

Een eerste keuze hierbij is dat de verklaringsmodellen voor zowel het klassieke als het sociaal domein zijn geschat per cluster(onderdeel), omdat per homogeen clusteronderdeel maatstaven konden worden gekozen die een onderbouwde relatie hebben met de kosten. In het sociaal domein zijn 4 clusters gekozen, zonder nadere onderverdeling. Het klassieke domein bestaat uit 5 clusters, onderverdeeld in 12 subclusters.

3.2.1 Keuze maatstaven: klassieke domein

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. Ter onderbouwing van deze keuze voor de gebruikte maatstaven vermeldt het rapport:

*"In stap 0 kunnen we uitgaan van een logische en plausibele relatie van deze maatstaven met de kosten. Omdat deze relaties tijdens het groot onderhoud nog tegen het licht zijn gehouden dan wel in het verleden zijn onderzocht."*¹⁰

Gezien het belang van de inhoudelijke duiding van maatstaven als zijnde kostendrijvers, ware het wenselijk geweest om een duidelijke verwijzing te geven naar de onderzoeksrapporten, waarin kostendrijverschap wordt aangetoond.

3.2.2 Keuze maatstaven: sociaal domein

In het sociaal domein hebben veel wijzigingen in het takenpakket van gemeenten plaatsgevonden, onder andere als gevolg van decentralisaties. Vanwege deze wijzigingen in het takenpakket werd vooraf al geconstateerd dat de bestaande set maatstaven niet meer voldeed. Daarom is er nieuw onderzoek gedaan naar de maatstaven die de kosten van gemeenten zouden kunnen verklaren. Daarvoor zijn de volgende stappen genomen:

- Op basis van literatuuronderzoek, interviews met kennisinstituten en input van gemeenten is een groslijst van (ruim 100) maatstaven opgesteld.

¹⁰ Cebeon (2020), *Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds*, pagina 46.



- Deze lijst is getoetst aan het afwegingskader, niet-buikbare maatstaven zijn verwijderd. Bijvoorbeeld omdat er geen data beschikbaar waren (of niet voor alle jaren).

Er bleef een lijst van 89 maatstaven over. Per cluster zijn er ca. 50 maatstaven geselecteerd die een plausibele relatie met de kosten zouden kunnen hebben. Met behulp van de regressieanalyse zijn hier vervolgens de maatstaven uit geselecteerd die de lasten van gemeenten het beste verklaren.

3.2.3 Vergelijking tussen klassieke en sociaal domein

Zowel voor het klassieke als voor het sociaal domein is de keuze voor de maatstaven gebaseerd op kwalitatieve argumenten. Voor het sociaal domein geldt dat de selectie bestaat uit een groslijst en niet gekoppeld is aan de uitgaven in de vier clusters. Dat laatste was wel wenselijk geweest. Vervolgens worden deze maatstaven in een regressieanalyse meegenomen en wordt de relatie met de uitgaven in kaart gebracht. Voor de regressieanalyse zijn per cluster circa 50 maatstaven geselecteerd, waaronder de nodige maatstaven zullen zijn die geen duidelijke relatie met de kosten hebben. Dit blijkt wel uit het basismodel in het cluster *Jeugd*, waar de regressie in eerste instantie diverse maatstaven selecteert die niet gerelateerd zijn aan jeugd. Dat leidt ertoe dat deze maatstaven verwijderd worden en de regressie opnieuw geschat wordt. Het was weliswaar logischer geweest om voorafgaand aan de regressie een scherpere selectie van maatstaven te maken, maar we begrijpen de praktische keuze om dit pas achteraf te doen

Het valt op dat de onderzoeken voor het klassieke en sociaal domein een verschillende werkwijze hanteren voor de keuze van de onderzochte maatstaven. De reden hiervoor lijkt gelegen in de verschillende aanleidingen voor de herijking: in het sociaal domein was het bestaande model niet langer passend, terwijl aan het bestaande model in het klassieke domein voornamelijk onderhoud gepleegd moest worden. Zo wordt er in het klassieke domein op voorhand voor gekozen om de maatstaf klantenpotentieel te vervangen door de nieuwe maatstaf centrumfunctie, maar wordt in het sociaal domein op grond van de regressieresultaten besloten om met de maatstaf klantenpotentieel te (blijven) werken. Daarnaast gebruiken beide modellen een maatstaf 'laag inkomen met drempel', maar daarbij worden verschillende drempels gehanteerd. Uit het oogpunt van consistentie was het beter geweest dit type keuzes meer op elkaar af te stemmen.

3.3 Conclusies ten aanzien van het aspect uitgangspunten

Bestudering van de rapporten levert de volgende conclusies op ten aanzien van de duidelijkheid, onderbouwing en consistentie van de uitgangspunten van beide onderzoeken:

- Correctheid: er wordt uitgegaan van een uitgebreid beoordelingskader, dat aansluit bij de vereisten die voortvloeien uit de Financiële verhoudingswet en bij eerdere onderzoeken naar de ontwikkeling van verdeelmodellen. Dit beoordelingskader vormt het handvat voor het maken van bestuurlijke keuzes.
- Onderbouwing keuze voorkeursmodellen: keuzes voor voorkeursmodellen worden onderbouwd aan de hand van het beoordelingskader. Dit beoordelingskader biedt een duidelijk handvat voor het afwegen van keuzes. De keuzes in het sociaal domein zijn zeer uitgebreid onderbouwd, met voor elke modelvariant een heldere beoordeling aan de hand van het beoordelingskader. In het klassieke domein is de onderbouwing van de keuze voor een voorkeursmodel beperkt, waardoor niet altijd duidelijk is op grond waarvan een keuze gemaakt is.
- Onderbouwing van keuze maatstaven: in het klassieke domein is duidelijk dat bestaande maatstaven de basis vormen voor de analyse, waarbij vooraf al enkele wijzigingen zijn vastgesteld. Deze keuze wordt onderbouwd met verwijzing naar eerder onderzoek naar



geschikte maatstaven, maar er wordt niet gespecificeerd om welk onderzoek het gaat of wat de conclusies daarvan waren. Dat mogelijke nieuwe maatstaven niet onderzocht zijn wordt onderbouwd met de constatering dat de bestaande set voldeed. In het sociaal domein vindt een op kwalitatieve gronden gebaseerde voorselectie van maatstaven plaats, waarbij 50 maatstaven door de selectie komen. Vervolgens wordt daaruit, op basis van regressie analyse en kwalitatieve beoordelingen, per cluster de set maatstaven voor het verdeelmodel geselecteerd.

- Consistentie: de onderzoeken hanteren hetzelfde beoordelingskader, maar dat kader bevat veel criteria. Hoe criteria tegen elkaar moeten worden afgewogen is onduidelijk. Dit is telkens onderwerp van een bestuurlijke keuze, wat ruimte biedt om verschillende afwegingen te maken.
De onderzoeken hanteren verschillende methoden om te komen tot een set van maatstaven die dient als basis voor de analyse. Deze verschillende methoden leiden tot (op het oog) tegenstrijdige keuzes, zoals verschillende definities voor de maatstaven voor centrumfunctie en 'laag inkomen met drempel'. Uit het oogpunt van consistentie was het beter geweest de methode voor de keuze van maatstaven meer op elkaar af te stemmen.



4 Meetpunt 3: Onderzoeksaanpak

Beide onderzoeken maken in hun onderzoeksaanpak gebruik van de methode van regressieanalyse. De wijze waarop deze methode is toegepast verschilt echter wel op sommige aspecten. Dit hoofdstuk bespreekt de wijze waarop de methode van regressieanalyse in beide onderzoeken is toegepast, hoe dit is onderbouwd, in hoeverre er is gekeken naar de voor- en nadelen van deze aanpak en hoe daar in de onderzoeken mee wordt omgegaan.

4.1 Keuze voor lineaire regressie

In 2018 heeft onderzoeksbureau SEO een onderzoek gepubliceerd naar de optimale verdeelsystematiek voor het sociaal domein van het gemeentefonds.¹¹ Uit dit onderzoek kwam regressieanalyse op basis van gemeentelijke uitgaven naar voren als meest geschikte methode op korte termijn.¹² Regressieanalyse op basis van gemeentelijke uitgaven wordt door SEO beoordeeld als een wetenschappelijk verantwoorde methode, die bestuurlijk acceptabel is en niet leidt tot ongewenste prikkels voor gemeenten. Wel plaatst SEO een aantal kanttekeningen bij deze methode:

- Voor een betrouwbare analyse kan niet worden gewerkt met gegevens van een kleine groep gemeenten, maar dienen bij voorkeur gegevens van alle gemeenten gebruikt te worden.
- Voor de regressieanalyse wordt gebruik gemaakt van Iv3-gegevens. Deze zijn echter matig van kwaliteit, wat opschonen van de data en gelijktrekken van definities noodzakelijk maakt.
- De methode sluit niet helemaal aan bij de noodzakelijke kosten van gemeenten, omdat de analyse gebaseerd is op historische kosten waarbij noodzakelijke kosten en beleidskeuzes niet van elkaar te onderscheiden zijn.

Op basis van het onderzoek van SEO is ervoor gekozen de verdeling voor het sociaal domein met behulp van lineaire regressieanalyse te bepalen. 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.

Als uitgangspunt is gekozen voor lineaire maatstaven. De keuze voor een lineaire regressie met lineaire maatstaven is mede ingegeven door de wens om het model uitlegbaar te houden. Niet-lineaire verbanden of maatstaven zijn moeilijker uit te leggen. Daarnaast zou het opnemen van niet-lineaire maatstaven de uitkomsten van het model bij gemeentelijke herindelingen sterk kunnen beïnvloeden, wat gezien wordt als een ongewenste prikkel. Ondanks het uitgangspunt om te werken met lineaire maatstaven zijn er in de modellen enkele niet-lineaire maatstaven opgenomen. Daarnaast worden er maatstaven met drempel gebruikt, terwijl ook dergelijke maatstaven ertoe leiden dat de verdeelmodellen minder goed bestand zijn tegen gemeentelijke herindelingen.

Het is echter mogelijk dat sommige maatstaven niet-lineair samenhangen met kosten. Zo lijkt in enkele clusters sprake te zijn van hogere lasten voor gemeenten die in inwonertal heel klein of juist heel groot zijn. Dergelijke niet-lineaire verbanden zijn

¹¹ SEO (2018), *De optimale verdeelsystematiek voor het sociaal domein in het gemeentefonds*

¹² Regressieanalyse op basis van individueel gebruik werd weliswaar als een meer geschikte methode beoordeeld, maar geconcludeerd werd dat dat op dit moment niet uitvoerbaar is.



met de gekozen werkwijze lastig te vangen. Een andere consequentie van de gekozen werkwijze is dat grotendeels wordt afgezien van kruistermen. Een kruisterm is een combinatie van meerdere maatstaven in één verklarende variabele, waarmee de samenloop van verschillende problemen gemodelleerd kan worden.¹³ Het is heel goed denkbaar is dat juist de combinatie van verschillende kostendrijvers tot hogere lasten leidt. De gekozen methode beperkt dus de mogelijkheden om de invloed van maatstaven op de gemeentelijke uitgaven goed weer te geven, en dus de mogelijkheden om de kosten goed te beschrijven (kostenoriëntatie).

4.2 Opbouw regressie

Zowel in het klassieke als het sociaal domein wordt gebruik gemaakt van regressieanalyse om de lasten van gemeenten te verklaren. De manier waarop de regressieanalyse is opgezet is echter niet hetzelfde. Deze paragraaf bespreekt de gehanteerde regressiemethodes en gaat vervolgens in op de mogelijke effecten van de verschillen in benadering.

4.2.1 Sociaal domein

In het sociaal domein is de regressie uitgevoerd volgens de *forward stepwise* methode. Daarin wordt stapsgewijs steeds de maatstaf toegevoegd wordt die ten opzichte van de bestaande set maatstaven het model het meeste verbetert. De regressie dient hiermee dus ook het doel van het selecteren van de maatstaven. De werkwijze in het sociaal domein bestaat uit de volgende stappen:

1. Aan het begin van de analyse zijn er afhankelijk van het cluster ongeveer 50 maatstaven beschikbaar om de kosten mee te voorspellen. Daarin zoekt de regressieanalyse de maatstaf die het beste op de gegevens past. Die wordt toegevoegd aan het model.
2. In de volgende stap zoekt de analyse in de overgebleven 49 maatstaven welke maatstaf in combinatie met de al toegevoegde maatstaf de kosten het beste verklaart. Die wordt als tweede toegevoegd aan het model, en zo verder.¹⁴
3. Hieruit volgt een 'basismodel' waar nog geen handmatige aanpassingen aan zijn gedaan. Dit basismodel wordt getoetst aan het beoordelingskader (kostenoriëntatie, globaal, objectief, stabiel, flexibel, plausibel, aantal maatstaven, analyse uitschieters en validatie).
4. Aan de hand van het basismodel worden, in overleg met stuurgroep en begeleidingsgroep, afwegingen gemaakt aan welke randvoorwaarden het model moet voldoen en welke aanpassingen er nodig zijn. Op basis van deze randvoorwaarden worden diverse modelvarianten geschat.
5. Ook de modelvarianten worden getoetst aan het beoordelingskader. In overleg met stuurgroep en begeleidingsgroep is vervolgens een keuze gemaakt voor een voorkeursvariant.

