
Onderzoek maatstaf centrumfunctie



19803
eindrapport

8 juni 2020

I Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding en beleidscontext	3
1.2	Doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen	3
1.3	Leeswijzer	4
2	Naar een verbeterde centrummaatstaf	5
2.1	Hoe werken de huidige maatstaven?	5
2.2	Hoe wordt het lokale en regionale klantenpotentieel berekend?	6
2.3	Wat zijn de kritiekpunten?	7
2.4	Waar liggen aanknopingspunten voor verbetering in het huidige gravitatiemodel?	8
2.5	Welke varianten zijn verkend?	9
2.6	Aan welke eisen moet een kostengeoriënteerde centrummaatstaf voldoen?	10
3	Beschrijving beschikbare data	11
3.1	Welke gegevens per woonkern zijn beschikbaar?	11
3.2	Wat zijn beperkingen van de beschikbare data?	12
3.3	Welke bewerkingen zijn uitgevoerd?	13
4	Empirische vergelijking van klantenpotentieel en centrumfunctie.....	15
4.1	Hoe ziet het huidige lokale en regionale klanten er uit?	15
4.2	Welke technische verbeteringen zijn doorgevoerd?	15
4.3	Welke verbeteringen voor de berekening van afstand zijn doorgevoerd?	16
4.4	Wat is het effect van de grenzen (20 en 60 km) los laten	17
4.5	Wat is het effect van verbeteringen door verzwaring met historisch en economisch karakter? 18	
4.6	Wat is het effect van verbetering door verzwaring met omgevingsadressendichtheid?	20
5	Beantwoording onderzoeksvragen.....	24
	Bijlagen	27
A	Beschrijving van de aangeleverde CBS-data	29

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en beleidscontext

aanleiding

In het gemeentefonds zijn maatstaven opgenomen om de additionele kosten voor gemeenten, die het gevolg zijn van de aanwezigheid van centrumvoorzieningen, te verevenen. Hiervoor wordt binnen het gemeentefonds gebruik gemaakt van het zogenaamde klantenpotentieel in twee verschillende varianten: het lokaal en het regionaal klantenpotentieel. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft twee onderzoeken laten uitvoeren naar de bovengenoemde verdeelmaatstaven.¹ De resultaten en conclusies van deze onderzoeken hebben BZK aanleiding gegeven om de maatstaven voor de centrumfunctie te herzien en te komen tot een verbeterde maatstaf voor de centrumfunctie die de huidige maatstaven voor het lokaal en regionaal klantenpotentieel vervangt. Ook individuele gemeenten geven aan dat de huidige maatstaven ‘niet meer goed passen’ en dat de feitelijke centrumfunctie van gemeenten mogelijk ondergeëvalueerd wordt in het gemeentefonds. Ten slotte beveelt de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) aan om de kosten van regionale opgaven te onderzoeken en te komen tot een herdefinitie van het begrip ‘centrumfunctie’. Het huidige ‘klantenpotentieel’ lijkt onvoldoende aan te sluiten op de maatschappelijke en economische ontwikkeling en opgaven van centrumgemeenten.²

context onderzoek

Dit onderzoek wordt uitgevoerd ter voorbereiding van de herijking van het gemeentefonds (zie Brief TK 6 juli 2018).³ In het herijkingsonderzoek zullen conclusies worden getrokken over het wel of niet aanpassen van de verdeling van clusters binnen het gemeentefonds. Het is wenselijk hierbij een nieuwe centrummaatstaf te introduceren. Doordat de planning is opgeschoven en de dataverzameling uitgebreider is uitgevoerd, heeft dit onderzoek grotendeels parallel aan het herijkingsonderzoek gelopen.

1.2 Doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen

doelstelling onderzoek

Om te komen tot een nieuwe maatstaf voor de centrumfunctie is de opdracht als volgt geformuleerd:

Ontwikkel een nieuwe maatstaf voor de centrumfunctie van gemeenten die de huidige twee maatstaven voor het lokaal en regionaal klantenpotentieel vervangt.

Daarbij dienen de volgende onderzoeksvragen te worden beantwoord:

¹ Olden, H., B. Steiner en L. Bingen (2017). *Centrumfunctie en het gemeentefonds: vooronderzoek naar bestaande maatstaven en alternatieven*. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

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

² Raad voor de financiële verhoudingen (nu: Raad voor het Openbaar Bestuur) (2017). *Economisch omgaan met financiële verhoudingen: een (regionaal) economisch perspectief op bestuurlijke en financiële verhoudingen*.

³ KST 34755 B/C Nr. 18, Brief aan de Tweede Kamer 'Heroverweging financiële verhoudingen' d.d. 6-7-2018.

1. Wat is de beste benadering voor reistijden tussen kernen en hoeveel complexer is deze benadering ten opzichte van het meten van hemelsbrede afstanden in kilometers?
2. Volstaat een uniforme benadering op basis van reistijden of dient er onderscheid gemaakt te worden in de reisbereidheid tussen verschillende regio's in Nederland?
3. Hoe kunnen de aspecten 'economisch karakter' en 'historisch karakter' het beste worden geoperationaliseerd?
4. Wat is de samenhang tussen de nieuwe en bestaande maatstaven (niet zijnde de klantenpotentiëlen) in de verdeling?
5. Op welke wijze moet de nieuwe maatstaf worden onderhouden? Is de maatstaf eenvoudig van een *update* te voorzien ten bate van periodiek onderhoud in het gemeentefonds?

Het rapport focust op de opdracht (doelstelling) om een nieuwe centrummaatstaf te ontwikkelen. Het onderzoek is gericht op technische verbeteringen zonder dat daarmee eenduidig kan worden vastgesteld of daarmee beter tegemoet wordt gekomen aan de kosten die gepaard gaan met het vervullen van een centrumfunctie. Dit onderdeel komt aan de orde in het Herijkingsonderzoek.

In hoofdstuk 5 worden alle onderzoeksvragen (samenvattend) beantwoord.

afbakening

In het kader van de decentralisaties in het sociaal domein worden er middelen toegedeeld aan vooraf bij wet aangewezen centrumgemeenten die een taak vervullen voor de omliggende regio (centrum-gemeenteconstructie); de overige gemeenten krijgen voor deze taken geen financiële middelen. De centrumgemeenteconstructie voor het toedelen van middelen in het sociaal domein valt buiten deze opdracht.

1.3 Leeswijzer

- in hoofdstuk 2 beschrijven we de achtergrond en werking van het lokale en regionale klantenpotentieel daarbij geven we aan waar verbeteringen van een nieuwe centrummaatstaf mogelijk zijn;
- in hoofdstuk 3 beschrijven we de beschikbare data en de uitgevoerde bewerkingen;
- in hoofdstuk 4 presenteren we verschillende varianten en maken een vergelijking tussen de huidige klantenpotentiëlen en varianten van een nieuwe centrummaatstaf;
- in hoofdstuk 5 geven we een antwoord op de geformuleerde onderzoeksvragen.

2 Naar een verbeterde centrummaatstaf

In dit hoofdstuk gaan we in op de volgende onderwerpen:

- hoe werken de huidige maatstaven? (§ 2.1)
- hoe wordt het lokale- en regionale klantenpotentieel berekend? (§ 2.2)
- wat zijn de kritiekpunten? (§ 2.3)
- waar liggen aanknopingspunten voor verbetering in het huidige gravitatiemodel? (§ 2.4)
- hoe kunnen nieuwe elementen (economisch en historisch karakter, reistijden) worden geoperationaliseerd? (§ 2.5)
- welke opties voor een kostengeoriënteerde centrummaatstaf moeten worden verkend? (§ 2.6)

2.1 Hoe werken de huidige maatstaven?

lokale en regionale klanten de basis

Er is sprake van een centrumfunctie wanneer een gemeente voorzieningen herbergt of verstrekt voor meer dan alleen haar eigen inwoners. Voor bepaalde voorzieningen is het benodigde ‘draagvlak’ groter dan de bevolkingsomvang van de gemeente waar de voorziening is gevestigd. Dit betreft veelal grootschalige en/of specialistische voorzieningen. Maar de centrumfunctie kan ook betrekking hebben op de beschikbaarheid van een naburige bibliotheek of zwembad (i.e. voorzieningen die goed bereikbaar zijn voor inwoners van net buiten de gemeente).

De kosten van een centrumfunctie worden op dit moment in het gemeentefonds (voornamelijk) gehonoreerd via maatstaven voor lokaal en regionaal klantenpotentieel.⁴ Veel lokale of regionale klanten vertalen zich in een (relatief) hogere algemene uitkering. De twee maatstaven zijn gebaseerd op een simpel graviteitsmodel voor de verwachte ruimtelijke interactie tussen inwoners van kernen. Het basis model is gebaseerd op natuurkundige zwaartekrachtwetten die massa’s (lees woonkernen) op elkaar uitoefenen. Een ‘zware kern’ trekt relatief zwaar aan de omgeving, terwijl van een lichte kern weinig ‘aantrekkingskracht’ uitgaat. Zwaar of licht wordt bepaald door het aantal inwoners. Het gaat daarbij niet om gemeentelijke inwoner-aantallen maar om inwoners van woonkernen. De (inwoners van) woonkernen trekken onderling via hemelsbrede afstanden aan elkaar. In het lokale en regionale klantpotentieel is daarbij de trekkracht gemaximeerd: lokaal tot maximaal 20 kilometer en regionaal tot maximaal 60 kilometer. Er ligt geen onderzoeksmatige onderbouwing aan deze twee grenzen ten grondslag. De aanname is gemaakt dat voor lokale voorzieningen men bereid zou zijn maximaal circa 20 kilometer af te leggen (‘een uur op de fiets’) en voor voorzieningen met een regionaal karakter maximaal circa 60 kilometer (‘een uur in de auto’).

De klantenpotentiëlen zijn momenteel een proxy van de centrumfunctie van een gemeente. Het lokaal klantenpotentieel is een indicator voor de lokale centrumfunctie (bijvoorbeeld winkels, bibliotheek, ziekenhuis of zwembad); het regionaal klantenpotentieel voor de regionale centrumfunctie (bijvoorbeeld culturele voorzieningen, festivals, hogescholen en werkgelegenheid). Het zijn algemene maatstaven die toepasbaar zijn op de kosten op alle beleidsterreinen, waarvan wordt verondersteld dat de gemeentelijke kosten samenhangen met de mate waarin gemeenten een centrumfunctie hebben. Deze maatstaven werden in eerste instantie alleen toegepast op twee beleidsclusters: Kunst & ontspanning en Zorg & maatschappij. Inmiddels

⁴ Deze maatstaven maken onderdeel uit van de ijkpunten voor de volgende (sub)clusters: kunst, ontspanning, groen, maatschappelijke ondersteuning, jeugd, minimabeleid, overig werk en inkomen, overige educatie, wegen en water, fysiek milieu, brandweer, bestuursorganen. Daarnaast spelen klantenpotentiëlen een rol bij de verdeling van de middelen van de integratie-uitkering sociaal domein.

worden deze maatstaven ook toegepast op de beleidsclusters: Wegen & Water en Bestuur & Veiligheid (sinds 2001), Werk & Inkomen (sinds 2006) en dus ook in de integratie-uitkering Sociaal domein (o.a. begeleiding, maatschappelijke opvang en hulp bij huishouden)

2.2 Hoe wordt het lokale- en regionale klantenpotentieel berekend?

Het *lokale klantenpotentieel* is als volgt door het CBS gedefinieerd.