De regressie in het sociaal domein dient dus twee doelen: ten eerste worden de maatstaven geïdentificeerd die de kosten het beste verklaren. Ten tweede wordt, nadat (bestuurlijke) afwegingen zijn gemaakt over de randvoorwaarden waaraan het model moet voldoen, de regressieanalyse gebruikt om de coëfficiënten van de in het model opgenomen maatstaven te bepalen. Overigens dient hierbij te worden opgemerkt dat er weliswaar *forward regression* wordt toegepast om de maatstaven te

¹³ Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de concentratie van bepaalde aandachtsgroepen in een gemeente (bijvoorbeeld personen met een laag inkomen). Als er in een gemeente veel personen uit zo'n aandachtsgroep wonen en deze personen ook nog eens zeer dicht op elkaar wonen, kan een cumulatieve van problemen ontstaan die door de reguliere lineaire maatstaf 'laag inkomen' onvoldoende wordt opgepakt. Introductie van een kruisterm, bijvoorbeeld 'laag inkomen' maal 'adressendichtheid' kan dan helpen om het samenspel tussen deze maatstaven in de regressie op te nemen.

¹⁴ Om te bepalen wanneer gestopt moet worden met het toevoegen van maatstaven, maakt AEF gebruik van het 'Akaike information criterion'.



vinden die de kosten het best verklaren, maar dat dit niet hoeft te betekenen dat deze maatstaven uiteindelijk ook gebruikt worden. Zo werden in het cluster Jeugd in eerste instantie maatstaven gevonden die inhoudelijk niet specifiek aan jeugd gerelateerd waren. Voor de (bestuurlijke) uitlegbaarheid werd dit niet wenselijk geacht, daarom werden de desbetreffende maatstaven uitgesloten en in het gekozen model vervangen door meer aan jeugd gerelateerde maatstaven. Daarmee werd door de deskundigen het inhoudelijke oordeel over kostendrijverschap 'ex-post' gegeven.

4.2.2 Klassiek domein

In het klassiek domein is een andere werkwijze gehanteerd. De set van maatstaven die in de modellen werd opgenomen was al vooraf bepaald, op basis van de bestaande set en vooraf vastgelegde aanpassingen aan die set maatstaven. Dit is de basis voor de regressieanalyse. Hieraan zijn de Algemene Eigen Middelen van gemeenten en de Specifieke Vaste Bedragen (SVB) van G4- en Waddengemeenten als verklarende variabelen toegevoegd.¹⁵ Dit leidt tot de zogeheten nulvariant. Indien dit door de stuurgroep en begeleidingsgroep wenselijk werd geacht, zijn vervolgens enkele alternatieve modelvarianten geschat. De werkwijze in het klassiek domein bestaat uit de volgende stappen:

1. Regressieanalyse uitvoeren met de maatstaven die in het huidige verdeelmodel gebruikt worden.
2. Maatstaven toevoegen en vervangen:
 - 2.1 Algemene Eigen Middelen toevoegen als verklarende variabele
 - 2.2 Specifieke Vaste Bedragen toevoegen als verklarende variabele
 - 2.3 Vervangen van ongewenste maatstaven: dit betreft maatstaven die vooraf als ongewenst zijn aangemerkt, bijvoorbeeld maatstaven met drempels waar slechts enkele gemeenten op scoren, vaste bedragen en verouderde maatstaven¹⁶.
3. Dit levert een nulvariant van het verklaringsmodel op. Vervolgens zijn daar in sommige gevallen nog aanpassingen op gedaan:
 - 3.1 Maatstaven met een negatief gewicht worden onwenselijk geacht en zijn verwijderd.
 - 3.2 In overleg met de stuurgroep en begeleidingsgroep zijn voor sommige clusters alternatieve varianten verkend.

4.2.3 Consequenties gekozen benadering

Er is een duidelijk verschil in de gekozen benadering tussen het klassieke en sociaal domein. Het klassieke domein gaat uit van een vaststaande set van maatstaven, terwijl de gebruikte maatstaven in het sociaal domein met behulp van forward regressie bepaald worden. In beide domeinen worden aan de hand van bestuurlijke afwegingen vervolgens nog maatstaven verwijderd (en in een enkel geval ook toegevoegd).

Het verschil in gehanteerde aanpak om tot de gewenste maatstaven te komen komt voort uit de verschillende uitgangspunten ten aanzien van de te kiezen maatstaven en is vanuit die optiek te legitimeren. Toch had een meer consistente aanpak voor de hand gelegen, waarbij in het klassieke domein een voorselectie plaatsvindt op basis van eerder onderzoek en vervolgens een *stepwise regression* zoals toegepast voor het sociaal domein.

¹⁵ Zie hoofdstuk 5 voor een uitgebreide bespreking van de keuze om deze variabelen in het verklaringsmodel op te nemen.

¹⁶ Nieuwe maatstaven die zijn geïntroduceerd ter vervanging van verouderde maatstaven zijn onder meer de maatstaven voor centrumfunctie, onderwijsachterstand en migratieachtergrond.



4.3 Steekproef

Eén van de criteria uit het beoordelingskader voor de herijking van de verdeelmodellen is dat deze gebaseerd moeten zijn op betrouwbare data. Informatie over gemeentefinanciën wordt door het CBS bijgehouden in de zogeheten Iv3-statistieken. Deze informatie is voor alle gemeenten in Nederland beschikbaar. In de voorbereiding op de herijking bleek echter dat niet alle gemeenten hun uitgaven op dezelfde manier aan Iv3-posten toeschrijven. De Iv3-data werd daarom onvoldoende betrouwbaar geacht. In plaats daarvan is besloten om bij een steekproef van gemeenten uitvraag te doen naar de specifieke uitgaven op basis van grootboekrekeningen. Hiermee was het ook mogelijk een dieper inzicht in de achtergronden van uitgaven te krijgen. Het levert, naar we mogen aannemen, veel betrouwbaarder cijfers op.

4.3.1 Totstandkoming steekproef

Voor het klassieke en sociaal domein is gebruik gemaakt van dezelfde steekproef. In samenspraak met de begeleidingscommissies en stuurgroep is een lijst met relevante criteria opgesteld. Binnen elk van deze criteria diende voldoende vulling van gemeenten te zijn, d.w.z. een voldoende representatieve verdeling van scores op elk criterium. In aanvulling hierop is bepaald dat bepaalde gemeenten sowieso in de steekproef dienden te worden opgenomen:

- Alle G4-gemeenten zijn onderdeel van de steekproef vanwege hun bijzondere positie en onderlinge verschillen.
- Vanwege de bijzondere situatie van de Waddeneilanden zijn er twee Waddengemeenten vertegenwoordigd in de steekproef.
- Er moesten voldoende centrumgemeenten in de steekproef zitten, dit zijn veelal wat grotere gemeenten.
- Er is een extra gemeente in Zeeland opgenomen.
- Herindelingsgemeenten zijn in beginsel niet meegenomen.
- Alle provincies dienden voldoende vertegenwoordigd te zijn in de steekproef
- Ook typen gemeenten met bijzondere kenmerken, zoals meerkernige gemeenten en gemeenten met een slechte bodem, moesten voldoende in de steekproef vertegenwoordigd zijn.

4.3.2 Gevolgen van samenstelling steekproef

Bovenstaande werkwijze heeft ertoe geleid dat grotere gemeenten oververtegenwoordigd zijn in de steekproef. Dit geldt ook voor gemeenten met relatief veel eigen middelen. Bovendien vormen de G4 een onevenredig groot deel van de steekproef.

Om te corrigeren voor over- en ondervertegenwoordiging van groepen in de steekproef, kan weging van groepen worden toegepast. Door gemeenten uit ondervertegenwoordigde groepen zwaarder te laten wegen in de regressieanalyse, kan worden gecompenseerd voor de scheve verdeling van de steekproef. In regressieanalyse is dit niet altijd nodig, als het model correct is gespecificeerd en geen essentiële factoren ontbreken, hoeft het niet uit maken of de regressies gewogen of ongewogen worden geschat¹⁷.

Bij het onderzoek in het sociaal domein heeft herweging van gemeenten ter controle plaatsgevonden. Daaruit bleek dat de aansluitverschillen voor kleinere gemeenten bij herweging vergelijkbaar waren, maar die voor G4-gemeenten toenamen. Verder werd gesteld, dat er weliswaar verschillen waren tussen de ongewogen en de gewogen

¹⁷ Zie bijvoorbeeld <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/fulltext/305534>



modelvarianten op het niveau van clusters, maar dat voor het gehele sociaal domein de verschillen min of meer tegen elkaar wegvielen. Ook varianten met kleinere steekproeven uit de groep van steekproefgemeenten laten volgens AEF geen serieuze verschillen zien. Al met al concluderen de onderzoekers hieruit dat de steekproef borgt dat de verdeling de objectief verklaarbare kosten volgt.¹⁸ Voor het uiteindelijke verdeelmodel wordt gebruik gemaakt van de ongewogen steekproef.

Ook in het onderzoek in het klassiek domein heeft men weging toegepast als één van de validatiestappen van het verklaringsmodel. Het is onduidelijk hoe deze weging precies heeft plaatsgevonden, evenmin wordt duidelijk in welke richting de coëfficiënten van de maatstaven wijzigen. Het rapport over het klassieke domein volstaat met de melding dat er hoge correlatie is tussen de uitkomsten van het gewogen en ongewogen model. Daaruit wordt geconcludeerd dat het ongewogen model bruikbaar is als verklaringsmodel.

Beide onderzoeken kiezen ervoor om geen gebruik te maken van herweging van de modelschattingen. Het is onduidelijk waarom ervoor gekozen wordt dit niet te doen. Dat er verschillen zijn kunnen we opmaken uit de globale duiding in de rapportage en het ligt voor de hand, gezien de restricties die aan de modelspecificaties zijn gesteld, dat de modellen niet optimaal zijn. In dat geval geldt de vuistregel dat bij twijfel het beste voor weging gekozen kan worden. Het kan best zijn, dat de ongewogen en gewogen regressies wat betreft performance niet veel van elkaar verschillen, maar de gewichten zullen niet gelijk zijn en dan kan het voor individuele gemeenten wel degelijk verschil maken of voor het ene of het andere model wordt gekozen. Om dan te kiezen voor het model, waarbij de populatieverhoudingen niet in acht zijn genomen, kan vragen en discussie oproepen bij gemeenten.

In de rapportages is, gezien het belang van de keuze voor wegen dan wel niet wegen van de regressies, de verantwoording hiervan te globaal. Er mag op zijn minst verwacht worden dat de gemaakte keuzes gestaafd worden met harde cijfers ten aanzien van de verschillen tussen de twee varianten. Dat dit ontbreekt en dat weging voor de hand had gelegen maar niet gekozen is, geeft twijfel bij de juistheid van de modellen en de uiteindelijk gekozen gewichten.

4.4 Schalen van kosten en maatstaven

Indien gebruik wordt gemaakt van het absolute lastenniveau van gemeenten, bestaat het risico dat de modellen teveel toegespitst worden op de gemeenten met de hoogste lasten.¹⁹ Om dit te voorkomen worden de lasten en maatstaven in het sociaal domein geschaald naar het aantal inwoners.²⁰ De regressie wordt dus uitgevoerd op de netto lasten per inwoner, waardoor de lasten van gemeenten vergelijkbaar zijn. Elke gemeente weegt dan even zwaar in de regressieanalyse.

In het klassieke domein is het model voor het cluster Infrastructuur, Ruimte en Milieu (IRM)²¹ geschaald naar het aantal woonruimten in een gemeente. Over de andere clusters wordt niets gemeld. Het ligt voor de hand dat in andere clusters, net als in het sociaal domein, is geschaald naar aantal inwoners en we gaan hier gemakshalve vanuit dat dit zo gedaan is.

¹⁸ AEF (2020), *Onderzoeksverantwoording Herijking gemeentefonds sociaal domein*, pagina 112.

¹⁹ Daardoor ontstaat correlatie tussen de storingsterm en het lastenniveau van gemeenten. Er wordt dan niet voldaan aan de eis van storingstemen met constante variantie (homoskedasticiteit).

²⁰ Voor het domein Jeugd wordt geschaald naar aantal jeugdigen.

²¹ Het eerder genoemde subcluster RME maakt hier deel van uit.



4.5 Omgang met negatieve gewichten

Het is mogelijk dat, in de resultaten van een regressieanalyse, een negatief gewicht aan een maatstaf worden toegekend. Dat hoeft niet per definitie problematisch te zijn, het kan immers zo zijn dat er een negatieve correlatie is tussen een maatstaf per inwoner en de lasten van een gemeente per inwoner²². De onderzoeken in het sociaal en klassieke domein blijken verschillend om te gaan met negatieve gewichten.

4.5.1 Omgang met negatieve gewichten in het klassieke domein

In het onderzoek in het klassieke domein worden maatstaven met negatieve gewichten als ongewenst beschouwd, omdat die niet uitlegbaar zouden zijn. In een model dat is opgebouwd uit structuurkenmerken (kostendrijvers) worden negatieve gewichten niet als logisch gezien.

In de analyse van het klassieke domein wordt een negatief gewicht bovendien gezien als een signaal dat er mogelijk sprake is van multicollineariteit: als twee maatstaven onderling sterk gecorreleerd zijn beïnvloedt het opnemen van beide maatstaven de geschatte coëfficiënten, wat ertoe kan leiden dat één van beide maatstaven een negatieve coëfficiënt krijgt. Dit leek het geval in het subcluster Crisisbeheersing en Brandweer, waar in de nulvariant zowel de maatstaf *Inwoners* als de maatstaf *Woonruimten* was opgenomen. Dit leverde een negatief gewicht op voor de maatstaf *Woonruimten*. Er is vervolgens voor gekozen alleen de maatstaf *Woonruimten* in het model op te nemen, omdat deze het meest gerelateerd is aan kosten voor de brandweer. Dit is een plausibele verklaring voor de gemaakte keuze.

In het subcluster Bestuursorganen en Burgerzaken (BOBZ) zijn diverse aanpassingen gedaan om negatieve gewichten te voorkomen. De maatstaven *Bebouwingsdichtheid* en *Regionaal klantenpotentieel* behoorden tot de huidige set maatstaven, maar bleken bij het draaien van de regressie een negatieve coëfficiënt op te leveren. Deze zijn voor de nulvariant verwijderd. In die nulvariant heeft de maatstaf *Migratieachtergrond* een negatieve coëfficiënt. Deze maatstaf is verwijderd en vervangen door een vast bedrag.²³ Als argument voor invoering van het vaste bedrag wordt vermeld dat dit is ingevoerd om aansluitverschillen bij kleine gemeenten te ondervangen. Bij een vast bedrag van €500.000 bleek ook de maatstaf *bebauwingsdichtheid* een significant positieve coëfficiënt te hebben. In het uiteindelijk gekozen model is deze maatstaf opgenomen. Deze werkwijze roept de nodige vragen op:

- Het is onduidelijk wat de onderbouwing is voor het opnemen van *Bebouwingsdichtheid*, behalve dat deze in de huidige set maatstaven zit.
- Men verwachtte dat *Migratieachtergrond* een kostendrijver voor burgerzaken zou zijn, maar nu wordt deze dus uit het model verwijderd omdat het in de nulvariant een negatieve coëfficiënt oplevert. Wellicht speelt correlatie met aantal inwoners hierin een rol, maar dat wordt niet toegelicht. Ook wordt niet toegelicht wat het effect is van de introductie van een vast bedrag op de coëfficiënt voor migratieachtergrond.
- In hoeverre zijn vaste bedragen wenselijk, gezien de verkeerde prikkelwerking die dit kan geven bij gemeentelijke herindelingen?

4.5.2 Omgang met negatieve gewichten in het sociaal domein

In het sociaal domein is, voorafgaand aan de regressieanalyse, voor elke maatstaf bepaald welk teken voor een maatstaf plausibel zou zijn (positief, negatief of beide mogelijk). Vervolgens zijn alleen die tekens toegestaan. Negatieve gewichten zijn in

²² In de modelschattingen is geschaald naar aantal inwoners.

²³ Er zijn modelvarianten geschat met verschillende vast bedragen: €250.000 of €500.000.



het sociaal domein dus niet bij voorbaat uitgesloten. In het uiteindelijke verdeelmodel is één maatstaf met een negatief gewicht opgenomen, een hoger (gestandaardiseerd) inkomen van de inwoners leidt voor een gemeente logischerwijs tot lagere kosten in het sociaal domein.

4.5.3 Vergelijking klassieke en sociaal domein

Het valt op dat het sociaal en klassieke domein verschillend omgaan met negatieve gewichten voor maatstaven. Onvermeld blijft waarom negatieve gewichten in het klassieke domein onwenselijk worden geacht, maar in het sociaal domein wel acceptabel zijn.

Dit verschil heeft waarschijnlijk te maken met de wijze waarop de keuze voor maatstaven tot stand komt: in het klassieke domein is dat gebaseerd op de bestaande set maatstaven, terwijl het in sociaal domein onderzoek gedaan is naar welke maatstaven in aanmerking komen en daarbij ook gekeken is naar een plausibel teken. Het gebruik van *forward regression* in het sociaal domein verkleint bovendien de kans op multicollineariteit, omdat twee gecorreleerde maatstaven niet zo snel beide aan het model zullen worden toegevoegd.

In beide domeinen wordt in een aantal gevallen een negatief gewicht gevonden voor de maatstaf die als schaalfactor fungeert. In het sociaal domein is dat het geval voor de maatstaf *Inwoners* in de modellen voor de clusters Participatie en Wmo. In het klassieke domein is dat het geval voor de maatstaf *Woonruimten* in het cluster RME. In deze gevallen is in beide domeinen wel een zelfde aanpak gehanteerd: het gewicht van de schaalmaatstaf is in deze modellen op 0 geforceerd. Dit komt erop neer dat de constante (negatieve) term in de regressie op 0 is gezet en het model (daar gaan we vanuit) opnieuw is geschat zonder constante term. Het gevolg is dat de effecten van de maatstaven per inwoner kleiner worden en dit veroorzaakt nadelige aansluitverschillen voor gemeenten met een hoge waarde van de maatstaven per inwoner.

In verschillende clusters (sociaal domein en klassieke domein) worden voor enkele maatstaven drempelwaarden ingevoerd om de zorgen dat negatieve gewichten van de maatstaf inwoners (c.q. woonruimten) wordt omgezet in een waarde groter of gelijk aan nul. Hierbij wordt gebruikgemaakt van zogenoemde 'cosmetische drempel' en 'semi-cosmetische drempels'²⁴. Cosmetische drempels zorgen uitsluitend voor een acceptabele niet-negatieve waarde van de schaalvariabele, maar hebben (de naam zegt het al) geen effect op de modeluitkomsten. Semi-cosmetische drempels hebben dat wel, ze werken voordelig voor gemeenten die niet of laag scoren op de maatstaf met drempel en nadelig voor gemeenten die daar hoog op scoren²⁵.

Een negatieve constante in de regressie (negatief effect schaalvariabele) betekent dat gemiddeld genomen de uitgaven meer dan evenredig toenemen met de waarde van de maatstaf. De methode om een regressie uit te voeren, waarbij het gewicht van de schaalvariabele op 0 wordt geforceerd, doet geen recht aan deze onevenredigheid, zeker wanneer deze groot is zoals bijvoorbeeld voor het subcluster RME in het klassieke domein. Het is niet duidelijk waarom in dit geval geen gebruik is gemaakt

²⁴ Met een drempel wordt voor alle gemeenten de score op een maatstaf met dezelfde hoeveelheid (de drempel) verlaagd. Een semi-cosmetische drempel betekent dat sommige gemeenten door de verlaging een score lager dan 0 zouden krijgen op een maatstaf. Voor deze gemeenten wordt de score op die maatstaf op 0 gezet.

²⁵ De semi-cosmetische drempels zorgen dat gemeenten, die laag scoren op de maatstaf, een positieve bijdrage krijgen die anders negatief was geweest. Verder geldt dat het gewicht van de maatstaf-met-drempel lager is dan van de maatstaf zonder drempel, en dat heeft tot gevolg dat de ingreep nadelig uitpakt voor gemeenten, die hoog scoren op de maatstaf.



van drempels en in andere gevallen wel. Ook is het mogelijk dat er sprake is van kromlijnige verbanden of combinatie-effecten van verschillende maatstaven (zie eerder in dit hoofdstuk). In dat geval kennen de modelmatige beperkingen een hoge prijs, in de zin dat ze ten koste gaan van de kostenoriëntatie.

4.6 Conclusies ten aanzien van de methode

Bestudering van de rapporten levert enkele conclusies op ten aanzien van de gehanteerde methode. Deze conclusies zijn veelal technisch-statistisch van aard en zullen daardoor voor niet-specialisten wellicht lastig te volgen zijn. Het is echter wel belangrijk om hier aandacht aan te besteden, omdat gemaakte keuzes grote invloed op de uitkomsten van de modellen kunnen hebben.

- Er is gekozen voor het gebruik van lineaire regressieanalyse met (voornamelijk) lineaire maatstaven. Dit beperkt de mogelijkheden om een passend model te schatten, met name als er sprake is van maatstaven die niet-lineair samenhangen met de kosten.
- Om ongewenste negatieve gewichten bij maatstaven te voorkomen, worden in diverse clusters ingrepen gedaan, bijvoorbeeld door de introductie van vaste bedragen of van maatstaven met een drempel. Ook wordt in een enkel geval toch gebruik gemaakt van niet-lineaire maatstaven. Er blijkt dus wel enige flexibiliteit mogelijk ten opzichte van het uitgangspunt van lineariteit. Dit roept de vraag op waarom in andere gevallen geen gebruik is gemaakt van deze flexibiliteit, bijvoorbeeld door de introductie van kruistermen (combinaties van maatstaven).
- In enkele clusters wordt een negatief gewicht gevonden voor de maatstaf, die als schaalfactor fungeert en wordt dit opgelost door de regressie zonder constante term te schatten. Wij vinden dit een wel erg grove werkwijze, de in dit geval meer-dan-evenredige toename van uitgaven in relatie tot de maatstaven wordt daarmee onvoldoende afgevangen. Onduidelijk is waarom in het ene geval constanten op 0 worden geforceerd en in andere gevallen met een drempel wordt gewerkt. Deze keuzes hebben grote invloed op de definitieve gewichten.
- Voor de regressieanalyse wordt gebruik gemaakt van een steekproef van gemeenten. Uit de rapporten wordt duidelijk dat deze steekproef niet representatief is voor de gehele populatie: kleine gemeenten zijn ondervertegenwoordigd, G4-gemeenten en gemeenten met een centrumfunctie zijn juist oververtegenwoordigd. Er is niet voor gekozen weging toe te passen om hiervoor te corrigeren en de verschillen in resultaten tussen ongewogen en gewogen regressie zijn niet expliciet gemaakt. Dit kan vragen oproepen bij individuele gemeenten, waarom de populatieverhoudingen niet in acht zijn genomen bij het bepalen van de gewichten van de maatstaven.



5 In het bijzonder: Aanpak kip-ei probleem

Naast objectieve maatstaven kunnen ook eigen keuzes van een gemeente van invloed zijn op de lasten. Deze eigen keuzes worden beschouwd als endogene factoren die niet in een verdeelmodel gehonoreerd kunnen worden. Een verdeelmodel beschrijft immers het gemiddelde van alle gemeenten. Eigen keuzes zijn dus een (veelal goed onderbouwde of noodzakelijke) afwijking van dit gemiddelde. Paragraaf 5.1 bespreekt de manier waarop beide onderzoeken omgaan met endogene factoren.

Sterk gerelateerd aan de omgang met endogene factoren is het zogenoemde kip-eiprobleem: de vraag of hogere uitgaven voortkomen uit eigen beleid en meer beschikbare middelen, of dat meer eigen middelen gegenereerd worden omdat er nu eenmaal hogere noodzakelijke uitgaven zijn. Paragraaf 5.2 bespreekt de wijze waarop in het verklaringsmodel voor het klassieke domein wordt omgegaan met de beschikbaarheid van eigen middelen. Paragraaf 5.3 bespreekt de behandeling van Specifieke Vaste Bedragen (SVB) in het verklaringsmodel voor het klassieke domein. Tot slot bespreekt paragraaf 5.4 de stap van het verklaringsmodel naar het verdeelmodel in het klassieke domein.

5.1 Endogene factoren

Vanuit het uitgangspunt van kostenoriëntatie moet elke gemeente hetzelfde financiële vertrekpunt hebben, dus met de beschikbare middelen eenzelfde niveau van voorzieningen kunnen aanbieden. Als een gemeente hierin een eigen keuze maakt (bijvoorbeeld een hoger niveau van voorzieningen) wordt dat een endogene factor genoemd, die niet in het verdeelmodel gehonoreerd dient te worden.

Het rapport over de herijking van het verdeelmodel in het sociaal domein bespreekt de invloed van endogene factoren en concludeert dat het in veel gevallen niet wenselijk is en voor het overige ook niet mogelijk om hiervoor te corrigeren. Hierbij wordt het volgende opgemerkt:

*"In beginsel zorgt de methodiek (een regressieanalyse met vooraf gedefinieerde maatstaven) ervoor dat alleen de objectieve factoren die de kosten verklaren in het model opgenomen worden. Alleen als gemeenten met dezelfde kenmerken collectief hoge kosten zouden hebben door slecht beleid, zou dat terug te zien zijn in het verdeelmodel. Als slechte beleidskeuzes in verschillende typen gemeenten spelen, leidt dat er vooral toe dat de kosten gemiddeld minder goed aansluiten op het model. Het heeft slechts beperkt impact op de uitkomsten van het model."*²⁶

Het rapport over de herijking van het verdeelmodel in het klassieke domein constateert eveneens dat het om verschillende redenen niet goed mogelijk is die endogene keuzes op te nemen in de regressie.²⁷ Daarop ziet Cebeon echter een uitzondering: in de modellen voor het klassieke domein wordt de keuze gemaakt om Algemene Eigen Middelen en Specifieke Vaste Bedragen (uit het huidige verdeelmodel) als maatstaven voor endogene keuzes te beschouwen. Deze worden daarom als verklarende variabele in het verklaringsmodel opgenomen. Deze keuze komt uitsluitend voort uit de *aanname* dat endogene keuzes mogelijk zijn vanwege de beschikbaarheid van eigen middelen en de vaste bedragen voor een aantal gemeenten.

²⁶ AEF (2020), *Een nieuw budgetverdeelmodel voor het sociaal domein*, pagina 38.