Aantal potentiële lokale klanten van de woonkernen(Gf-Fvw) in een gemeente. Het aantal potentiële lokale klanten van een woonkern(Gf-Fvw) is gedefinieerd als het aantal inwoners dat die kern aantrekt uit alle kernen binnen een straal van 20 kilometer. De som van het aantal potentiële regionale klanten over alle gemeenten is gelijk aan het landelijk inwonertal op 1 januari en is afgerond op 10-tallen.

$$KPLOK_i = \frac{\sum \frac{M_i * M_j}{D_{ij}}}{\sum \frac{M_i}{D_{ij}^2}}$$

Het *regionale klantenpotentieel* is als volgt door het CBS gedefinieerd:

Aantal potentiële regionale klanten van de woonkernen(Gf-Fvw) in een gemeente. Het aantal potentiële regionale klanten van een woonkern(Gf-Fvw) is gedefinieerd als het aantal inwoners dat die kern aantrekt uit alle kernen binnen een straal van 60 kilometer. De som van het aantal potentiële regionale klanten over alle gemeenten is gelijk aan het landelijk inwonertal op 1 januari en is afgerond op 10-tallen.

$$KPREG_i = \frac{\sum \frac{M_i^2 * M_j^2}{D_{ij}^2}}{\sum \frac{M_i^2}{D_{ij}^2}}$$

waarbij:

- M is het aantal inwoners van een woonkern;
- D is de hemelsbrede afstand tussen woonkernen;
- i en j zijn indices voor woonkernen.

In de berekening van het huidige klantenpotentieel wordt het aantal inwoners gedeeld door de afstand in het kwadraat (lokaal) en inwoners in het kwadraat gedeeld door afstand in het kwadraat (regionaal) en vervolgens gesommeerd over alle kernen. De twee centrale factoren zijn dus inwoners in de teller van de breuk en afstand tussen kernen in de noemer.

Om de aantrekkingskracht van grote kernen op regionale voorzieningen te benadrukken, wordt het inwonertal bij het regionaal klantenpotentieel gekwadrateerd. De veronderstelling was dat het inwonertal bij regionale voorzieningen een belangrijker rol speelt dan bij lokale voorzieningen, omdat grootschalige voorzieningen een groot draagvlak nodig hebben (Van Zaalen et al. 1997⁵).

⁵ Zaalen, W.M.C. van (red) (1997). Handboek financiële verhoudingen. VNG.

2.3 Wat zijn de kritiekpunten?

kritiek op centrumfunctie vanuit uitlegbaarheid, plausibiliteit en dynamiek

Geconstateerd is dat de (lokale en regionale) klantenpotentiëlen onvoldoende aansluiten bij het feitelijke gebruik van centrumvoorzieningen:

- de *verzorgingsstructuur* van (centrum) gemeenten is de afgelopen twintig jaar sterk veranderd. Dit heeft onder ander te maken met veranderende taken van gemeenten, het aanbod van voorzieningen, voorkeuren van burgers en bedrijven en veranderende mobiliteit (reistijden en afstanden);
- *alternatieve indicatoren* (deels gebaseerd op pendel en gebruik van voorzieningen) laten zien dat zij (inhoudelijk en theoretisch) beter aansluiten bij de feitelijke centrumfunctie van gemeenten;
- het aantal *inwoners* is *geen toereikende indicator* voor de aantrekkelijkheid van een gemeente voor bezoekers uit andere gemeenten. Uit onderzoek van Steiner, Fris & Ponds⁶ blijkt dat ook andere factoren, zoals historische kern en economisch karakter, extra ‘trekkracht’ op de omgeving hebben;
- de *dynamiek tussen regio’s* verschilt. Bij het bepalen van de huidige klantenpotentiëlen worden landelijke uniforme maximumafstanden gehanteerd. In de praktijk zal niet zozeer het aantal kilometers van belang zijn voor de af- of toename van de aantrekkingskracht tussen kernen maar vooral de reistijd. Door van reistijden uit te gaan zou ook recht kunnen worden gedaan aan regionale verschillen in reistijden/reisweerstand (randstand versus andere regio’s).

alternatieven om centrum te indiceren

Door Steiner, Fris & Ponds is geconcludeerd dat de huidige maatstaven voor klantenpotentiëlen minder plausibel en uitlegbaar zijn dan alternatieve indicatoren waarbij pendel en gebruik van voorzieningen worden gecombineerd.

Verdeelmaatstaven moeten echter niet alleen een zo goed mogelijk beeld geven van de centrumfunctie van gemeenten, ze moet ook de kosten zo goed mogelijk weerspiegelen. Steiner, Fris en Ponds geven aan dat de kostenrelevantie van de door hen onderzochte indicatoren beperkt is. Daarnaast geldt dat de gepresenteerde alternatieven, meer dan de huidige maatstaven, te beïnvloeden zijn door gemeentelijk beleid en dat de nieuwe indicatoren meer moeite vragen op het gebied van onderhoud dan de huidige maatstaven. Zij concluderen dat de door hen ontwikkelde indicatoren⁷ niet geschikt zijn als verdeelmaatstaf.

Wel verwachten Steiner, Fris en Ponds dat de nieuwe door hen ontwikkelde indicatoren geschikt zijn om bestaande verdeelmaatstaven aan te passen. Om die reden wordt geadviseerd om de verdeelmaatstaf:

- *niet langer te baseren op hemelsbrede afstanden tussen woonkernen maar op (benaderde) feitelijke reistijden;*
- *niet langer alleen te baseren op het aantal inwoners per woonkern maar (ook) op objectieve indicatoren die het historische karakter en economische situatie weerspiegelen.*

⁶ Steiner, B., P. Fris en R. Ponds (2018). *Onderzoek gemeenten met een centrumfunctie*. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁷ In de terminologie van het gemeentefonds is het gebruikelijk om te spreken van een (samengestelde) indicator voor pendelstromen en gebruik van centrumvoorzieningen. Wanneer de werking van deze indicator wordt afgestemd op feitelijke kostenpatronen wordt de indicator omgezet in een verdeelmaatstaf, waarbij rekening wordt gehouden met de eisen die daarbij gelden (zie Financiële-verhoudingswet 1997). Het verdient (ook met het oog op de uitlegbaarheid) de voorkeur om een duidelijk onderscheid te maken tussen enerzijds (samengestelde) indicatoren die de centrumfunctie van een gemeente indiceren (bijvoorbeeld door pendel of voorzieningen) en anderzijds een centrummaatstaf die als oriëntatiepunt en norm voor de verdeling van kosten wordt gehanteerd.

kostenoriëntatie van centrumfunctie

Een centrummaatstaf dient in zijn werking te worden *afgestemd* op gemeentelijke kostenpatronen.⁸ In het gemeentefonds is de centrumfunctie van gemeenten relevant voor zover daar *extra kosten* voor gemeenten uit voortvloeien. Hierbij kan worden gekeken naar directe kosten en indirecte (of afgeleide) kosten. Een deel van de directe kosten van centrumgemeenten is gerelateerd aan het gebruik van voorzieningen door niet-inwoners van de gemeente (denk aan: zwembaden, bibliotheek, theater en sportaccommodaties). Daarnaast heeft het gebruik van voorzieningen (hoger onderwijs, uitgaansgelegenheden, festivals of professionele voetbalclubs) door niet-inwoners mogelijk een relatie met indirecte (of afgeleide) kosten voor gemeenten in de sfeer van infrastructuur en veiligheid (bijvoorbeeld verkeerscongestie, hoger risicoprofiel brandveiligheid). In het herijkingsonderzoek van het gemeentefonds zal de afweging worden gemaakt tussen een globale centrummaatstaf die globaal kosten indiceert of een centrummaatstaf die nauwkeuriger is afgestemd op de kosten van gemeenten.

2.4 Waar liggen aanknopingspunten voor verbetering in het huidige gravitatiemodel?

Gezien de kritiek (§ 2.3) is het wenselijk de maatstaven lokale en regionale klantenpotentieel te verbeteren. Dit is heel goed mogelijk door vanuit de bestaande systematiek (in het gravitatiemodel) een aantal knoppen aan te brengen. Het huidige gravitatiemodel veronderstelt dat:

- de centrumfunctie van een gemeente wordt bepaald door de aantrekkingskracht van woonkernen (zie bijlage CBS voor de definitie van een woonkern);
- de aantrekkingskracht van woonkernen alleen afhankelijk is van het aantal inwoners en hun onderlinge, hemelsbreed gemeten, afstand. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar verschillen in typen kernen of kenmerken van de omgeving of de inwoners;
- er alleen onderscheid wordt gemaakt naar ‘lokale’ en ‘regionale’ centrumvoorzieningen. De aantrekkingskracht van lokale voorzieningen stopt bij 20 km (hemelsbrede) afstand tussen woonkernen. De aantrekkingskracht van regionale voorzieningen stopt bij 60 km (hemelsbrede) afstand tussen woonkernen;
- ervan uit wordt gegaan dat de werking van het model in alle regio’s gelijk is. Er wordt derhalve geen rekening gehouden met mogelijke regionale verschillen in reissnelheid (en reisbereidheid).

Dit betekent dat het onderzoek naar een alternatief voor de huidige centrummaatstaven gebaseerd op een meer uitgebreid gravitatiemodel zich in eerste instantie zal richten op de volgende knoppen waaraan kan worden gedraaid:

- *aantrekkingskracht van kernen*: op basis van de bevindingen uit het eerdere onderzoek van Steiner, Fris & Ponds kan de aantrekkingskracht van het ‘economisch’ en ‘historisch’ karakter van gemeenten in het graviteitsmodel worden geoperationaliseerd. Voor het operationaliseren van dergelijke factoren is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van variabelen die het CBS momenteel al per rastervierkant registreert (zie: Leeuwen, Guldemond en Faqiri, CBS, 2017), zodat de waarde per woonkern kan worden bepaald en eenvoudig in het huidige gravitatiemodel kan worden opgenomen. Voor bijvoorbeeld banen is een dergelijk registratie niet beschikbaar. Dit wordt ingeschat op basis van een enquête per gemeente en vertaald naar woonkernen (zie ook hoofdstuk 3);
- *de invloed van afkappunten*: het huidige model veronderstelt dat de werking van de centrumfunctie beperkt is tot een straal van respectievelijk 20 km en 60 km. In het onderzoek kan worden bekeken of deze arbitraire grenzen kunnen vervallen (of verder kunnen worden opgerekt/ingekort). Indien de afstandsgrenzen vervallen is wel belangrijk om de afnemende trekkracht (lineair of kwadratisch of anderszins) als knop op te nemen, zodat hiermee kan worden gevarieerd;

⁸ Zie Memorie van Toelichting Financiële-verhoudingswet 1997.