²⁷ Cebeon (2020), *Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds*, pagina 44.



5.1.1 Verschillen in omgang met endogene factoren

De verschillende benaderingen van endogene factoren lijken te wijzen op een verschil van inzicht tussen de onderzoekers in het sociaal en klassieke domein. AEF constateert dat het niet alleen slecht mogelijk is om voor endogene factoren te corrigeren, maar dat het hoogstwaarschijnlijk ook niet nodig is. Deze keuzes zullen immers in een regressie op objectieve maatstaven niet gehonoreerd worden, tenzij meerdere gemeenten met vergelijkbare kenmerken dezelfde keuzes gemaakt hebben. Voor Cebeon lijkt de beslissing om endogene keuzes niet op te nemen in het model veelal gebaseerd op de onmogelijkheid om endogene keuzes goed te kunnen operationaliseren.

In de modellen van het klassieke domein worden de Algemene Eigen Middelen en Specifieke Vaste Bedragen als verklarende variabelen opgenomen om toch op enige manier endogene factoren te modelleren. In de modellen van het sociaal domein is een dergelijk idee niet aan de orde, gelet op de benadering van endogene factoren lijkt men daar ook geen enkele reden voor te zien.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op gevolgen van de keuze om Algemene Eigen Middelen en Specifieke Vaste Bedragen als verklarende variabelen op te nemen in het verklaringsmodel voor het klassieke domein en wordt de onderliggende aanname besproken dat uitgaven voortkomen uit beschikbare middelen. De volgende paragrafen gaan dus specifiek over het model voor het klassieke domein, omdat er in het sociaal domein niet voor is gekozen de beschikbare middelen en de Specifieke Vaste Bedragen in het model op te nemen.

5.2 Algemene eigen middelen

Het kip-eiprobleem gaat om de vraag of uitgaven bepaald worden door de beschikbaarheid van middelen, of dat er juist middelen worden gegenereerd om bestaande (noodzakelijke) uitgaven te dekken. Als uitgaven voortkomen uit de beschikbaarheid van (eigen) middelen, zou dat als een endogene factor moeten worden beschouwd en zouden die buiten de verdeling moeten blijven. Voor Cebeon is dit reden om de Algemene Eigen Middelen (AEM) als verklarende variabele op te nemen in het verklaringsmodel voor het klassieke domein. In het rapport wordt daar het volgende over gemeld:

*"De feitelijke netto 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."*²⁸

Ter onderbouwing wordt een figuur gepresenteerd (zie figuur 1) waarin de uitgaven in het klassieke en sociaal domein zijn weergegeven, evenals de inkomsten uit OZB en overige eigen middelen.

Hieruit wordt de conclusie getrokken dat gemeenten met veel eigen middelen per inwoner ook hogere uitgaven per inwoner hebben. Tevens trekt men uit deze figuur de conclusie dat het model gecorrigeerd moet worden van de rode lijn naar de rode stippellijn. Het is onduidelijk waar deze lijnen voor staan, de x-as ontbreekt in feite. In het rapport wordt geschreven dat het een regressielijn betreft. De lijn kan echter onmogelijk zijn opgebouwd uit de modeluitkomsten van de nulvarianten (exclusief de effecten van AEM en SVB), in de modellen van de uitgaven per inwoner is het aantal

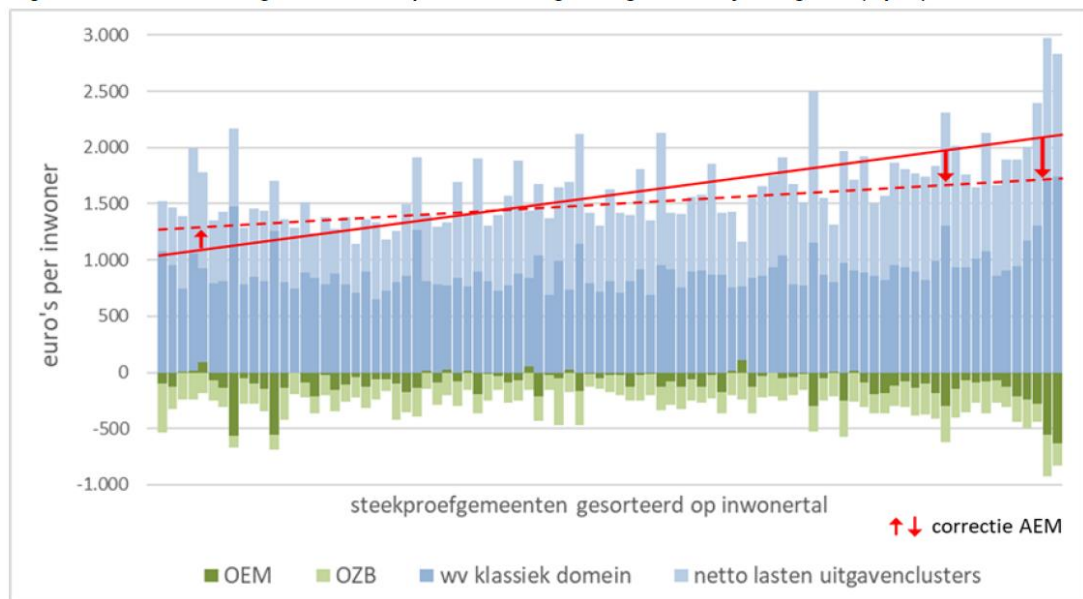
²⁸ Cebeon (2020), *Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds*, pagina 40.



inwoners immers als constante opgenomen en niet als variabele in de regressie. Daarmee is het onduidelijk hoe aan deze figuur de conclusie kan worden verbonden dat de eigen middelen verantwoordelijk zijn voor dit specifieke verband van inwoners en uitgaven. Er kan evenzeer sprake zijn van een misspecificatie van het model, waarbij essentiële verklarende (exogene) factoren ontbreken. In het rapport wordt de grafiek echter gebruikt als een reden om eigen middelen als verklarende variabele op te nemen in het model en vervolgens het model voor het effect te corrigeren.

figuur 1 Uitgaven sociaal en klassieke domein en inkomsten OZB en overige eigen middelen

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



Bron: Cebeon (2020), Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds, pagina 42.

De AEM worden in feite gebruikt als een proxy om endogene keuzes mee te kunnen nemen in het model. Het kip-eiprobleem wordt hiermee echter niet opgelost. Er wordt van uitgegaan dat uitgaven voortkomen uit beschikbare middelen, zonder dat daarvoor onderbouwing wordt gegeven. De andere zijde van het kip-eiprobleem, namelijk dat extra gegenereerde inkomsten voortvloeien uit hogere noodzakelijke kosten, wordt niet overwogen.

Dat de AEM een significante maatstaf in de regressie blijken, zegt niets over de juistheid van de keuze m.b.t. het kip-eiprobleem. Cebeon vindt een positieve correlatie (0,69) tussen kosten en AEM, maar dat zegt niets over de causaliteit (extra AEM zouden ook een gevolg van hogere kosten kunnen zijn). Op basis van deze correlatie concludeert Cebeon echter wél dat hogere kosten voortkomen uit beschikbaarheid van meer eigen middelen. Dit wordt slechts onderbouwd met de redenering dat van een 'algemene scheefheid' in de verdeling geen sprake is, omdat 1) de puntenwolk van netto lasten afgezet tegen AEM er dan anders uit zou zien en 2) er uit de jaarlijkse POR-onderzoeken geen aanleiding blijkt om een 'algemene scheefheid' te veronderstellen. Het begrip 'algemene scheefheid' wordt niet toegelicht en blijft daardoor onduidelijk, de genoemde argumenten zijn bovendien zeer algemeen en geven geen blijk van grondig onderzoek. De eenzijdige benadering van het kip-

eiprobleem wordt hiermee volstrekt onvoldoende onderbouwd. Er is geen poging gedaan de causaliteit tussen kosten en AEM empirisch te onderzoeken, terwijl hier wel degelijk mogelijkheden voor zijn (zie paragraaf 5.2.1).

In het verdeelmodel wordt vervolgens het gevonden effect van AEM op de uitgaven uit het model verwijderd. Het komt erop neer, dat de coëfficiënten van AEM ten behoeve van de verdeling op 0 worden gezet. Dit veroorzaakt een aansluitverschil bij met name de gemeenten met een hoge AEM per inwoner, omdat de regressie tracht de aansluiting voor iedere gemeente *inclusief* het AEF effect te maximaliseren. Er moeten wel zeer gegronde en goed onderbouwde argumenten zijn om zo'n ingreep uit te voeren, als het uitgangspunt is om modellen te ontwikkelen die de uitgaven zo goed mogelijk benaderen. We komen hier in paragraaf 5.4 op terug.

5.2.1 Mogelijke oplossing kip-eiprobleem

De gehanteerde methode biedt geen oplossing voor het kip-eiprobleem, maar hanteert een eenzijdige benadering ervan. Verder geldt in regressieanalyse, dat het opnemen van endogene factoren leidt tot onzuivere schattingen en dat men een instrumentele variabele dient op te nemen in plaats van de endogene variabele zelf.

De econometrie biedt echter een pasklare oplossing voor dit type kip-eiproblemen, namelijk een simultane schatting van meerdere regressievergelijkingen:

1. Een vergelijking per cluster, waarbij de uitgaven per inwoner worden gerelateerd aan gemeentelijke maatstaven EN aan de eigen middelen per inwoner; dit weerspiegelt de kant van de medaille waarbij eigen middelen als vanzelf uitgaven genereren;
2. Een vergelijking, waarbij de eigen middelen per inwoner worden gerelateerd aan gemeentelijke maatstaven EN aan de totale uitgaven per inwoner; dit weerspiegelt de kant van de medaille waarbij eigen middelen worden gegenereerd als mogelijkheid om de uitgaven te bekostigen.

De tweede vergelijking is feitelijk een variant op het reeds bestaande inkomstenmodel. Dit inkomstenmodel wordt gebruikt om de uitgaven mee te verevenen in het kader van de verdeling van middelen²⁹. Er wordt in de verdeling dus al rekening gehouden met de hoogte van de eigen middelen en het kip-eiprobleem gaat dus eigenlijk alleen om het zo zuiver mogelijk schatten van de effecten van de maatstaven.

Eenzijdig schatten van één van de vergelijkingen en vervolgens de coëfficiënten op 0 stellen draagt niet bij aan deze zuiverheid, de simultane oplossing doet dit wel: door de endogene factoren in twee richtingen mee te nemen, worden de effecten van alle variabelen zuiver geschat. Uiteraard worden hierbij geen coëfficiënten van de endogene variabelen op 0 gezet ten behoeve van de verdeling.

We kunnen de vergelijkingen uiteindelijk eenvoudig omrekenen in termen van uitsluitend de opgenomen maatstaven, waarbij voldaan blijft aan het uitgangspunt van lineariteit in de maatstaven.

Wij begrijpen niet waarom bij de herijking van de verdeelmodellen niet de kans is aangegrepen om het kip-eiprobleem op een deugdelijke en verantwoorde manier op te lossen. Wat ons betreft zou dit alsnog moeten gebeuren of er moet voor gekozen

²⁹ Met andere woorden, de verdeelsleutel gemeentefonds is het verschil tussen de uitkomsten van het verdeelmodel van de uitgaven en dat van de inkomsten.



worden om het kip-eiprobleem te negeren, zoals in het sociaal domein is gebeurd. De gekozen werkwijze lost het kip-ei probleem niet op.

5.3 Specifieke Vaste Bedragen

Naast de AEM worden ook de Specifieke Vaste Bedragen (SVB) voor de G4 (en de Waddengemeenten) als verklarende variabele opgenomen in het model. Als (historische) achtergrond bij de introductie van de SVB voor de G4 vermeldt het rapport:

*"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."*³⁰

De wens van het ministerie van BZK is om de netto lasten van de G4 zoveel mogelijk in de objectieve maatstaven van het model te vangen, zodat de SVB niet meer nodig zijn. Om dit voor elkaar te krijgen zijn de SVB als verklarende variabele in het model op te nemen. Hiermee worden de uitzonderlijke uitgaven van de G4 in het model 'verklaard' door de SVB, waarmee de G4 voor het overige vergelijkbaar zouden moeten zijn met andere gemeenten.

Het is logisch dat de SVB een significante verklarende variabele is. De SVB zijn immers ingevoerd om de aanvullende/extra intensieve taken van de G4 te bekostigen. De hieraan gerelateerde extra uitgaven zullen dus een sterke correlatie met de SVB hebben. Dit biedt nog geen antwoord op de vraag in hoeverre de G4 daadwerkelijk extra lasten dragen en waar die uit voortkomen. Het rapport meldt hierover:

"Dit biedt op zichzelf niet voldoende houvast voor de beoordeling van de noodzaak en omvang van de hogere feitelijke netto lasten van de G4."

Aansluitend geeft het rapport ook een mogelijke verklaring voor het bestaan van extra lasten voor de G4:

*"De extra lasten kunnen samenhangen met kenmerken van 'fysieke probleem-cumulatie': de combinatie van een (zeer) dichte bebouwingsstructuur in een historische omgeving met een hoge intensiteit van gebruik en andere kostenverhogende omstandigheden (zoals bodemgesteldheid)."*³¹

Doordat de SVB als verklarende variabelen zijn opgenomen, worden deze oorzaken van de extra kosten 'gevangen' door de coëfficiënt voor de SVB. Daarmee sluit deze werkwijze feitelijk uit dat de extra kosten van de G4 verklaard worden met objectieve maatstaven. Door de in het rapport gesuggereerde 'probleemcumulatie' met één of meer kruisternen in het model op te vangen had wellicht wel kunnen bijdragen aan een meer objectieve verklaring voor de extra lasten van de G4. Dit is niet gebeurd en dit past ook niet in het uitgangspunt van lineariteit in de maatstaven. Daarmee heeft beperking in de modelspecificatie een hoge prijs, want het is heel goed mogelijk dat (een groot deel van) het gevonden effect van de SVB het gevolg is van de beperkingen met betrekking tot de modelspecificaties.

De resultaten in het cluster Openbare Orde en Veiligheid wijzen erop dat de SVB wel degelijk wijzen op extra kosten die niet worden gevangen door de maatstaven. In het verklaringsmodel voor het subcluster Overige Openbare Orde en Veiligheid (OOV)

³⁰ Cebeon (2020), *Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds*, pagina 48.

³¹ Cebeon (2020), *Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds*, pagina 104.



wordt maar liefst 33,4% van de uitgaven verklaard door AEM en SVB. Het lijkt erg onwaarschijnlijk dat er zo'n groot deel van de uitgaven voortkomt uit eigen keuzes van gemeenten. Het grote aandeel van 33,4% duidt erop dat hieraan andere factoren ten grondslag liggen, waarmee het model nu geen rekening houdt. Met de gehanteerde aanpak wordt dit echter niet onderzocht.

Het is bovendien niet uit te leggen om enerzijds de verdeelmodellen opnieuw te ontwikkelen en anderzijds een deel van de oude modellen als input voor de nieuwe te gebruiken. Daarmee kom je dus niet los van de oude modellen, waarvan men van mening was dat de Specifieke Vaste Bedragen daar geen plaats in konden hebben.

Vervolgens wordt ook dit effect van de SVB op de uitgaven gezien als een ongewenste endogene factor en uit het model gehaald door de coëfficiënt op 0 te zetten. Ook hier wordt, zonder goed onderbouwde aanleiding, een aansluitverschil gecreëerd voor de gemeenten met deze vaste bedragen vanuit het verleden.

5.4 Stap van verklaringsmodel naar verdeelmodel

De verklaringsmodellen per cluster (incl. AEM en SVB) zijn omgezet naar verdeelmodellen door de coëfficiënten voor AEM en SVB te verwijderen en de coëfficiënten van de overige maatstaven te verhogen (allemaal een met dezelfde factor), zodat het totale bedrag dat via het model verdeeld wordt gelijk blijft aan dat in het verklaringsmodel. De verhouding tussen de maatstaven blijft dus ongewijzigd.

De in het verklaringsmodel (met AEM en SVB) gevonden verhouding tussen maatstaven wordt dus zonder nadere analyse overgenomen in het verdeelmodel zonder de AEM en SVB. Evaluaties van aansluitverschillen zijn uitgevoerd op het verklaringsmodel, dat dus afwijkt van het uiteindelijke verdeelmodel. Daarmee worden de bovengenoemde aansluitverschillen ten gevolge van het elimineren van de effecten van AEM en SVB niet onderzocht. En gezien de zware veronderstelling om AEM en SVB te interpreteren als proxy voor eigen beleidsvrijheid van gemeenten, is dit onderzoek naar de legitimiteit van de aansluitverschillen van eminent belang voor de geloofwaardigheid van de resultaten. Dat hier niet over wordt gerapporteerd, zien we als een omissie in het onderzoek.

5.5 Conclusies ten aanzien van de aanpak van het kip-eiprobleem

Uit de rapporten wordt duidelijk dat er op dit punt een groot verschil is tussen de aanpak van AEF en de aanpak van Cebeon. AEF heeft ervoor gekozen om niet te corrigeren voor endogene keuzes van gemeenten. Cebeon kiest er echter voor om de beschikbare Algemene Eigen Middelen voor alle gemeenten als verklarende variabelen in het verklaringsmodel op te nemen, evenals de Specifieke Vaste Bedragen voor de G4 (en de Waddengemeenten). Dit heeft vergaande gevolgen voor de uitkomsten van het model.

- Met het opnemen van de AEM als verklarende variabele wordt de aanname gemaakt dat extra uitgaven voortkomen uit beschikbaarheid van meer eigen middelen. Het vraagstuk in welke richting het causaal verband tussen uitgaven en beschikbare middelen loopt (het kip-eiprobleem) wordt hiermee niet opgelost, maar eenzijdig benaderd zonder dat daar een duidelijke onderbouwing voor wordt gegeven. De gedane aanname en gekozen methode bieden geen oplossing het kip-eiprobleem, terwijl daarvoor wel mogelijkheden bestaan.
- De keuze om de SVB als verklarende variabele op te nemen is onzes inziens niet verdedigbaar: er worden door de gekozen aanpak in het klassieke domein bewust



aansluitverschillen voor de betrokken gemeenten gecreëerd, op basis van een in het verleden gekozen noodoplossing om aansluitverschillen op te lossen, die waren ontstaan door slecht werkende modellen. Dit is echt de wereld zijn kop: je wilt betere modellen ontwikkelen en daarvoor implementeer je de manco's van de oude modellen. Tevens loop je het risico dat een deel van de verklaring van de objectieve maatstaven wordt overgenomen door de SVB en dat verschuiving plaatsvindt van het 'objectieve deel' naar het 'subjectieve deel'. en dat leidt ertoe dat de objectieve maatstaven onvoldoende verklaring van de uitgaven van de G4-gemeenten en van de Waddengemeenten voor hun rekening nemen.



6 Meetpunten 4, 5 en 6: Betrouwbaarheid, validiteit, transparantie/reproduceerbaarheid

Dit hoofdstuk bespreekt de conclusies van deze contra-expertise. Achtereenvolgens komen de volgende onderzoeksvragen aan bod:

4. Zijn de onderzoeksresultaten (ontwikkelde verdeelmodellen) betrouwbaar?
5. Zijn de onderzoeksresultaten (ontwikkelde verdeelmodellen) valide?
6. Zijn de onderzoeksresultaten reproduceerbaar, transparant en (in dit geval) onderhoudbaar?

6.1 Betrouwbaarheid

De rapporten voor zowel het klassieke als sociaal domein bevatten maar zeer weinig informatie over de output van de gedraaide regressieanalyses. Voor beide domeinen blijft dit beperkt tot vermelding van de R^2 -waarde, waarbij voor het klassieke domein uitsluitend de R^2 voor de hoofdclusters wordt vermeld en niet voor de geschatte modellen van alle subclusters. Zonder rapportage van de statistische uitkomsten van de regressieanalyses, zoals de gevonden coëfficiënten en significantieniveaus, is het niet mogelijk om op basis van de rapporten uitspraken te doen over de statistische betrouwbaarheid van de uitgevoerde analyses. Daar waar aan andere aspecten, zoals de datavaliditeit, veel aandacht besteed is aan de onderbouwing, schiet dit op het gebied van statistische onderbouwing tekort. De R^2 waarden die wel zijn gerapporteerd, zijn in de regel van een zeer aanvaardbaar niveau.

In hoeverre de steekproef uitkomsten geeft die voor alle gemeenten van toepassing zijn, is alleen door AEF voor het sociaal domein onderzocht op basis van Iv3-gegevens. Er wordt met enige voorzichtigheid gemeld, dat de verschillen acceptabel zijn, maar er worden geen cijfers getoond om deze verschillen expliciet te maken.

6.2 Validiteit

De modellen kunnen als valide beschouwd worden als zij de daadwerkelijke uitgaven goed weerspiegelen en daarmee recht doen aan het centrale doel van kostenoriëntatie.

6.2.1 Validatiestappen in beide onderzoeken

Beide onderzoeken hebben zelf verschillende stappen gezet om de uitkomsten van de modellen te valideren. De verklaringsmodellen in het klassieke domein zijn op de volgende manieren gevalideerd:

1. Gericht gemeenten buiten de steekproef gehouden
2. Steekproef gewogen om te compenseren voor ondervertegenwoordiging kleine gemeenten
3. Aselecte groep van 75 gemeenten uit de steekproef
4. Model schatten op netto lasten 2018 (uitvraag steekproef)

In het onderzoek in het sociaal domein zijn de volgende validatiestappen uitgevoerd:

1. Model schatten op netto lasten 2018 (uitvraag steekproef)
2. Verkleinen steekproef
3. Model schatten op Iv3-gegevens: voor alle gemeenten en alleen voor steekproefgemeenten



Voor beide onderzoeken geldt dat de rapporten slechts zeer globale informatie over de uitkomsten van de validatiestappen bevatten. AEF beperkt zich tot het vergelijken van de R^2 -waardes van het gebruikte model en de validaties. Cebeon presenteert een correlatietabel van de uitkomsten van het gebruikte model en de validaties. Het ontbreken van gedetailleerde informatie over de statistische uitkomsten van de validaties maakt dat het niet mogelijk is om goed te beoordelen in hoeverre deze de validiteit van de gekozen modellen bevestigen. Een uitgebreidere weergave van statistische uitkomsten was ook hier wenselijk geweest.³²

Daarnaast moet worden opgemerkt dat de validaties in het klassieke domein zijn uitgevoerd op de verklaringsmodellen, waarin AEM en SVB als verklarende variabelen zijn opgenomen. In de uiteindelijke verdeelmodellen zijn deze geschrapt, waardoor geen validatie heeft plaatsgevonden op de uiteindelijke uitkomst van het onderzoek: het verdeelmodel. In het sociaal domein zijn validaties uitgevoerd voor alle varianten van de verklaringsmodellen en dus ook voor de modellen die uiteindelijk hebben geleid tot de verdeelmodellen.

6.2.2 De gebruikte data

Voor beide onderzoeken is gebruikt gemaakt van de kostengegevens van 93 steekproefgemeenten.³³ Er is veel aandacht besteed aan het uitvragen, opschonen en bewerken van deze data en het in beeld krijgen van de inhoudelijke achtergronden van de kosten. Deze wijze van dataverzameling en de consciëntieuze manier waarop de kosten van gemeenten tot in detail in kaart zijn gebracht, zorgen ervoor dat de dataset waarop de analyses zijn uitgevoerd van hoge kwaliteit is, wat de validiteit van de onderzoeken ten goede komt. Met de algemeen beschikbare Iv3-gegevens was dit waarschijnlijk niet mogelijk geweest.

Een kanttekening daarbij is dat de verdeling van het gemeentefonds volgens de Fvw dient uit te gaan van noodzakelijke kosten, dus dienen kosten die voortvloeien uit beleids- en inrichtingskeuzes van gemeenten niet mee te tellen. Bij het in kaart brengen van de uitgaven is het niet mogelijk gebleken onderscheid te maken tussen noodzakelijke kosten en kosten die voortvloeien uit keuzes van gemeenten. In dit opzicht wijken de gebruikte data dus af van de gewenste grondslag voor de analyse. In de onderzoeken wordt wel helder toegelicht waarom deze keuze gemaakt is, het lijkt dan ook aannemelijk dat dit de best mogelijke oplossing is.

6.2.3 Maatstaven als kostendrijvers

Met name voor het sociaal domein is gedegen onderzoek gedaan naar de maatstaven en de bruikbaarheid daarvan in de verdeelmodellen. Er is literatuurstudie uitgevoerd, gemeenten ondervraagd en interviews gehouden bij wetenschappers en kennisinstellingen. Daarbij zijn maatstaven op kwalitatieve gronden beoordeeld op een groot aantal criteria, waaronder kostenoriëntatie: een voldoende verband met noodzakelijke kosten van gemeenten. Al met al is veel aandacht besteed aan de selectie van maatstaven, onafhankelijk en voorafgaand aan de modelschattingen. Voor het klassieke domein is de veronderstelling aangehouden dat de maatstaven, die zijn gebruikt in de huidige verdeelmodellen, zich in voldoende mate bewezen hebben te voldoen aan de vereiste criteria en maakt dit niet verder expliciet. Voor de algehele

³² Of het wel/niet bewerken van de data de uitkomsten beïnvloeden kan overigens pas worden getoetst als de bewerkte cijfers openbaar worden gemaakt.

³³ Er hebben 93 gemeenten gereageerd op het verzoek om gegevens. Daarvan bleken de gegevens van 91 gemeenten bruikbaar voor het sociaal domein en de gegevens van 90 gemeenten waren bruikbaar voor het klassieke domein.



verantwoording van het nieuwe verdeelmodel was een naderde duiding of heldere verwijzing naar eerder onderzoek nuttig geweest. Verder ontbreekt in het rapport over het klassieke domein de duiding vooraf van de toegelaten tekens, zoals voor het sociaal domein wel is gedaan en worden negatieve verbanden met uitgaven op voorhand uitgesloten.

6.2.4 Gebruik van AEM en SVB als verklarende variabelen

In het klassieke domein zijn de beschikbare eigen middelen (AEM) van gemeenten en de vaste bedragen (SVB) voor de G4- en Waddengemeenten als verklarende variabelen in het model opgenomen. Hierin ligt de aanname besloten dat grotere beschikbaarheid van eigen middelen leidt tot hogere uitgaven en niet omgekeerd. Het kip-eiprobleem van de causale relatie tussen beschikbare middelen en uitgaven wordt daarmee slechts in één richting bekeken. Deze benadering is onvolledig en wordt ook niet voldoende onderbouwd in het rapport. Het verwijderen van de AEM en SVB bij de stap van verklaringsmodel naar verdeelmodel leidt er bovendien toe dat op het uiteindelijk gebruikte model geen validatie heeft plaatsgevonden.