- *invloed van afstand*: het huidige model gaat uit van een hemelsbrede afstand tussen kernen. In het onderzoek dient te worden gekeken naar ‘afstand over de weg’ of indien mogelijk reistijd.

2.5 Welke varianten zijn verkend?

bepalen van varianten voor een nieuwe centrumfunctie

Op basis van de gegevens zijn vooraf relevante varianten voor de centrumfunctie bepaald. Dit is noodzakelijk omdat het totaal aantal mogelijke varianten groot is (dit zijn er minimaal 216⁹). Daarom is in samenspraak tussen onderzoekers, opdrachtgever en experts gekozen voor een beperking. We focussen vooral op technische verbeteringen, afstandsbepaling en weging van economisch en historisch kernen. Dit zijn de varianten die het beste aansluiten op de gestelde onderzoeksvragen en eerdere bevindingen:

- basisvariant: regionaal en lokaal klantenpotentieel per gemeente in 2017 conform de huidige systematiek: hemelsbrede afstand tussen woonkernen;
- basisvariant (technische verbeteringen): regionaal en lokaal klantenpotentieel per gemeente in 2017 conform de huidige systematiek: hemelsbrede afstand tussen woonkernen (waarbij afstanden niet meer worden afgerond en het zwaartepunt van een kern wordt bepaald¹⁰);

Verbeteringen over de weg:

- regionaal en lokaal klantenpotentieel per gemeente in 2017: op basis van afstanden over de weg (RWS-kaart) met 20 en 60 km als afkappunt;

Verbeteringen reistijden:

- regionaal en lokaal klantenpotentieel per gemeente in 2017: op basis van reistijden (RWS-kaart en berekende snelheid) over de weg met 20 en 60 minuten als afkappunt;

Verbeteringen om kernen (historisch en economisch) zwaarder te wegen:

- centrumfunctie 1: zonder afkappunten waarbij aantrekkingskracht kwadratisch doorloopt en inwoners wel of niet worden gekwadrateerd
- centrumfunctie 2: zonder afkappunten waarbij historische kernen zwaarder worden gewogen;
- centrumfunctie 3: zonder afkappunten waarbij kernen met banen zwaarder worden gewogen;
- centrumfunctie 4: zonder afkappunten waarbij kernen met een hogere omgevingsadressendichtheid (oad) zwaarder worden gewogen. Hierbij is de veronderstelling dat omgevingsadressendichtheid een indicatie is voor aantrekkelijkheid en de aanwezigheid van voorzieningen. Hierop komen we nog terug in hoofdstuk 4.

gemaakte keuzes – afbakening

Op basis van het vooronderzoek is in overleg met de opdrachtgever een aantal onderwerpen niet verder verkend:

- pendel en vervoersstromen: het voorliggende onderzoek gaat uit van een *verzorgingsstructuur* en *potentiële* klanten. De aantrekkingskracht is niet getoetst met bijvoorbeeld vervoersstromen of bezoekersaantallen van voorzieningen. Hier is eerder onderzoek naar gedaan, maar uiteindelijk bleek een

⁹ Het zijn minimaal: 3 vervalfuncties ($d-d^2$ of d^3), 2 zwaartekrachtfuncties (m of m^2), 3 grenzen (geen, 20km of 60km), 4 verzwaren (geen, historisch, economisch en historisch/economisch), 3 afstanden (hemelsbreed, over de weg, reistijd). Voor de verzwaren zijn er verschillende opties, om die reden komen we tot minimaal 216 varianten.

¹⁰ In de huidige systematiek worden afstanden afgerond en gekozen voor een zwaartepunt links onder in het rastervierkant. Deze benaderingen zijn met de nieuwe gegevens niet meer nodig.

operationalisatie op basis van stromen en bezoekers niet robuust genoeg voor de centrumfunctie van een gemeente. Voor een deze analyse wordt verwezen naar eerder onderzoek van Steiner, Fris & Ponds.

- afstanden en reisbereidheid: in het onderzoek is er uiteindelijk voor gekozen geen differentiatie aan te brengen voor regionale verschillen in afstanden en reisbereidheid. We onderkennen dat in bepaalde delen van het land men meer bereid is voor een bepaalde voorziening een bepaalde afstand af te leggen, maar de vertaling van deze hypothese naar een centrummaatstaf is zeer ingewikkeld. De ‘reisbereidheid’ is een functie van activiteit, aanbod van voorzieningen (en concurrentie van voorzieningen), congestie, tijdstip op de dag en vervoersmodaliteit. Dit zijn voor individuele personen belangrijke parameters om zich wel of niet te verplaatsen en welke ‘weerstand’ (afstand-reistijd-kosten) men bereid is te overbruggen. Het is in theorie mogelijk deze elementen modelmatig mee te wegen maar dit maakt een centrummaatstaf zeer ingewikkeld en ongewenst exact. Dit past minder goed in de uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet 1997. Maatstaven in het gemeentefonds dienen globaal te zijn vorm gegeven.

2.6 Aan welke eisen moet een centrummaatstaf voldoen?

Verdeelmaatstaven in het gemeentefonds dienen aan een aantal eisen te voldoen. In de onderstaande tabel zijn de belangrijkste eisen opgenomen. In het onderzoek dient de uiteindelijke centrummaatstaf langs deze meetlat gelegd te worden. De eerste set criteria komen uit de Financiële-verhoudingswet en memorie van toelichting. De criteria staan niet ter discussie. Wel dient er altijd tussen de verschillende criteria een afwijking worden gemaakt. Bijvoorbeeld globaliteit versus kostenoriëntatie: als een maatstaf globaler is, is deze veelal minder kostengeoriënteerd. Of stabiliteit versus flexibiliteit: als een maatstaf stabiel is, is deze vaak minder flexibel.

Verder zijn er door BZK aanvullend enkele technische criteria benoemd. Het gaat om praktische aspecten die wel belangrijk voor het draagvlak (en onderhoud van de maatstaf) zijn.

Onderwerp	Criteria
<p>Mate waarin de maatstaf voldoet aan de Fvw</p> <p>De eisen van de Fvw hebben ook betrekking op individuele maatstaven in de verdeling</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kostengeoriënteerd: de maatstaf moet bijdragen aan het verklaren van de noodzakelijke kosten van gemeenten, ook in dynamisch opzicht • Globaal: de maatstaf mag niet te specifiek zijn (voor enkele gemeenten geldig of te zeer herleidbaar naar een specifieke taak) • Objectief: de maatstaf mag niet beïnvloedbaar zijn en geen negatieve prikkels veroorzaken • Stabiel: de maatstaf mag van jaar op jaar niet te sterk fluctueren (meerjarenbegroting) • Flexibel: de maatstaf heeft de aard van een structuurvariabele, die op langere termijn de ontwikkeling van de kosten volgt
<p>Technische randvoorwaarden</p> <p>De maatstaven moeten betrouwbaar zijn zonder tot hoge kosten voor onderhoud te leiden</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Beschikbaarheid van gegevens: de gegevens moeten met enige regelmaat met een recente peildatum op gemeenteniveau beschikbaar zijn of gemaakt kunnen worden • Bron van de gegevens: de betrouwbaarheid van de gegevens en de bron ervan moet boven iedere twijfel verheven zijn • Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling: om de kosten voor het jaarlijkse onderhoud te beperken, is het van belang dat de dataset en de bewerkingen die daarop uitgevoerd moeten worden niet te kostbaar zijn

3 Beschrijving beschikbare data

In samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en BZK en op basis van voorgaand onderzoek is in de eerste plaats gekeken welke gegevens beschikbaar zijn. Hieruit volgt een opsomming (§ 3.1) van beschikbare gegevens per woonkern. Daarnaast zijn er ook gegevens welke niet per woonkern beschikbaar zijn, maar wel in het voorgaande onderzoek als interessant zijn bestempeld zoals de factor economisch karakter (§ 3.2). Wij geven aan hoe deze gegevens zijn uitgevraagd en welke bewerkingen hierop zijn toegepast. Telkens zijn kenmerken toegewezen aan woonkernen (§ 3.3). Een woonkern wordt aantrekkelijker als deze naast veel inwoners specifieke kenmerken heeft: historisch of economisch karakter versterkt de trekkracht op de omgeving.

3.1 Welke CBS-gegevens per woonkern zijn beschikbaar?

Een woonkern is een geïsoleerd rastervierkant of een aaneengesloten gebied van rastervierkanten van 500 x 500 meter binnen een gemeente, waarvan ieder vierkant 25 adressen of meer bevat. De dataset bevat circa 3700 woonkernen¹¹ in 388 gemeenten (peiljaar 2017).

Na overleg met het CBS bleken de volgende gegevens per woonkern beschikbaar:

- Inwoners binnen woonkern;
- Inwoners buiten woonkern;
- Aantal vierkanten (500*500m) per woonkern;
- Gemiddelde omgevingsadressendichtheid per woonkern;¹²
- Aantal niet woningen per woonkern;
- Aantal ontvangers WW, bijstand, arbeidsongeschikt;
- Aantal koopwoningen;
- Gemiddelde WOZ-waarde woningen;
- Historische kern oppervlakte;
- Bewoonde oorden voor 1930.

Daarnaast zijn er gegevens die niet perse in een woonkern liggen, maar mogelijk wel relevant zijn voor de aantrekkelijkheid van een kern/gemeente. De volgende gegevens zijn hiervoor beschikbaar en opgevraagd:

- Aantal ziekenhuizen inclusief poli;
- Aantal ziekenhuizen exclusief poli;
- Aantal huisartsenpraktijken;
- Aantal brandweerkazernes;
- Aantal kunstijsbanen;
- Aantal museums;
- Aantal poppodia;
- Aantal podiumkunsten;
- Aantal bibliotheken;
- Aantal scholen havo/vwo;
- Aantal scholen vmbo;

¹¹ Hierbij is een woonkern gedefinieerd op basis van de Fww methodiek 2001 (zie bijlage).

¹² Het aantal adressen binnen een cirkel met een straal van één kilometer rondom dat adres, gedeeld door de oppervlakte van de cirkel. De adressen en coördinaten van de rastervierkanten zijn afkomstig uit het Geografisch basisregister (GBR) dat jaarlijks wordt geactualiseerd. Dit register bevat alle adressen van Nederland die zijn voorzien van de postcode, de gemeentecode, de wijk- en buurtcode en de coördinaten van het betrokken rastervierkant.