Een ander bezwaar tegen de werkwijze om de AEM in het verklaringsmodel op te nemen en te verwijderen in het verdeelmodel, is dat de inkomsten van gemeenten op deze manier op twee plaatsen verevend worden: in het uitgavenmodel wordt gecorrigeerd voor eigen middelen, maar de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt, naast de uitgavenmodellen, ook bepaald door een inkomstenmodel.³⁴ In het inkomstenmodel worden de inkomsten van gemeenten op basis van objectieve maatstaven verevend. De uitkering van gemeenten die meer mogelijkheden hebben om inkomsten te genereren (bijvoorbeeld door hoge WOZ-waardes van onroerend goed) wordt dus via inkomstenverevening al lager.

Door het opnemen van de SVB als verklarende variabele in het model worden de daaraan gerelateerde kosten opgenomen door de coëfficiënt voor SVB. Weliswaar kan dat eraan bijdragen dat de kosten van de G4 beter vergelijkbaar zijn met de overige gemeenten, maar tegelijkertijd wordt met deze werkwijze bij voorbaat al uitgesloten dat er met objectieve maatstaven een verklaring voor een afwijkend kostenpatroon van de G4 gevonden wordt. Met deze onderzoeksmethode is dus geen poging gedaan om de kosten van de G4 met objectieve maatstaven te verklaren. Dit is des te opmerkelijker, omdat in het rapport zelf een cumulatie van factoren wordt genoemd die voor de G4 tot hogere kosten kan leiden. Doordat dit niet is meegenomen in de analyse, is onwaarschijnlijk dat het resulterende verdeelmodel een goede weerspiegeling is van de kostenstructuur van de G4-gemeenten.

6.3 Reproduceerbaarheid, transparantie en onderhoudbaarheid

6.3.1 Reproduceerbaarheid en transparantie

Voor beide onderzoeken is gebruik gemaakt van een dataset die verkregen is met behulp van een steekproef onder 93 gemeenten. Op die dataset zijn nog enkele bewerkingen uitgevoerd. De gebruikte dataset is op dit moment niet openbaar beschikbaar, evenmin is duidelijk welke bewerkingen er precies zijn uitgevoerd. Dat maakt het op dit moment niet goed mogelijk het onderzoek te reproduceren. Dit verandert uiteraard op het moment dat de gebruikte dataset openbaar wordt gemaakt.

³⁴ Het inkomstenmodel is geen onderdeel van deze contra-expertise. Het is nog niet duidelijk hoe het inkomstenmodel er in het nieuwe verdeelmodel exact uit gaat zien. Als in het nieuwe verdeelmodel een inkomstenmodel wordt opgenomen naar analogie van het bestaande, zou sprake zijn van tweevoudig verevenen.



Een ander obstakel voor de reproduceerbaarheid van de onderzoeken is dat de rapportages erg summier zijn in het omschrijven van de uitgevoerde regressies. Regressievergelijkingen zijn in de rapportages niet te vinden en voor sommige maatstaven geldt dat niet duidelijk is op welke wijze deze in de regressie zijn opgenomen. Omdat ook de uitkomsten van de regressies slechts zeer beknopt worden weergegeven, is het voor een buitenstaander praktisch onmogelijk het onderzoek te reproduceren.

Beide onderzoeken zijn wel transparant over de bestuurlijke afwegingen en gemaakte keuzes voor voorkeursmodellen. Er wordt over het algemeen duidelijk aangegeven welke stappen er zijn genomen en welke keuzes er zijn gemaakt om maatstaven op te nemen of te verwijderen uit het model om andere gronden dan een zo hoog mogelijke verklaringsgraad.

6.3.2 Onderhoudbaarheid van het nieuwe verdeelmodel

Het nieuwe verdeelmodel is goed onderhoudbaar, in de zin dat de gewichten van de maatstaven bekend en constant zijn en dat de maatstaven goed gedefinieerd zijn en jaarlijks worden gepubliceerd door het CBS. Een uitzondering vormen de nieuwe maatstaven³⁵, waarvan de waarden per gemeente niet bekend zijn. In die zin zijn de verdelingen pas onderhoudbaar en reproduceerbaar, als ook deze nieuwe maatstaven jaarlijks door het CBS worden vastgesteld en worden gepubliceerd. Ook is sprake van een aantal maatstaven met drempels, waarbij in een enkel geval dezelfde maatstaf verschillende drempels kent in het model. Dit laatste komt de onderhoudbaarheid niet ten goede. Om de gewichten van het model over enige tijd opnieuw vast te stellen op basis van een recente jaargang is niet eenvoudig: de data-opvraag en -verwerking voor de 93 gemeenten moet dan wederom worden uitgevoerd.³⁶

6.4 Conclusies ten aanzien van betrouwbaarheid, validiteit, transparantie en reproduceerbaarheid

Bestudering van de rapporten levert de volgende conclusies op ten aanzien van de betrouwbaarheid en validiteit van de resultaten van de herijking:

- **Betrouwbaarheid:** de rapporten voor zowel het klassieke als sociaal domein bevatten maar zeer weinig informatie over de output van de uitgevoerde regressieanalyses. Zonder uitgebreidere informatie is het niet goed mogelijk om op basis van de rapporten uitspraken te doen over de statistische betrouwbaarheid van de uitgevoerde analyses. De gerapporteerde R^2 -waarden zijn over het algemeen goed te noemen.
- **Validiteit:**
 - De wijze van dataverzameling en de consciëntieuze manier waarop de kosten van gemeenten tot in detail in kaart zijn gebracht, zorgen ervoor dat de dataset waarop de analyses zijn uitgevoerd van hoge kwaliteit is, wat de validiteit van de onderzoeken ten goede komt.
 - Met name voor het sociaal domein is gedegen onderzoek gedaan naar bruikbare maatstaven, onafhankelijk en voorafgaand aan de modelschattingen. Voor het klassieke domein is uitgegaan van de geschiktheid van de bestaande maatstaven, zonder daar een uitgebreide onderbouwing voor te geven. Voor de algehele verantwoording van het nieuwe verdeelmodel was het passend geweest hier dieper op in te gaan.
 - Voor het klassieke domein kiest men ervoor de AEM en SVB als verklarende variabelen in het verklaringsmodel op te nemen. Hierin ligt de aanname besloten dat

³⁵ Migratieachtergrond, laag inkomen met drempel, uitkeringsbasis en gebruik specialistische GGZ.

³⁶ Met het oog op het onderhoud van het model zou interessant zijn na te gaan hoe groot de invloed van de bewerking van de Iv3-data is op de uitkomsten.



grotere beschikbaarheid van eigen middelen leidt tot hogere uitgaven en niet omgekeerd. Het kip-eiprobleem van de causale relatie tussen beschikbare middelen en uitgaven wordt daarmee slechts in één richting bekeken. Deze benadering is onvolledig en is schadelijk voor de validiteit van de uitkomsten.

- Door de SVB als verklarende variabele in het geschatte model van het klassieke domein op te nemen en na schatting het gewicht op 0 te zetten, ontstaan aansluitverschillen bij de betrokken gemeenten als gevolg van de manco's van het huidige verdeelmodel. Daarnaast zorgt deze aanpak er mogelijk voor dat de objectieve maatstaven een te beperkt deel van de verklaring van de uitgaven van G4 en Waddengemeenten voor hun rekening nemen.
- Het verwijderen van de AEM en SVB bij de stap van verklaringsmodel naar verdeelmodel van het klassieke domein leidt er bovendien toe dat op het uiteindelijk gebruikte verdeelmodel geen validatie heeft plaatsgevonden en dat daarmee de aansluitverschillen, die worden veroorzaakt door de aanpak met betrekking tot AEM en SVB, niet zijn onderzocht.
- De regressieanalyses zijn moeilijk reproduceerbaar of te herschatten op basis van nieuwe jaargangen, daarvoor is de gerapporteerde technische informatie te sober en dient een nieuwe uitvraag en verwerking van data bij de 93 steekproefgemeenten opnieuw te worden gedaan. De afwegingen en bestuurlijke keuzes zijn goed inzichtelijk gemaakt in de rapportage.



7 Conclusies

7.1 Inleiding

Het is een algemeen aanvaarde opvatting dat door verandering van het takenpakket van gemeenten, onder andere als gevolg van decentralisatie, de bestaande verdeelmodellen niet goed meer aansluiten bij de werkelijke kosten van gemeenten. Het ministerie van BZK heeft daarom opdracht gegeven om de verdeelmodellen te herijken. Deze opdracht is uitgevoerd door twee onderzoeksbureaus:

- Cebeon heeft nieuwe verdeelmodellen ontwikkeld voor het "klassieke domein", dit omvat de taken op gebied van bestuur en burgerzaken, infrastructuur, onderwijs, openbare orde en veiligheid, sport, cultuur en recreatie.
- AEF heeft nieuwe verdeelmodellen ontwikkeld voor het "sociaal domein", dit omvat de gemeentelijke taken op het gebied van jeugd(zorg), Wmo en participatie.

Voor de ontwikkeling van deze herijkte verdeelmodellen hebben beide onderzoeksbureaus gebruik gemaakt van een nieuwe methode: er wordt gewerkt met een statistische techniek, de zogenoemde regressieanalyse, waarvoorheen de methoden van verschillenanalyse gebruikt werd.

Naar aanleiding van de publicatie van de rapporten voor de herijkte verdeelmodellen in het sociaal en klassieke domein heeft de gemeente Den Haag – mede namens Amsterdam, Rotterdam en Utrecht – aan Panteia gevraagd een contra-expertise uit te voeren. De hoofdvraag is daarbij als volgt geformuleerd:

Wat is de kwaliteit van het verdeelmodel en heeft het model zwakke punten?

Om deze vraag te beantwoorden, heeft Panteia een meetlat gelegd naast de onderzoeksrapporten van AEF en Cebeon. Deze meetlat bestaat uit de volgende deelvragen van de contra-expertise:

1. Is het doel van het onderzoek helder (en helder genoeg geformuleerd)?
2. Zijn de uitgangspunten en aannamen helder, onderbouwd en verdedigbaar met het oog op de doelstelling?
3. Is de onderzoeksaanpak helder, onderbouwd en verdedigbaar met het oog op de doelstelling?
4. Zijn de onderzoeksresultaten (ontwikkelde verdeelmodellen) betrouwbaar?
5. Zijn de onderzoeksresultaten (ontwikkelde verdeelmodellen) valide (meten de modellen wat zij moeten meten, oftewel doen zij recht aan de doelstelling van het onderzoek)?
6. Zijn de onderzoeksresultaten reproduceerbaar, transparant en (in dit geval) onderhoudbaar?

Deze zes aspecten vormen de deelvragen van deze contra-expertise. De beantwoording van deze vragen is volledig gebaseerd op de rapporten van AEF³⁷ en Cebeon³⁸. Het onderzoek concentreert zich nadrukkelijk op de uitgangspunten en de aanpak, zoals verwoord in de beide deelrapportages van AEF en Cebeon. Deze contra-expertise richt zich niet op het narekenen van de uitkomsten van de herijking of het traceren van de gevoeligheden van de uitkomsten voor de gekozen uitgangspunten. Om dat uit te voeren is zeer gedetailleerde informatie nodig over de gebruikte data, de verwerkingsstappen en de analysespecificaties van AEF en Cebeon.

³⁷ AEF (2020), *Een nieuw budgetverdeelmodel voor het sociaal domein* en AEF (2020), *Onderzoeksverantwoording Herijking gemeentefonds sociaal domein*.

³⁸ Cebeon (2020), *Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds*.



Dit hoofdstuk bespreekt de overkoepelende conclusies van deze contra-expertise.

7.2 Plussen en minnen van de herijking

Er is door AEF en Cebeon veel werk verricht om te komen tot herijkte verdeelmodellen in het sociaal en klassieke domein. Voor het eerst zijn de verdeelmodellen tot stand gekomen met behulp van regressieanalyse op de gemeentelijke uitgaven. Hiermee is een belangrijke stap gezet om de kwaliteit van de verdeelmodellen te vergroten en de modellen transparanter te maken en methodologisch beter te onderbouwen.

Er is zeer gedegen en uitgebreid onderzoek gedaan naar de kosten van gemeenten. De diepgaande bestudering van de gemeentelijke uitgaven heeft gezorgd voor een betrouwbare dataset om de verdeelmodellen op te baseren. Deze werkwijze heeft wel tot gevolg dat de analyses zijn uitgevoerd op een steekproef van gemeenten, waar het de voorkeur had gehad de gehele populatie te gebruiken. Dit is echter een verdedigbare keuze, gezien de tijd die nodig is voor het goed in kaart brengen van de kosten en de mindere betrouwbaarheid van de openbare gegevens van het CBS (Iv3-data).

De steekproef is scheef verdeeld, de grote gemeenten zijn oververtegenwoordigd. Het had voor de hand gelegen om bij de modelschattingen de gemeenten te herwegen naar populatieverhoudingen. Deze scheve verdeling kan tot gevolg hebben dat de gewichten te weinig gebaseerd zijn op de kleinere gemeenten en dat ze bij herweging veranderen. In dat licht gezien roept niet-wegen twijfel op rond de validiteit van de gewichten, er is immers geen recht gedaan aan de verhoudingen van de gemeentelijke populatie.