- Aantal scholen voortgezet onderwijs;
- Aantal basisscholen;
- Aantal hotels;
- Aantal restaurants;
- Aantal cafetaria;
- Aantal warenhuizen;
- Aantal bioscopen;
- Aantal zwembaden;
- Aantal attracties;
- Aantal treinstations/overstap;

Deze kenmerken worden – indien ze niet in een woonkern liggen maar wel binnen de gemeente grenzen - zo goed mogelijk aan de dichtstbijzijnde woonkern toebedeeld (zie verder § 3.3)

3.2 Wat zijn beperkingen van de beschikbare data?

Met het oog op het uitgebrachte advies van Steiner, Fris & Ponds is gekeken naar de operationalisatie mogelijkheden van economische activiteiten en historisch kernen en de berekening van reistijden (of reisweerstand). Hierover willen we drie opmerkingen maken.

Allereerst is het belangrijk om op te merken dat geen betrouwbare gegevens beschikbaar zijn van het aantal banen (naar sectoren) als indicatie van economische activiteit in een bepaalde woonkern.¹³ Deze gegevens zijn alleen op gemeenteniveau beschikbaar. Dit betekent dat deze alleen op basis van een andere kenmerken (bijvoorbeeld vestigingen of woz-waarde niet woningen) aan een woonkern kunnen worden toegerekend. Wij hebben het aantal banen per gemeente aan woonkernen in een gemeente toegewezen aan de hand van de proportie niet woningen per woonkern relatief aan alle niet woningen in de gemeente.

Ten tweede, in het gemeentefonds wordt de historiciteit van een gemeente met verschillende maatstaven geoperationaliseerd: bewoonde oorden 1930, lengte historisch water, historische woningen in bewoonde oorden, oppervlakte van een historische kern (in drie delen: kleiner dan 40ha; 40-64ha en meer dan 64 ha). Deze maatstaven zijn niet op woonkern niveau beschikbaar (en ook niet eenvoudig beschikbaar te krijgen, denk aan lengte historisch water per woonkern). Daarnaast is in werksessies met gemeenten aangedragen bewoonde oorden 1930 soms niet een indicator is voor een ‘aantrekkelijke buurt’. Ook zijn in de werksessies vraagtekens geplaatst bij de grens van 1930. Waarom is hiervoor gekozen en niet bijvoorbeeld 1920 of 1940 of een ander jaar?

Het is relevant deze tekortkomingen in de data voor economisch en historisch karakter mee te laten wegen bij te maken keuzes voor de centrumfunctie.

Tot slot, vanuit de theorie gaat de voorkeur uit naar reistijden in plaats van reisafstanden (in kilometers of hemelsbreed) om de ‘weerstand’¹⁴ die men bereid is te overbruggen uit te drukken. Een woonkern kan relatief dichtbij liggen maar wel veel reistijd vergen en daardoor minder aantrekkelijk zijn. Daarnaast kun-

¹³ Opgemerkt wordt dat dit niet alleen een data probleem is. In de huidige economie zijn veel werknemers zzp-er of flexwerker waarbij onduidelijk is wat nu precies hun standplaats is. Daarnaast zijn er beroepen – in de bouw, transport of schoonmaak – waarbij ook niet meer sprake is van een vaste standplaats. Verder zijn er dienstverlenende bedrijven waarbij het personeel allemaal staat ingeschreven op het hoofdkantoor.

¹⁴ Naast reistijden zijn ook andere factoren van belang zoals het aanbod van andere vervoersmodaliteiten (vervoersketens) maar natuurlijk ook de kosten. In het huidige model wordt verondersteld dat de kosten per kilometer constant zijn.

nen reistijden regionaal verschillen (terwijl de afstand in kilometers vergelijkbaar is). Het kan verder wenselijk zijn om naast reistijden over de weg ook andere vervoersmodaliteiten in de analyse te betrekken zoals het OV en de fiets.

In het huidige onderzoek is er zoals eerder aangegeven er voor gekozen niet naar regionale reistijden of -afstanden of naar vervoersmodaliteiten te kijken. Dit zou de berekeningen zeer exact en ingewikkeld maken. Gezien de gewenste globaliteit (zie § 2.6) van de nieuwe centrummaatstaf werd dit door BZK niet wenselijk geacht.

3.3 Welke bewerkingen zijn uitgevoerd?

het bepalen van afstanden

Naast gegevens die behoren tot woonkernen is ook de afstand tussen woonkernen onder de loep genomen. Voorheen werd gerekend met de hemelsbrede afstand tussen de linkeronderhoek van een woonkernvierkant. Wij beschouwen nu de afstand tussen zwaartepunten van woonkernen waarbij het zwaartepunt is bepaald op basis van het gemiddelde van de coördinaten van alle verblijfsobjecten. De afstand wordt bepaald op basis van de kortste afstand over de weg (RWS-wegenkaart). De reistijd is afgeleid van de afstand, dit is de berekende reistijd en dus niet de gemeten reistijd waarbij rekening wordt gehouden met modaliteit en/of tijdstip (in verband met congestie).¹⁵

toedelen van gegevens die buiten een woonkern vallen

Er zijn drie methoden gehanteerd voor het toedelen van gegevens welke buiten een woonkern vallen:

1. Methode 1: Toedelen van aantal (niet bewoonde) objecten naar de dichtstbijzijnde woonkern
 - a. er wordt gekeken welke objecten binnen de woonkern vallen. Ieder van deze objecten wordt toegewezen aan de woonkern waar het object invalt;
 - b. voor het geval dat een object buiten de woonkern ligt, is het object toegewezen naar het dichtstbijzijnde zwaartepunt (gemiddelde x, y van de adressen van de woonkern) van de woonkern (binnen de gemeente¹⁶);
 - c. het resultaat van deze toedeling is het aantal objecten per woonkern;
 - d. voor de gemiddelde aantallen is de som van waarde van alle toegewezen objecten per woonkern gedeeld door aantal objecten behorende bij de woonkern. Het resultaat van deze is de gemiddelde waarde per woonkern.
2. Methode 2: Toedelen van aantallen objecten naar rato van de grootte van de woonkern binnen de gemeente
 - a. er wordt gekeken welke objecten binnen de woonkernen vallen. Ieder van deze objecten wordt toegewezen aan de woonkern waar deze invalt;
 - b. voor het geval dat ze buiten de woonkern liggen, zijn ze verder geanalyseerd per gemeente. Binnen de gemeente zijn deze buiten van woonkernen liggende objecten toegedeeld naar rato van de oppervlakte van de woonkern;
 - c. het resultaat van deze zijn het aantal objecten per woonkern;

¹⁵ Het CBS berekent de reistijden als de cumulatieve reistijd van de doorgereden wegvlakken en/of vaarwegen in minuten voor de kortste route. De reistijd wordt per wegvlak bepaald (die loopt van 30 tot 130 km). Reistijd (min) = lengte / (snelheid*1000/60). Lengte is lengte van het wegvlak in meters en snelheid is in kilometers per uur. Ten tijde van deze berekening was de maximum snelheid op snelwegen nog 130 km. Medio maart 2020 is dit aanpast naar 100 km (overdag).

¹⁶ Het komt voor dat objecten dichtbij het zwaartepunt van een woonkern liggen in een naburige gemeente dan de eigen gemeente (denk aan ziekenhuizen of sportaccomodaties). In dat geval zijn de objecten toegedeeld aan de dichtstbijzijnde woonkern van de eigen gemeente en dus niet de naburige gemeente. Mogelijke kosten van de voorziening zijn namelijk voor de inliggende gemeente, niet de naburige gemeente.

- d. voor de gemiddelde waarde, de som van waarde van alle toegewezen objecten per woonkern zijn gedeeld door aantal objecten van de woonkern. Het resultaat van deze is de gemiddelde waarde per woonkern.
3. Methode 3: Toedelen van oppervlakte
- Historische kernen oppervlakte zijn beschikbaar op woonplaats niveau. Deze oppervlakte (hectares) zijn toegewezen naar woonkernen conform volgende stappen:
- a. zwaartepunten van de woonplaatsen, als gemiddelde x, y-coördinaat van de BAG adressen die binnen de woonplaats vallen, zijn bepaald.
 - b. de historische kernen-oppervlakte van woonplaatsen is toegewezen naar de dichtstbijzijnde zwaartepunt van de woonkern.
 - c. het resultaat van deze is het aantal hectares per woonkern.

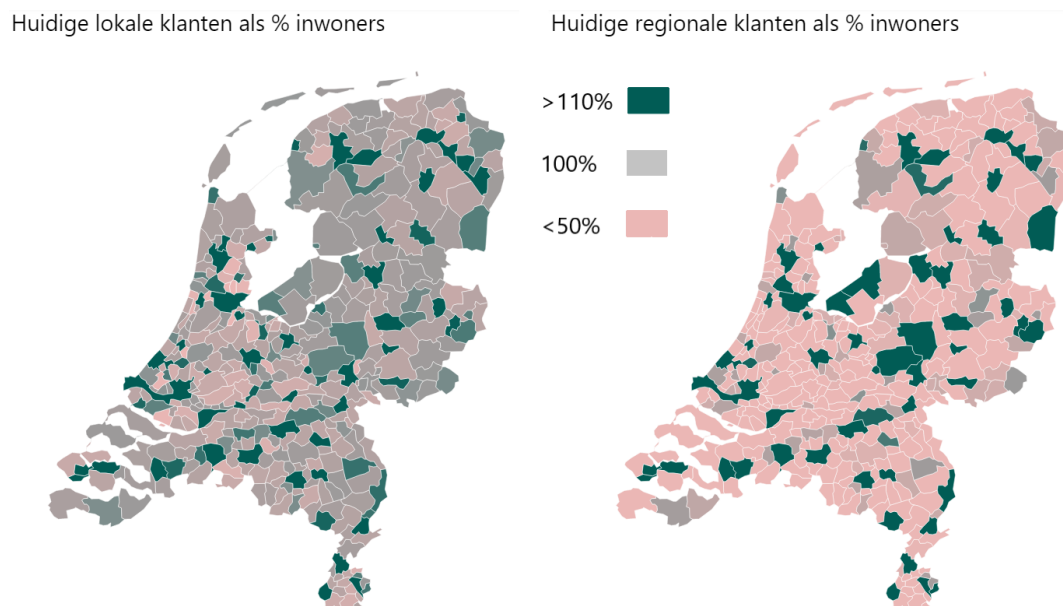
4 Empirische vergelijking van klantenpotentieel en centrumfunctie

Wij hebben op basis van de beschikbare data nieuwe verbeterde maatstaven voor de centrumfunctie van een gemeente verkend. De uitkomsten zijn vergeleken met het huidige lokale en regionale klantenpotentieel. Het proces dat is doorlopen bestaat uit grofweg drie stappen: ten eerste het doorvoeren van technische verbeteringen, ten tweede een verbetering van de berekening van afstanden over de weg (en reistijden) en ten derde het toevoegen van economische en historische factoren om de aantrekkelijkheid van een kern te indiceren (en daarmee de kern zwaarder te laten wegen; te laten trekken aan inwoners in de omgeving).