Voor beide domeinen is het aantal gebruikte maatstaven verminderd, wat de eenvoud en begrijpelijkheid van het model ten goede komt. Bovendien is de set van gebruikte maatstaven herzien: in het sociaal domein is uitgebreid onderzoek gedaan naar geschikte maatstaven, terwijl in het klassieke domein veel aandacht is besteed aan het vervangen van ongewenste en onduidelijke maatstaven. Dit leidt tot een begrijpelijker en beter onderhoudbare set maatstaven. Daarbij is de onderbouwing van de maatstaven als 'kostendrijvers' belangrijk, want als een maatstaf wel gecorreleerd is aan de uitgaven, maar geen kostendrijver is, is sprake van een schijnverband en loopt men het risico dat de ontwikkeling van de uitgaven bij gemeenten niet in de pas loopt met de ontwikkeling van de desbetreffende maatstaf en dat de kostenoriëntatie van het verdeelmodel in het geding komt. Voor het sociaal domein wordt aan deze onderbouwing veel aandacht besteed, voor het klassieke domein is deze beperkt tot een indirecte verwijzing naar eerder onderzoek. Dat laatste vinden wij, gezien het belang van een inhoudelijke toetsing van de maatstaven, te mager.

Voorafgaand aan de herijking is een uitgebreid beoordelingskader opgesteld. Hiermee is inzichtelijk gemaakt aan de hand van welke criteria de verdeelmodellen beoordeeld worden. Dit biedt een duidelijk uitgangspunt voor de herijking van de verdeelmodellen. Uiteindelijk moeten de criteria uit het beoordelingskader echter tegen elkaar afgewogen worden. Dit leidt ertoe dat de definitieve uitkomst van de verdeelmodellen in feite een bestuurlijke keuze is. Deze keuzes hebben grote invloed op de verdeling van middelen tussen gemeenten en daarmee wordt het risico gelopen dat de objectiviteit van de uiteindelijke verdeling in het geding komt en dat gestuurd



wordt op wenselijke resultaten. We zien dat terug voor het cluster RME, waar de historische maatstaven zijn gemaximeerd op de bijdrage in de huidige verdeling. Wij vinden een dergelijke bestuurlijke ingreep wel erg ver gaan en vragen ons af of hier toch niet een meer objectieve vaststelling van de gewichten mogelijk was geweest.

De beide deelonderzoeken zijn niet op dezelfde wijze uitgevoerd. De methoden om maatstaven te selecteren zijn verschillend, de criteria worden verschillend gewogen en er wordt verschillend omgegaan met negatieve gewichten. Volgens ons was daar wel meer afstemming mogelijk geweest, ondanks de verschillende uitgangspunten³⁹.

In enkele clusters wordt een negatief gewicht gevonden voor de maatstaf inwoners of woonruimten en wordt dit opgelost door het betreffende gewicht op 0 te forceren. Hiermee wordt de meer-dan-evenredige toename van uitgaven in relatie tot de maatstaven in het model onvoldoende afgevangen.

Op basis van de uitgangspunten uit de Financiële verhoudingswet dient de verdeling gebaseerd te zijn op de noodzakelijke kosten van gemeenten. Met de gehanteerde methode is het niet mogelijk om de noodzakelijke kosten te onderscheiden van de kosten als gevolg van gemeentelijke keuzes. In het sociaal domein is er daarom voor gekozen geen poging te doen om dit onderscheid in de uitgavenmodellen terug te laten komen. Deze beslissing wordt goed onderbouwd. In het klassieke domein wordt ervoor gekozen om de beschikbare eigen middelen van gemeenten in de regressieanalyse mee te nemen als verklarende variabele. Hiermee wordt de aanname gemaakt dat extra (niet-noodzakelijke) uitgaven c.q. eigen beleid voortkomen uit beschikbaarheid van eigen middelen. De kwestie van causaliteit in twee richtingen (het 'kip-eiprobleem') wordt hiermee niet opgelost, maar eenzijdig benaderd zonder dat daar een duidelijke onderbouwing voor wordt gegeven. Bovendien worden de eigen inkomsten van gemeenten hiermee 'oververevend', verevening gebeurt namelijk ook al via het inkomstenmodel. Naar het oordeel van Panteia is dit een ernstige aantasting van de validiteit van het verdeelmodel in het klassieke domein.

In het verklaringsmodel voor het klassieke domein worden ook de SVB voor de G4- en Waddengemeenten opgenomen. Er is geen onderzoek gedaan naar de mogelijke noodzaak voor deze extra bedragen. Evenmin is er een poging gedaan om met andere dan de gebruikelijke lineaire benadering, de 'probleemcumulatie' in de G4, die in het rapport wel genoemd wordt, in de modellen te vangen. Het opnemen van de SVB als verklarende variabele in het model verwerpt in feite een mogelijk verband tussen objectieve gemeentelijke maatstaven en uitgaven bij de G4-gemeenten. De SVB waren ooit een noodoplossing om het tekort schieten van het oude verdeelmodel te compenseren en worden in het nieuwe model, naast de invloed van AEM, als maatstaf opgenomen om de uitgaven voor eigen beleid te zuiveren. De manco's van het oude model worden dus gebruikt om aansluitverschillen voor de desbetreffende gemeenten te bewerkstelligen met betrekking tot het nieuwe model. Dit is dusdanig tegenstrijdig en onlogisch dat dit onzes inziens niet verdedigbaar is, en het leidt ertoe dat de uitgaven van onder andere de G4-gemeenten niet correct worden afgevangen door het model.

³⁹ Het verdeelmodel voor het sociaal domein is 'from scratch' opgebouwd, voor het klassieke domein werd uitgegaan van de set maatstaven in het huidige model.



7.3 Slotconclusie

Het ontwikkelen van objectieve en eerlijke verdeelmodellen voor het gemeentefonds is geen sinecure. Er zijn veel beperkingen ten aanzien van de mogelijkheden voor modelbouw, er zijn statistische valkuilen, het verwerken van openbare gemeentelijke data tot betrouwbare informatie is lastig en zeer arbeidsintensief en er zijn vele bestuurlijke afwegingen te maken. AEF en Cebeon hebben een oprechte poging gedaan om zich hier doorheen te slaan en vast te houden aan de geformuleerde uitgangspunten en randvoorwaarden. Dit is ten dele gelukt, met name bij het onderzoek in het klassieke domein zijn de nodige kanttekeningen te plaatsen, waarbij de volgende er wat ons betreft uitspringen:

1. Het opnemen van de Specifieke Vaste Bedragen (SVB) uit het oude model in het nieuwe model voor het klassieke domein als manier om de uitgaven te corrigeren voor eigen beleidskeuzes is onzes inziens onacceptabel;
2. Het kip-eiprobleem wordt slechts vanuit één richting bekeken (eigen inkomsten leiden als vanzelf tot uitgaven) terwijl het, de naam zegt het al, een tweerichting probleem betreft (uitgaven moeten deels worden bekostigd uit eigen middelen); een poging om dit probleem ordentelijk en integraal op te lossen is niet gedaan en zou wat ons betreft hetzij alsnog moeten gebeuren hetzij (zoals in het sociaal domein) buiten beschouwing moeten blijven; in ieder geval geen halve aanpak, zoals nu het geval is.



Bijlagen

Bijlage 1 **Reactie van AEF en Cebeon op de contra-expertise**

Herijking gemeentefonds klassiek en sociaal domein

reactie van AEF en Cebeon op second opinion Panteia in opdracht van de G4 over de herijking van het gemeentefonds

Verschillende aanpak is logisch gevolg van verschillende verdeelproblemen

In het rapport van Panteia wordt de nadruk gelegd op verschillen tussen het klassieke en sociale domein. Het rapport spreekt van een ‘inconsistente’ uitwerking en suggereert dat het beter was geweest onderdelen tussen het klassieke en sociale domein op elkaar af te stemmen. Deze kritiek is onterecht en doet geen recht aan de gemaakte afwegingen en het proces dat is doorlopen.

intensieve afstemming tussen klassiek en sociaal domein

In het begin van het proces is afstemming gezocht over het beoordelingskader, de selectie van maatstaven, de afbakening van clusters (inclusief de ‘knip’ tussen klassiek en sociaal), het volume van de clusters, de methode (lineaire regressie), de steekproef en de dataverzameling. Bij de start in 2019 hebben hier AEF en Cebeon al over contact gezocht om eventuele ruis te minimaliseren. Daarnaast zijn in gezamenlijke stuurgroepvergaderingen voorstellen van de onderzoekers besproken en hebben de stuurgroepen de fondsbeheerders geadviseerd. Het beoordelingskader is in het klassiek domein aangepast om aan te sluiten bij het sociale domein, onderling zijn maatstaven uitgewisseld,⁴⁰ is de regressie analyse op vergelijkbare wijze opgezet en uitgevoerd (forward) et cetera. Kortom: stappen en keuzes in de twee percelen zijn zoveel mogelijk op elkaar afgestemd.

uitkomst gezamenlijke aanpak

Begin 2020 heeft het onderzoeksproces geleid tot twee rapportages. De stuurgroep in het sociaal domein heeft geadviseerd – op basis van het beoordelingskader - om de nieuwe verdeling over te nemen. Wel is nog aandacht gevraagd voor een uitschietersanalyse die door AEF in de loop van 2020 is uitgevoerd.

In het klassiek domein was de conclusie dat een transparant en uitlegbaar proces is doorlopen; op basis van de criteria van het beoordelingskader leidt dit op de meeste punten tot een verbetering. Er waren twijfels of het proces heeft geleid tot een goede kostengeoriënteerde verdeling (*gaat de globaliteit niet te veel ten kosten van de kostenoriëntatie?*). De stuurgroep heeft BZK geadviseerd om hier nog een verbeteringsslag te maken.

Het advies van de stuurgroep in het klassiek domein is overgenomen door de fondsbeheerder (zie brief aan de Tweede Kamer van 26 februari 2020). De verbeteringslag is door Cebeon in de periode mei-november 2020 uitgevoerd.

⁴⁰ Ook in het klassiek domein is geïnventariseerd in werksessies met gemeenten, de VNG klankbordgroep, de begeleidingscommissie en middels een oproep in de Nieuwsbrief of alle relevante kostendrijvers zijn meegenomen.



De achtergrond en problematiek in de klassieke clusters is anders en daardoor is het te verdedigen dat de uitwerking binnen de vastgestelde uitgangspunten op basis van maatwerk overwegingen is ingevuld. Verschillen in de gekozen uitwerking zijn een logisch gevolg van het feit dat een oplossing is gezocht voor verschillende verdeelproblemen.

Nadere toelichting onderzoek en de (aangescherpte) aanpak

De bevindingen uit de eerste fase van het onderzoek hebben in het klassiek domein geleid tot een aantal aanpassingen. We noemen ze kort en verwijzen voor de uitwerking naar het eindrapportages.

beoordelingskader in verdieping aangescherpt in klassiek domein

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 gezamenlijke beoordelingskader is vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg van de fondsbeheerders met de VNG in september 2019.

Wel heeft de stuurgroep klassiek (voor de verdieping in 2020) besloten om de criteria uit het beoordelingskader te *prioriteren*: primair kostenoriëntatie, secundair uitlegbaarheid en globaliteit, en tertiair de andere criteria. Het beoordelingskader is aanvullend aan het in de wet geformuleerde uitgangspunten.

maatstaven met onderbouwde inhoudelijke relatie hebben al meer dan 20 jaar hun nut in de praktijk bewezen

De huidige clustermaatstaven voor het klassiek domein hebben een onderbouwde, inhoudelijke relatie met de kostenpatronen van gemeenten. Dit is bevestigd in het POR 2010 en navolgend groot onderhoud. 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. 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 nog in werksessies met gemeenten en de begeleidingscommissie een toets uitgevoerd op de volledigheid.

In het sociaal domein was nog geen onderbouwde set maatstaven aanwezig, dus is daar meer aandacht besteed aan het verzamelen en toetsen van mogelijke maatstaven, ook omdat hier bestuurlijk grote behoefte aan was voor dit domein. In tegenstelling tot wat in de contraexpertise wordt gesteld, is hierin wel degelijk een set maatstaven per cluster afgestemd met de stuurgroep.

Daarnaast is besloten een aantal van de huidige maatstaven niet meer mee te nemen, omdat deze om verschillende redenen als ongewenst zijn aangemerkt. Zo werd het in het klassiek domein onwenselijk gevonden maatstaven met een negatief gewicht mee te nemen. Negatieve gewichten werden bestuurlijk ongewenst gevonden omdat ze niet uitlegbaar zijn.⁴¹ Het werd niet logisch gevonden wanneer een verdeelmodel dat is opgebouwd uit structuurkenmerken (kostendrijvers), er toe leidt dat wanneer gemeenten *meer* scoren op een bepaald structuurkenmerk (bijvoorbeeld toename bebouwingsdichtheid) zij *minder* middelen toebedeeld krijgen en vice versa.

In het sociale domein is hier de nuance aan toegevoegd dat een negatief gewicht wel toegestaan was mits het uitlegbaar was: als op inhoudelijke gronden verwacht kon worden dat een bepaalde kostendrijver leidde tot minder kosten, kon die wel opgenomen worden. Specifiek over de schaalvariabele inwoners is uitgebreid gesproken in de stuurgroep en de bestuurlijke kopgroep.