4.1 Hoe ziet het huidige lokale en regionale klanten er uit?

In figuur 4.1 is grafisch het huidige aandeel van de lokale en regionale klanten weergegeven als % van de inwoners van een gemeente. Als een gemeente 'groen' is, is het aantal potentiële klanten groter dan het aantal inwoners. De berekening is op basis van hemelsbrede afstanden tussen woonkernen van gemeenten. Waarbij voor lokaal een grens van 20 km en voor regionaal een grens van 60 km is gehanteerd. De kleuren laten de werking zien van gemeenten met een centrumfunctie. Een groenere kleur indiceert een sterkere centrumfunctie.

Figuur 4.1. Huidige lokale en regionale klanten als % van de inwoners



4.2 Welke technische verbeteringen zijn doorgevoerd?

Voor de berekening van het huidige lokale en regionale klantenpotentieel worden twee aannames gedaan:

- de afstand tussen twee kernen wordt berekend door de hemelsbrede afstand te bepalen tussen de linker onderhoek van een vierkant in het 500 bij 500 grid;
- daarnaast worden de afstanden afgerond op 500 meter.

Tegenwoordig is het niet meer nodig deze aannames te doen. Door de nieuwe gegevens kan het ‘zwaartepunt’ van een kern worden bepaald los van de grid grenzen en vervolgens kan exact de afstand tussen zwaartepunten van woonkernen worden berekend.

Het zwaartepunt is het gemiddelde van de coördinaten van alle verblijfsobjecten, standplaatsen en ligplaatsen gelegen binnen de betreffende kern. De coördinaat van het zwaartepunt wordt afgerond op gehele meters.

Deze technische verbetering leidt tot *minieme* verschillen in het lokale en regionale klantenpotentieel per gemeente. Omdat de verschillen miniem zijn hebben we niet opnieuw een kaart gemaakt. De mediaan van het verschil tussen technische vernieuwing en het bestaande lokale en regionale klantenpotentieel is respectievelijk 10 bij lokaal en 0 bij regionaal. Er is één gemeente waarbij het klantenpotentieel meer dan 5% wijzigt (-490 klanten ofwel -7%).

De technische vernieuwing is nauwkeuriger dan de oude manier van berekenen en verdient om die reden de voorkeur. In het vervolg bouwen we hierop verder en gebruiken we aldus dezelfde definitie van zwaartepunt en ronden we af op meters.

4.3 Welke verbeteringen voor de berekening van afstand zijn verkend?

In het huidige lokale en regionale klantenpotentieel wordt afstand tussen twee woonkernen hemelsbreed bepaald. Dit is minder nauwkeurig en om die reden is in dit onderzoek bekeken of reisbereidheid op andere exactere wijze kan worden berekend. Hiervoor is de afstand over de weg en de reistijd over de weg gebruikt.

Door voor de afstandsmaat over te stappen van hemelsbreed naar afstand over de weg wordt het *klantenpotentieel* van de meeste gemeenten *kleiner*. Dit heeft simpelweg te maken met het feit dat de afstand over de weg van A naar B meestal langer is dan hemelsbreed. Hierdoor vermindert het aantal potentiële klanten dat een kern verlaat om ergens anders heen te gaan (zeker als de 20 en 60 km grens niet wijzigen).

De gemeten reistijd is feitelijk een variant op de afstand over de weg. Zo is de trekkracht over lange stukken weg waar een lage maximale snelheid is minder dan hetzelfde wegvlak met een hogere maximale snelheid. Het effect van deze wijze van berekenen van reistijd op de klantenpotentiëlen is klein in vergelijking met afstand over de weg. De reistijd is een benadering en neemt externe factoren zoals files, drukte op de weg en daadwerkelijke gereden snelheid niet mee. Dit in combinatie met de kleine effecten versterkt onze voorkeur verder te gaan met afstand berekend over de weg in plaats van (afgeleide) reistijden.

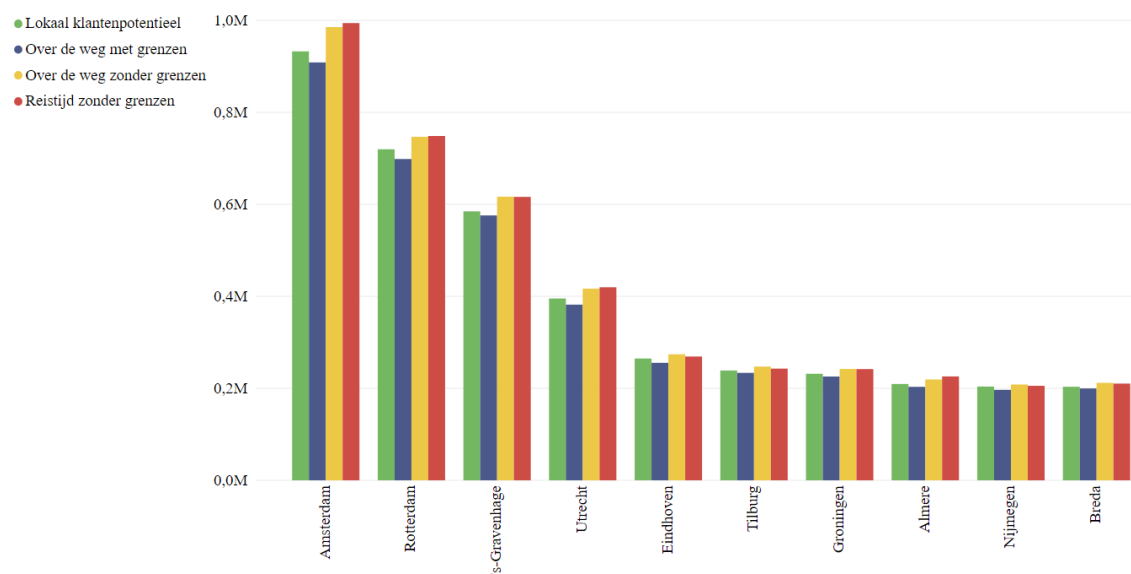
4.4 Wat is het effect van de grenzen (20 en 60 km) los laten

In het huidige klantenpotentieel zijn grenzen ingesteld waarbinnen een woonkern aantrekkingskracht uitoefent op inwoners van andere kernen. Het lokaal klantenpotentieel heeft alleen effect binnen een straal van 20km vanaf de woonkern en het regionale klantenpotentieel alleen binnen een straal van 60km. Aangezien deze grenzen niet theoretisch onderbouwd zijn, maar appelleren aan een globaal idee van 1 uur met de fiets (20 km) en 1 uur met de auto (60 km), is gekeken naar het loslaten van deze grenzen. Ook, omdat in vergelijking met meer dan 20 jaar geleden, bezoekers voor bepaalde activiteiten of voorzieningen bereid zijn om grotere afstanden af te leggen.

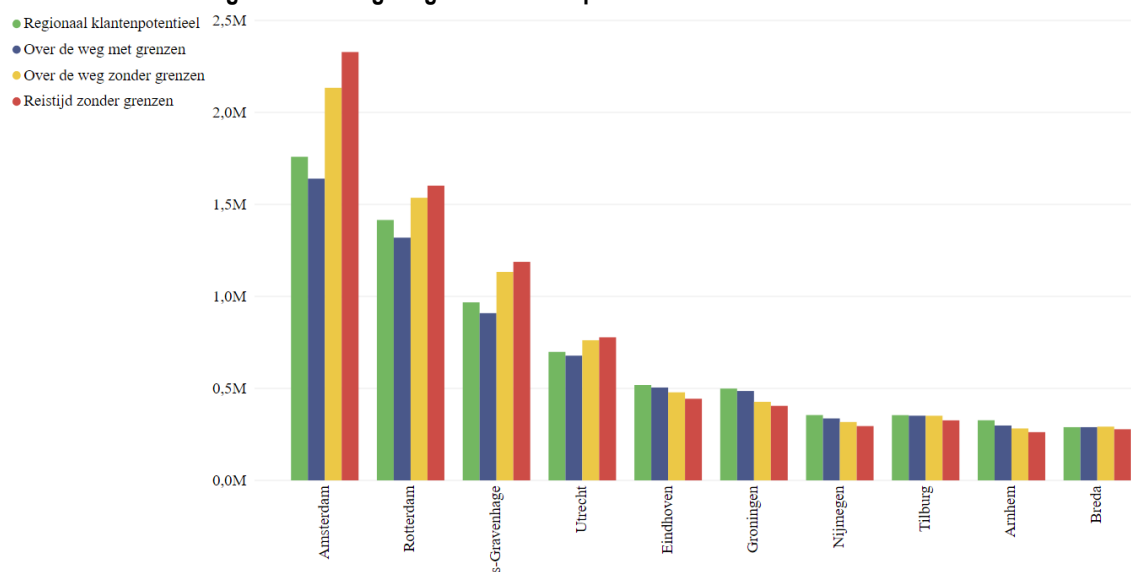
Het loslaten van grenzen zorgt er voor dat de grote kernen het meest ‘groeien’. Dit is omdat deze vanwege de omvang ‘extra hard’ aan hun omgeving trekken. Feitelijk is de grens (van 20 of 60km) ook een bescherming van bepaalde centra. In het huidige systeem trekt Amsterdam niet aan Zwolle. Door het weglaten van de grenzen is dit nu wel het geval. En omdat Amsterdam meer inwoners heeft dan Zwolle trekt Amsterdam harder aan Zwolle dan andersom.

Het geschetste effect van het loslaten van de grens is sterker bij het regionale klantenpotentieel dan het lokale klantenpotentieel. Dit komt omdat in deze berekening het aantal inwoners van de woonkern wordt gekwadeerd en aldus zwaarder weegt als de kern veel inwoners heeft (zie paragraaf 2.2).

Figuur 4.2. De varianten van de centrumfunctie voor het lokale klantenpotentieel voor de 10 gemeenten met het grootste huidige lokale klantenpotentieel



Figuur 4.3. De varianten van de centrumfunctie voor het regionale klantenpotentieel voor de 10 gemeenten met het grootste huidige regionale klantenpotentieel



4.5 Wat is het effect van verbeteringen door verzwaring met historisch en economisch karakter?

In de berekening van het huidige klantenpotentieel wordt het aantal inwoners gedeeld door de afstand in het kwadraat (lokaal) en inwoners in het kwadraat gedeeld door afstand in het kwadraat (regionaal) en vervolgens gesommeerd over alle kernen. De twee centrale factoren zijn dus inwoners in de teller van de breuk en afstand tussen kernen in de noemer. Wij hebben onderzocht of het verzwaren van kernen met economisch of historisch karakter tot een ‘verbeterde’ centrummaatstaf leidt. Hiervoor zijn de gegevens gebruikt met betrekking tot historisch en economisch karakter (zie hoofdstuk 3).

We hebben deze variabelen gebruikt om de aantrekkingskracht van een kern te verzwaren. Het plat vermenigvuldigen van deze variabelen met de inwoners van de kern is niet mogelijk omdat dit tot niet uitlegbare extremen leidt voor bepaalde gemeenten. Om die reden is gezocht naar andere (objectievere) verzwaringmethoden die minder extreme verschillen laten zien. We hebben twee methoden verkend. Allereerst door woonkernen in te delen in ‘bakken’ van zeer weinig tot zeer veel en ten tweede door de data te normaliseren. Beide verzwaringmethoden zijn doorgerekend en de werking is nader onderzocht.

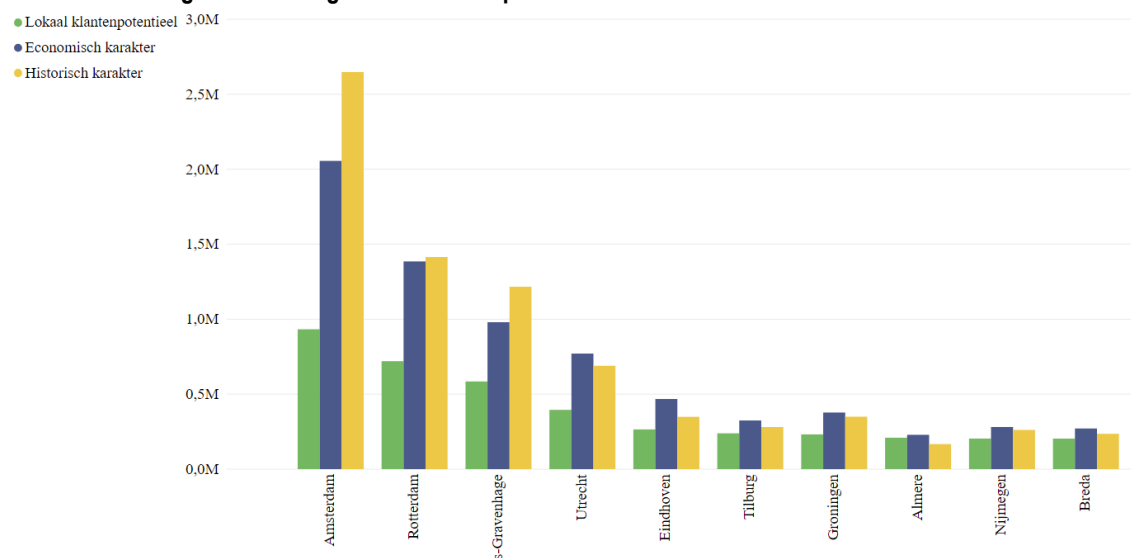
Voor de normalisering is uitgegaan van:

$$X_{norm} = \frac{X_i - \mu}{\sigma}$$

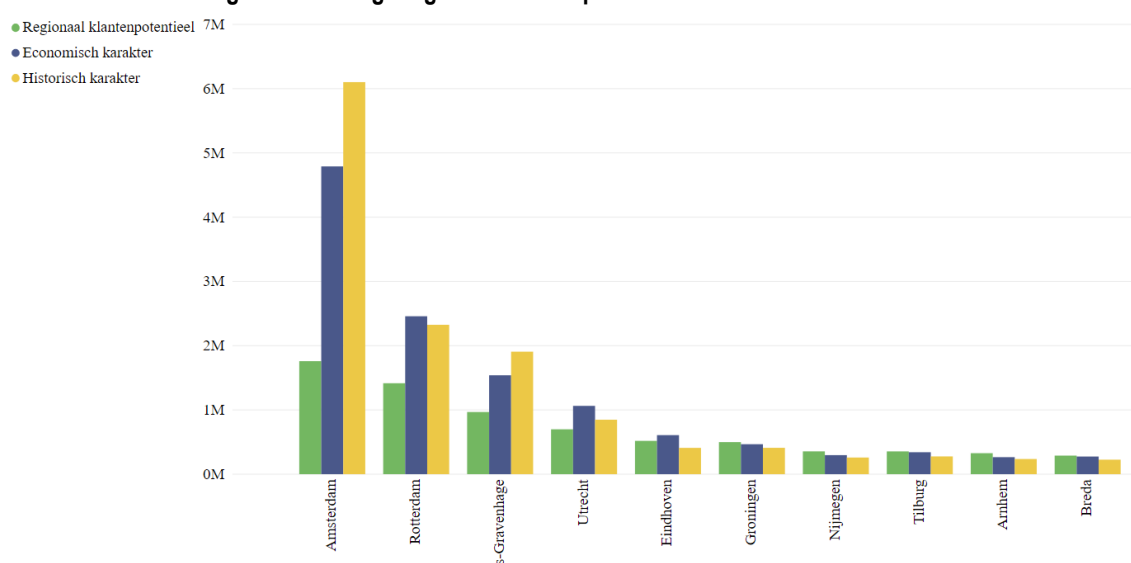
Wij hanteren de volgende normalisering: de waarde minus het gemiddelde gedeeld door de standaarddeviatie. Dit resulteert in een reeks waarden per woonkern welke ook negatief kunnen zijn wanneer de kern een waarde heeft lager dan het populatiegemiddelde. Dit werkt niet in de verzwaringformule waarbij de genormaliseerde vermenigvuldigd wordt met het aantal inwoners, daar komt dan een negatief getal uit. Om die reden verhogen wij de waarde met de minimale genormaliseerde waarde plus 1. Dit is niets anders dan een schaling. De genormaliseerde waarde loopt dan vanaf 1 omhoog.

De verzwaaring resulteert in centrumfuncties waarbij wordt uitgegaan van de afstand over de weg tussen kernen (en zonder grenzen). De kernen zijn verzwaard met historiciteit of economisch karakter.

Figuur 4.4. De varianten van de centrumfunctie voor het lokale klantenpotentieel voor de 10 gemeenten met het grootste huidige lokale klantenpotentieel



Figuur 4.5. De varianten van de centrumfunctie voor het regionale klantenpotentieel voor de 10 gemeenten met het grootste huidige regionale klantenpotentieel



Het model waarbij het historisch karakter zwaarder wordt gewogen (op basis van bewoonde oorden voor 1930) is positief voor historische centra zoals Amersfoort, Delft, Kampen, Harderwijk en Huizen. Aangezien de verzwaaring voornamelijk effect heeft wanneer een kern meer bewoonde oorden heeft voor 1930 dan de omgeving zien we dit effect minder sterk in gebieden waar veel kernen met bewoonde oorden voor 1930 aanwezig zijn. In gebieden waar geen oorden voor 1930 zijn, bv. Flevoland, heeft deze verzwaaring zeer grote negatieve effecten. Van deze gemeenten daalt hun klantenpotentieel zeer sterk.

Het model waarbij het economisch karakter zwaarder mee telt vertoont de te verwachten effecten. Een sterke toename in de grote steden waar veel werkgelegenheid geregistreerd is. Deze aantreking is zo sterk dat nabij gelegen gemeente een minder sterke centrumfunctie vervullen, bijvoorbeeld. Amstelveen, Katwijk, Barendrecht en Schiedam verliezen potentiële bezoekers.

Het probleem met de verzwarening van kernen met historiciteit en economisch karakter is dat de onderliggende data niet altijd betrouwbaar zijn. De vertaling naar kernen is door ons gemaakt (zie hoofdstuk 3). Daarnaast is deze data verkregen via enquêtes waardoor de gegevens minder betrouwbaar zijn. Bij de gegevens over historiciteit kon onvoldoende informatie op kernniveau worden verkregen. In de verzwarening is alleen gewerkt met bewoonde oorden 1930. Waarbij er in expertsessies en door de begeleidingscommissie vraagtekens zijn geplaatst of dit een goede jaargrens is om aantrekkelijke kernen aan te wijzen.

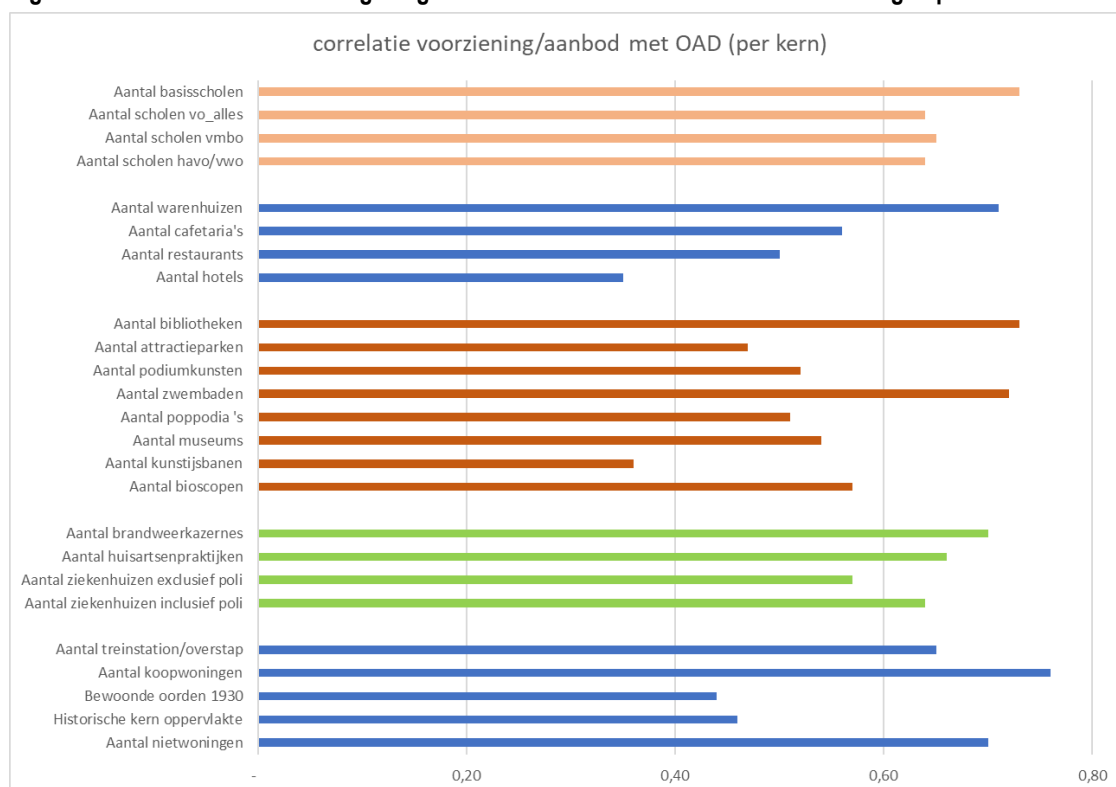
4.6 Wat is het effect van verbetering door verzwarening met omgevingsadressendichtheid?