⁴¹ Vanuit de statistiek zijn negatieve gewichten voor maatstaven geen probleem. Een negatief gewicht draagt bij aan een optimale statistische oplossing (hoge verklaarde variantie R^2).



Daarbij is naast de verklaringsgraad ook gekeken naar het effect dat dit had op de aansluitverschillen. Het feit dat dit effect beperkt was, was een belangrijke reden om de uitlegbaarheid van het model te verkiezen boven een (beperkt betere) kostenoriëntatie.

verstoring door eigen middelen en eigen keuzes (beleidsvrijheid) in klassiek domein

Het maken van een verdeling wordt in de contraexpertise onterecht gereduceerd tot een technische exercitie met regressieanalyse. Daarbij wordt over het hoofd gezien dat de *verdeling ten dienste staat van de financiële verhoudingen* tussen Rijk en medeoverheden. *Dit betekent dat een verdeling in het kader van de Financiële-verhoudingswet 1997 ook bewust normatieve elementen in zich heeft die misschien niet altijd technisch of wetenschappelijk kunnen worden onderbouwd, maar wel goed aansluiten bij de bestuurlijke realiteit (en uitlegbaarheid).* Dit is ook de reden dat statistische maten die niet relevant zijn voor de besluitvorming niet opgenomen zijn in de rapportages. Wat betreft reproduceerbaarheid: alle relevante gegevens zijn overgedragen aan de opdrachtgever en daarmee in principe beschikbaar voor een verificatie.

In de eerste fase van het onderzoek is in het klassiek domein gebleken dat de beschikbaarheid van eigen middelen (onroerendezaakbelasting of overige eigen middelen) van grote invloed is op de netto lasten 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. Eigen middelen kunnen we niet negeren omdat deze wel impact hebben op uitgaven. Het is gewenst om zo veel mogelijk variantie te verklaren (ter voorkoming van *omitted variable bias*).

Door in de verklaringsmodellen in het klassiek domein te corrigeren voor de verstoringende werking van verschillen in beschikbare eigen middelen wordt dit voorkomen. In de literatuur zijn hier ook voorstellen voor gedaan (zie Allers 2005). Uiteindelijk is niet voor deze specificatie gekozen omdat het bestuurlijk gekozen uitgangspunt voor het modelleren van uitgavenclusters lineaire regressie analyse per cluster(onderdeel) is en geen structureel model. Technisch/econometrisch gezien zijn dit mogelijke verfijningen.

Wel blijft met deze verfijningen de vraag onbeantwoord of de eigen middelen worden ingezet voor noodzakelijke kosten. In het POR is daar geen aanwijzing voor gevonden. De voorgestelde werkwijze veronderstelt wederzijdse causaliteit die uiteen te rafelen is met structuurkenmerken. Omdat een groot deel van AEM wordt ‘verdiend’ vanuit bronnen die niet makkelijk kunnen worden verklaard door structuurkenmerken zien we daar wel beperkingen.

Ook bij andere maatstaven en gewichten -zoals bijvoorbeeld de centrummaatstaven- wordt niet de vraag gesteld of het gewicht de noodzakelijke kosten goed inschat (dan wel te hoog of te laag zit). De uitkomst van de regressie geeft aan welke deel van de variantie is te relateren aan structuurkenmerken, zonder daarbij onderzoek te doen naar de herkomst van de kosten en achterliggende kostendrijvers. Dit is onderdeel van de gekozen globale werkwijze. De vraag of extra middelen nodig zijn om noodzakelijke kosten te dekken kan ook niet op deze wijze worden beantwoord.

Verder merken we op dat het meenemen van de eigen middelen als verklaring voor de netto lasten los staat van de inkomstenverevening. Gemeenten krijgen het *niet* dubbel voor de kiezen; het volume van de uitgavenclusters wordt niet aangepast.



aandacht gevraagd voor de specifieke situatie van de G4

Bij de herijking is de opdracht meegegeven de netto lasten van alle gemeenten inclusief de G4 zoveel mogelijk te verklaren met reguliere (dynamische) maatstaven. Het uitgangspunt is om de G4 (of andere groepen gemeenten) niet als aparte groep te behandelen maar alle gemeenten mee te nemen in de modelschattingen.

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. 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. Als de fondsbeheerders er voor hadden gekozen de G4 apart te behandelen, hadden deze aandelen als nieuwe vaste bedragen kunnen dienen. Hiervoor is echter niet gekozen, wel is achteraf bestuurlijk de voorkeur uitgesproken om exceptionele aansluitverschillen van de G4 nader te beschouwen.

De regressie uitkomsten bieden op zichzelf onvoldoende houvast voor de beoordeling van de *noodzaak* en *omvang* van het hogere feitelijke netto lasten. In het klassiek domein is voorgesteld om nader onderzoek te doen naar de achtergronden van de (noodzakelijke) kosten van de G4 in relatie tot hun takenpakket en de verschillen ten opzichte van andere 100.000-plus gemeenten.

de steekproef doet recht aan verschillende eisen

Zoals in de rapportages onderbouwd, zijn de afwijkingen van de Iv3-informatie te groot om deze te gebruiken om verdeelmodellen op te baseren. Dit is dan ook niet gebeurd en ook een vergelijking met Iv3-gegevens voor alle gemeenten zoals in de contraexpertise wordt gesuggereerd is geen zinvolle exercitie. Wel vraagt een herijking om specifieke aandachtspunten bij het samenstellen van de steekproef. Voor de definitieve steekproef was voldoende spreiding van steekproefgemeenten over zes relevante kenmerken leidend (representativiteit): inwonertal, uitkeringen, FKG, bebouwingsdichtheid, regio (provincie) en uitgavenpatronen (relatief laag of hoog). Voor het sociaal domein zijn ook nog andere kenmerken meegenomen. Dat is een andere invulling van representativiteit dan de strikt statistische definitie. De contraexpertise stelt dat de modellen beter hadden kunnen worden herwogen om te corrigeren voor over- of ondervertegenwoordiging van bepaalde gemeenten. Hoewel dit in de meeste statistische analyses voor de hand ligt, is het binnen de gemeentefondssystematiek wenselijk om ook kenmerken van specifieke gemeenten mee te nemen in het model, mits deze een verklaarbare relatie hebben met de kosten. Een oververtegenwoordiging van dergelijke specifieke eigenschappen is een manier om ze beter terug te laten komen in de regressie. Statistische representativiteit is dus niet het enige doel bij een gemeentefondsonderzoek; voldoende variëteit in eigenschappen over het land is even zo belangrijk. Ook ‘extreme’ gemeenten moeten immers goed uit de voeten kunnen met het model.



Visie Panteia op de reactie van AEF en Cebeon

In deze bijlage geven wij beknopt commentaar op de reactie, die AEF en Cebeon hebben gegeven op de conclusies van de contra-expertise. Laten we beginnen met twee kleinere punten.

Een eerste constatering daarbij is dat wij op enkele punten een toelichting lezen die niet is af te leiden uit de oorspronkelijke rapporten. In deze gevallen stellen wij vast dat het beter was geweest als de toelichting in het rapport een aantal van deze punten had meegenomen. Het feit, dat blijkbaar ook forward regression is toegepast voor (een tweede) selectie van maatstaven het klassieke domein, is belangrijk om te weten en wordt nergens genoemd in de betreffende rapportage.

Wij constateren tevens dat AEF en Cebeon bewust kiezen voor een oververtegenwoordiging van gemeenten met bepaalde specifieke eigenschappen, 'om ze beter terug te laten komen in de regressie'. De keuze om specifieke gemeenten zwaarder mee te laten tellen dan hun aandeel in de populatie, is ontstaan bij de gratie dat de Iv3-cijfers ongeschikt zijn voor de analyses. Anders was gewoon de gehele populatie gemeenten in de schattingen meegenomen en was oversampling geen optie. De keuze voor oververtegenwoordiging van bepaalde gemeenten komt om die reden op ons niet erg logisch over.

De slotconclusie van de contra-expertise bestond uit twee delen, die wij zien als de meest fundamentele punten van kritiek op de gehanteerde methode. Daarom zijn wij van mening dat juist deze punten nadere aandacht behoeven. Ons commentaar richt zich daarom specifiek op de reactie ten aanzien van de twee punten uit de slotconclusie van de contra-expertise:

1. Het opnemen van de SVB als verklarende variabele in het model en het verwijderen hiervan bij de stap van verklaringsmodel naar verdeelmodel.
2. De omgang met het kip-eiprobleem: het opnemen van de AEM als verklarende variabele in het model en het verwijderen hiervan bij de stap van verklaringsmodel naar verdeelmodel.

Omgang met Specifieke Vaste Bedragen

In het oude verdeelmodel was men niet goed in staat om de hogere netto lasten van de G4-gemeenten te modelleren met objectieve maatstaven. Daarom werden de Specifieke Vaste Bedragen (SVB) ingevoerd om de G4 te compenseren voor hun hogere netto lasten als gevolg van aanvullende en meer intensieve taken. Bij de ontwikkeling van het nieuwe verdeelmodel is de wens uitgesproken de verdeling zoveel mogelijk op reguliere maatstaven te baseren.

De SVB zijn opgenomen in de verklaringsmodellen, volgens Cebeon als *objectivering* van het deel van de feitelijke netto lasten dat niet kan worden verklaard met reguliere maatstaven. Het ligt voor de hand dat er een sterke correlatie bestaat tussen de lasten van de G4 en de SVB; de SVB zijn immers ingevoerd om die hogere lasten te dekken. En uiteraard correleert de SVB met de maatstaven, die hoog scoren op de G4. Het gevolg van het opnemen van de SVB als verklarende variabele in het verklaringsmodel is dan ook dat dit ten koste gaat van het verklaringsdeel van de reguliere maatstaven, een deel van de verklaring wordt immers afgeroomd door de



'maatstaf' SVB. Hiermee krijgt men dus juist niet wat men beoogde, namelijk zoveel mogelijk verklaring op basis van reguliere maatstaven.

Vervolgens wordt de invloed van de SVB uit het model verwijderd en de gewichten van andere maatstaven worden proportioneel opgehoogd om tot eenzelfde omvang van het uitgavencluster te komen. Daarmee wordt bewust een aansluitverschil voor de G4-gemeenten gecreëerd. En dit verschil is nu juist het gevolg van een oplossing in het verleden om een ongewenst aansluitverschil te neutraliseren (door invoering van de SVB)! De enige manier om dit te rechtvaardigen is aan te tonen dat het deel van de SVB, dat in het nieuwe model de herverdeling veroorzaakt, in de huidige uitgaven van de G4 gebruikt wordt om niet-noodzakelijke uitgaven mee te financieren. Wij waarderen het voorstel van de onderzoeksbureaus om alsnog een onderzoek naar de achtergrond van de (noodzakelijke) kosten van de G4 te doen.

Het 'kip-eiprobleem'

Het 'kip-eiprobleem' van de relatie tussen beschikbaarheid van eigen middelen en de hoogte van de netto lasten is, zoals de naam al zegt, een probleem van causaliteit die in twee richtingen kan lopen. Dit type probleem is altijd lastig het hoofd te bieden. Zowel in het rapport van Cebeon als in de reactie op de contra-expertise wordt dit probleem eenzijdig benaderd. Een gedegen onderbouwing van die eenzijdige benadering ontbreekt, ook in de reactie op de contra-expertise: een simpele verwijzing naar de POR is als onderbouwing van dit majeure punt echt te mager.

AEF en Cebeon merken op, dat het meenemen van de eigen middelen als verklaring van de netto lasten los staat van de inkomstenverevening. De gekozen werkwijze zou niet leiden tot extra verevening van inkomsten, omdat 'het volume van de uitgavenclusters niet wordt aangepast'. De gekozen werkwijze leidt echter tot een andere verdeling: door de AEM in het verklaringsmodel op te nemen en de invloed te verwijderen uit het verdeelmodel, vindt een verschuiving plaats van gemeenten met relatief veel eigen middelen naar gemeenten met minder eigen middelen. Door deze werkwijze worden de beschikbare eigen middelen dus wel degelijk (gedeeltelijk) verevend via het uitgavenmodel. Vervolgens vindt ook verevening plaats van beschikbare middelen via het inkomstenmodel. Zodoende worden de eigen middelen 'oververevend' (niet dubbel verevend, zoals in de reactie ten onrechte staat).

Tot slot

Wij concluderen dat, lezende de reactie op de hoofdtekst van de contra-expertise, wij geen aanleiding zien de conclusies in de hoofdtekst bij te moeten stellen: onze bezwaren blijven onverkort van kracht. De lezer kan uit de reactie van AEF en Cebeon de aanvullende informatie over de achtergronden van bepaalde keuzes tot zich nemen, onze mening over de keuzes staat verwoord in de hoofdtekst.

Wij herhalen dat de onderzoeksbureaus een zeer lastig probleem hadden op te lossen, met zeer veel verschillende kanten en gezichtspunten, terwijl het data materiaal in het licht van die problematiek beperkt was. Los van onze kritiek op onderdelen van de methodiek, die essentieel zijn voor de uiteindelijke resultaten, hebben wij welgemeende waardering voor het geleverde werk en de gedegen manier, waarop AEF en Cebeon de complexe materie te lijf zijn gegaan.