Voor het onderzoek zijn we opzoek gegaan naar een objectieve maat die een relatie heeft met aantrekkelijkheid van een woonkern. De omgevingsadressendichtheid (ook een maatstaf in het gemeentefonds) is een goede kandidaat gebleken. De omgevingsadressendichtheid wordt uitgedrukt in adressen per vierkante kilometer en beoogt de mate van concentratie van menselijke activiteiten (wonen, werken, naar school gaan, winkelen, uitgaan etc.) weer te geven. Het CBS gebruikt de omgevingsadressendichtheid om de mate van stedelijkheid van een bepaald gebied te bepalen. Voor de berekening hiervan wordt eerst voor ieder adres de omgevingsadressendichtheid vastgesteld. Daarna is het gemiddelde berekend van de omgevingsadressendichtheden van alle afzonderlijke adressen binnen het beschouwde gebied.

Om te onderzoeken of de omgevingsadressendichtheid (oad) de gewenste werking heeft, is gekeken naar de samenhang tussen omgevingsadressendichtheid en een reeks voorzieningen (zie figuur 4.6). Hieruit blijkt dat er een duidelijke samenhang is en dit dus een goede factor is om te hanteren als proxy voor voorzieningen en aantrekkingskracht van een kern. Daarbij komt dat de oad moeilijker is te beïnvloeden dan het aanbod van voorzieningen, waardoor het tevens een objectievere factor is.

In de berekening (of verzwarening van de kern) is allereerst de oad genormaliseerd. Daarbij is dezelfde procedure gevolgd als bij een verzwarening van een woonkern met een historisch of economisch karakter.

Figuur 4.6 Correlatie tussen omgevingsadressendichtheid en het aantal voorzieningen per woonkern



Als een gemeente een centrumfunctie heeft, betekent dit dat deze gemeente voorzieningen verstrekt aan meer dan alleen zijn eigen inwoners. De reden is dat bepaalde voorzieningen een draagvlak vereisen dat groter is dan het inwonertal van individuele gemeenten, denk aan een theater of museum (zie ook Steiner, Fris & Ponds 2017). Hierin zijn drie gradaties aan te brengen: een centrum voor lokale voorzieningen (zwembad, bibliotheek e.d.), een centrum voor regionale voorzieningen (theater, poppodia, ziekenhuis e.d) en een centrum voor landelijke voorzieningen (musea, festivals e.d.).

Analoog aan het voorzieningenniveau en ter voorbereiding op de herijking zijn om deze reden drie voorkeursvarianten voor de centrummaatstaf ontwikkeld: landelijk, regionaal en lokaal. Deze centrummaatstaven zijn als volgt vorm gegeven:

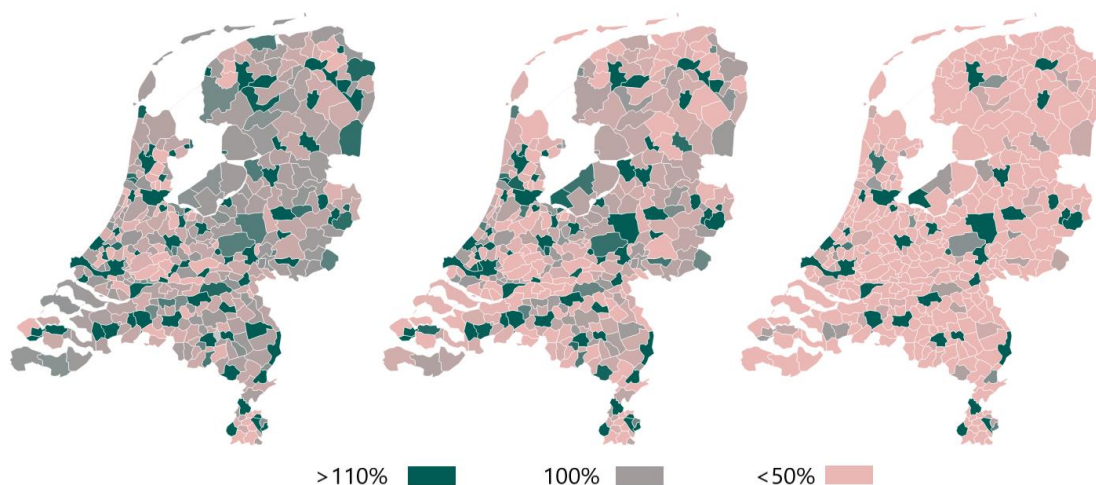
- landelijke (of boven regionale) centrumfunctie: kernen van gemeenten worden verzwaard¹⁷ en trekken over de weg aan kernen in het hele land;
- regionale centrumfunctie: kernen van gemeenten trekken aan kernen in het hele land (over de weg) maar omdat de kern niet extra wordt verzwaard¹⁸ is de trekkracht minder hard dan bij de landelijke centrumfunctie;
- lokale centrumfunctie: kernen van gemeenten trekken aan kernen in een straal van 20 km over de weg (in de lokale omgeving) ook worden kernen verzwaard¹⁹ waardoor de trekkracht vergelijkbaar is met regionaal maar door de grens van 20 km minder ver reikt.

¹⁷ Dat wil zeggen de inwoners van kernen worden gekwadeerd en daarna vermenigvuldigd met oad (genormaliseerd) van de kern.

¹⁸ Door de inwoners niet te kwadrateren maar alleen te vermenigvuldigen met (genormaliseerde) oad.

¹⁹ Door de inwoners niet te kwadrateren maar alleen te vermenigvuldigen met (genormaliseerde) oad.

Figuur 4.7 Drie centrummaatstaven verzwaard met oad: lokaal (links), regionaal (midden) en landelijk (rechts). Klantenpotentiaal gedeeld door inwoners (%).



Tabel 4.1: Werking centrumfunctie per groottegroep

Maatstaf	Aantal inwoners (x 1.000.000)	kplok* % inwoners	kpreg* in % inwoners	Landelijke functie in % inwoners	Regionale functie in % inwoners	Lokale functie in % inwoners
0-20.000 inwoners	1,5	-20%	-79%	-92%	-46%	-29%
20-50.000 inwoners	6,0	-8%	-52%	-70%	-22%	-11%
50-100.000 inwoners	3,3	3%	-5%	-25%	4%	4%
100-250.000 inwoners	3,9	10%	52%	38%	22%	13%
>250.000 inwoners	2,4	12%	106%	210%	44%	18%

*kplok = lokaal klantenpotentieel volgens definitie huidige maatstaf en kpreg = regionaal klantenpotentieel volgens definitie huidige maatstaf.

Toelichting: in de tabel staat het percentage potentiële klanten ten opzichte van de inwoners van een groottegroep. In alle varianten is het klantenpotentieel van 100.000+ gemeenten groter dan het aantal inwoners.

Een centrummaatstaf dient in zijn werking te worden afgestemd op gemeentelijke kostenpatronen.²⁰ In het gemeentefonds is de centrumfunctie van gemeenten relevant voor zover daar *extra kosten* voor gemeenten uit voortvloeien. Hierbij kan worden gekeken naar directe en indirecte (of afgeleide) kosten. Vooruit lopend op de herijking is gekeken naar de correlaties tussen de netto lasten van steekproefgemeenten en de centrummaatstaven²¹:

- Infrastructuur, ruimte en milieu (IRM): hier is en blijft de correlatie met de kosten laag, wel is er mogelijk een relatie met landelijke centrumfunctie hetgeen samenhangt met het vaste bedrag van de G4;
- Openbare orde en Veiligheid (O&V): de correlatie met centrumfunctie is redelijk en de maatstaf is beperkt relevant afhankelijk van de gekozen variant, maar laat ook in samenhang met andere maatstaven een negatief effect zien (hiermee wordt 5-10% verdeeld);
- Onderwijs (OND): een centrumfunctie lijkt minder relevant (zeker als de correlatie gecorrigeerd wordt voor het aantal leerlingen);
- Sport, cultuur en recreatie (SCR): hier zijn sterkere (boven)regionale centrumfuncties zichtbaar in de correlaties (aandeel kan oplopen tot 35%, maar dit hangt mede af van andere maatstaven zoals banen in toeristische sector).

²⁰ Zie kostenoriëntatie binnen Financiële-verhoudingswet 1997.

²¹ Op basis van 90 gemeenten (de steekproef van de Herijking van het gemeentefonds). Zie eindrapport eerste fase: Cebeon (2020). *Herijking gemeentefonds: klassieke taken en inkomsten: verdeling algemene uitkering op basis van regressieanalyse* (publicatie april 2020). Het sociaal domein is hier niet meegenomen. De nieuwe centrummaatstaf moest worden ontwikkeld met het oog op het klassieke domein.

Uiteindelijk gaat het in een verdeelmodel niet om de correlatie met de kosten maar de (partiële) correlatie met de *extra* kosten; ofwel het deel van de kosten gerelateerd aan de centrumfunctie dat nog niet door de maatstaven in het verdeelmodel is verklaard. Afhankelijk van de uitkomst van de verdeelformules in het herijkingsonderzoek kan er voor worden gekozen de oad factor anders te wegen (in afstemming op de kostenpatronen). Het is ook denkbaar om de weging buiten de woonkernen om vorm te geven. De centrumfunctie wordt dan eerst bepaald op basis van inwoners in een woonkern die volgens het zwaartekrachtmodel aan elkaar trekken (over de weg zonder of met grenzen). Dit is vergelijkbaar met de huidige werking en vormt al een duidelijke verbetering van het huidige begrip klantenpotentieel. Het resultaat per gemeente kan vervolgens met oad worden ‘verzwaard’ (de pull-factor van de gemeente) waarbij de weging kan worden afgestemd op de extra kosten per gemeente. Deze manier van wegen is veelal beter uitlegbaar en vergemakkelijkt tegelijk het onderhoud. Wel wordt deels afstand genomen van het zwaartekracht model (omdat de weging op de uitkomst van het zwaartekracht model wordt gezet en niet direct in de formule wordt meegenomen). Verder is de werking minder globaal omdat de vormgeving van de centrummaatstaf wordt afgestemd op de kosten.

5 Beantwoording onderzoeksvragen

In het onderzoek stonden vijf onderzoeksvragen centraal. In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste bevindingen.

1. *Wat is de beste benadering voor reistijden tussen kernen en hoeveel complexer is deze benadering ten opzichte van het meten van hemelsbrede afstanden in kilometers?*

De reistijden tussen kernen kunnen het beste worden benaderd door afstanden over de weg. Het is mogelijk om reistijden exacter te berekenen maar dit vraagt extra aannames met betrekking tot het tijdstip van de reis (in relatie tot congestie) en vervoerswijzekeuze (auto, fiets of OV). Een benadering van reistijden leidt dan tot een zeer complexe berekening waarbij de vraag kan worden gesteld of dit ook tot een verbetering van de operationalisatie van de centrumfunctie van een gemeente leidt (en de daaraan gerelateerde extra kosten). We hebben in dit onderzoek wel gekeken naar een benadering van de reistijden op basis van de maximum snelheid op een wegdeel. Dit leidt nauwelijks tot veranderingen van het aantal potentiële klanten. Om die reden is besloten verder te gaan met afstanden over de weg.

Met de huidige computers is het berekenen van afstanden over de weg niet complexer dan het berekenen van hemelsbrede afstanden. Wel is het nodig om te beschikken over een valide wegenkaart (bijvoorbeeld RWS). Toekomstige wijzigingen in het wegennet kunnen leiden tot een andere waardering van de centrumfunctie van een gemeente.

2. *Volstaat een uniforme benadering op basis van reistijden of dient er onderscheid gemaakt te worden in de reisbereidheid tussen verschillende regio's in Nederland?*

Door uit te gaan van reisafstanden wordt verondersteld dat dit niet van invloed is op de reisbereidheid tussen verschillende regio's. Het bepalen van werkelijke reisbereidheid per regio is evenwel zeer complex, ook in relatie tot tijdstip en modaliteit (of combinaties/ketens van vervoerswijzen). Om die reden is gekozen voor een uniforme benadering en geen verschil te maken tussen bijvoorbeeld de randstad en regio's. Een kilometer buiten de randstad wordt gelijk verondersteld aan een kilometer binnen de randstad. De werking van de nieuwe lokale en regionale centrumfunctie lijkt niet tot ongewenste en niet te verklaren verschuivingen van regionale centra te leiden. Daarmee blijft de beoogde werking ook buiten de randstad gehandhaafd.

3. *Hoe kunnen de aspecten 'economisch karakter' en 'historisch karakter' het beste worden geoperationaliseerd?*

In het onderzoek is gekeken naar verschillende manieren om economisch en historisch karakter van een woonkern te operationaliseren. Opgemerkt wordt dat voor zowel het economische karakter als historiciteit geen onomstreden definities bestaan. Het historisch karakter van een kern gaat verder dan de huidige maatstaven in het gemeentefonds (historische kern en bewoonde oorden 1930). Daarnaast zijn gegevens over bijvoorbeeld banen niet beschikbaar per woonkern. Om die reden is gezocht naar een meer objectievere benadering van 'aantrekkelijkheid' van een kern. Voorgesteld wordt om aantrekkelijkheid breder te definiëren en aan te sluiten bij een objectieve maat zoals omgevingsadressendichtheid. De omgevingsadressendichtheid wordt uitgedrukt in adressen per vierkante kilometer en beoogt de mate van concentratie van menselijke activiteiten (wonen, werken, naar school gaan, winkelen, uitgaan etc.) weer te geven. Dit leidt tot een bredere operationalisatie dan alleen economisch of historisch. Onderzocht is of kernen verzwaard kunnen worden met een 'oad-score'. Dit blijkt goed mogelijk en levert uiteindelijk drie voorstellen op die kunnen worden verkend in het onderzoek Herijking gemeentefonds²²:

- lokale centrumfunctie;

²² Zie eindrapport eerste fase: Cebeon (2020). *Herijking gemeentefonds: klassieke taken en inkomsten: verdeling algemene uitkering op basis van regressieanalyse* (publicatie april 2020).

- regionale centrumfunctie;
- landelijke (of bovenregionale) centrumfunctie.

4. *Wat is de samenhang tussen de nieuwe en bestaande maatstaven (niet zijnde de klantenpotentiëlen) in de verdeling?*

Deze vraag is onderwerp van de herijking. De samenhang in de verdeling hangt mede af van het cluster. In onderstaande tabel vatten we de werking van de nieuwe maatstaf samen in relatie tot inwoners grootte groepen. Zichtbaar is dat de landelijke centrumfunctie de 100.000-plus gemeenten bediend (ten nadele van kleinere gemeenten). Bij de regionale en lokale centrumfunctie neemt dit effect af. Dit wordt ook beoogd met deze maatstaven.

Tabel 5.1: Werking centrumfunctie per groottegroep

Maatstaf	Aantal inwoners (x 1.000.000)	kplok* % inwoners	kpreg* in % inwoners	Landelijke functie in % inwoners	Regionale functie in % inwoners	Lokale functie in % inwoners
0-20.000 inwoners	1,5	-20%	-79%	-92%	-46%	-29%
20-50.000 inwoners	6,0	-8%	-52%	-70%	-22%	-11%
50-100.000 inwoners	3,3	3%	-5%	-25%	4%	4%
100-250.000 inwoners	3,9	10%	52%	38%	22%	13%
>250.000 inwoners	2,4	12%	106%	210%	44%	18%

*kplok = lokaal klantenpotentieel volgens definitie huidige maatstaf en kpreg = regionaal klantenpotentieel volgens definitie huidige maatstaf.

Toelichting: in de tabel staat het percentage potentiële klanten ten opzichte van de inwoners van een groottegroep. In alle varianten is het klantenpotentieel van 100.000+ gemeenten groter dan het aantal inwoners.

5. *Op welke wijze moet de nieuwe maatstaf worden onderhouden? Is de maatstaf eenvoudig van een update te voorzien ten bate van periodiek onderhoud in het gemeentefonds?*

De basisgegevens in dit onderzoek zijn verzameld door het CBS. Op basis van deze gegevens kan elk jaar een update worden gemaakt. Het is de vraag of het nodig is elk jaar opnieuw de afstanden tussen kernen te bepalen met de RWS-wegenkaart. Het is denkbaar om voor het onderhoud een periode van bijvoorbeeld 3 jaar of langer aan te houden. Dit komt de stabiliteit van de maatstaf ten gunste.

Bijlagen

A Beschrijving van de aangeleverde CBS-data

Deze bijlage beschrijft gehanteerde definities bij afleiding van data ten behoeve van herontwerp Centrumfunctie. Deze bijlage is opgesteld door het CBS en is integraal overgenomen. We danken het CBS voor de geleverde data en aangeleverde toelichting.

Afleiden zwaartepunt kernen

Per gemeente afzonderlijk zijn kernen afgeleid volgens de methodiek 2001. Hierbij worden de volgende stappen onderscheiden.

- Afleiden verblijfplaatsen als verzameling van verblijfsobjecten, standplaatsen en ligplaatsen per 1 januari per gemeente. Verblijfplaatsen zijn actieve objecten geselecteerd uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen op 1 januari 00:00 uur van het betreffende jaar met de status 'Verblijfsobject in gebruik', 'Verblijfsobject in gebruik (niet ingemeten)' en 'Verblijfsobject buiten gebruik' voor verblijfsobjecten en de status 'Plaats aangewezen' voor standplaatsen en ligplaatsen.
- Classificering van een 500 meter bij 500 meter vierkant als kernvierkant bij minimaal 25 verblijfplaatsen per vierkant ongeacht het aantal gemeenten.
- Per gemeente alle kernvierkanten selecteren wanneer er minimaal één adres van die gemeente in een dergelijk kernvierkant gelegen is.
- Vorming van woonkernen per gemeente door met zijden aaneengelegene kernvierkanten samen te voegen tot één gebied. De woonkernen krijgen een volgnummer per gemeente.
- Voor die woonkernen per gemeente het zwaartepunt af te leiden als gemiddelde van de coördinaten van alle verblijfsobjecten, standplaatsen en ligplaatsen gelegen binnen de betreffende kern. De coördinaat van het zwaartepunt wordt afgerond op gehele meters.

Aantal inwoners binnen woonkern

Aantal inwoners uit de Basis Registratie Personen (BRP) woonachtig binnen de afzonderlijke kern van de gemeente.

Totaal aantal inwoners

Inwoners uit het gebied buiten de kernen per gemeente worden verdeeld over alle woonkernen per gemeente naar rato van het aantal inwoners binnen een woonkern ten opzichte van alle inwoners binnen de woonkernen van die gemeente. Het aantal inwoners wordt afgerond op gehele aantallen.

Aantal vierkanten woonkern

Aantal 500 meter bij 500 meter vierkanten per kern waaruit deze is gevormd.

Gemiddelde OAD per woonkern

Gemiddelde Omgevingsadressendichtheid (OAD) per kern berekend uit de OAD gekoppeld aan alle verblijfplaatsen binnen die kern.

Het CBS gebruikt de Omgevingsadressendichtheid (OAD) ter bepaling van de mate van concentratie van menselijke activiteit - wonen, winkelen en werken.

De OAD wordt berekend met behulp van alle verblijfplaatsen in Nederland. De OAD van een verblijfplaats (hoofdadres) is het aantal verblijfplaatsen binnen een cirkel met een straal van één kilometer rondom die verblijfplaats, gedeeld door het oppervlakte van de cirkel. De OAD wordt uitgedrukt in adressen per vierkante kilometer.

De waarde van de OAD wordt operationeel berekend per vierkant van 500 bij 500 meter waarbij gegevens van de twaalf omringende vierkanten worden gebruikt en toegekend aan alle verblijfplaatsen gelegen in dat vierkant.

De OAD wordt afgeleid met gebruik van het aantal in gebruik zijnde Verblijfsobjecten, Ligplaatsen en standplaatsen uit de BAG.

Bij de nalevering van de OAD op 26 september 2019 zijn verblijfplaatsen met hun OAD gelegen buiten de kernen toegewezen aan de meest nabije kern binnen de gemeente. Meest nabij in de zin van hemelsbrede afstand tot dichtstbijzijnde zwaartepunt van de kernen binnen de gemeente.

Aantal ontvangers WW, Bijstand en Arbeidsongeschiktheid

Inwoners die een WW-uitkering ontvangen, een bijstand- of bijstand gerelateerde uitkering dan wel een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het gaat om uitkeringen aan inwoners tot de AOW-leeftijd. Een persoon die meerdere type uitkeringen ontvangt wordt éénmalig geteld.

Aantal ontvangers WW, Bijstand en/of Arbeidsongeschiktheid per woonkern zijn die ontvangers woonachtig binnen de woonkernen vermeerderd met de ontvangers uit het gebied buiten de kernen per gemeente verdeeld naar rato van het aantal ontvangers binnen een woonkern ten opzichte van alle ontvangers binnen de woonkernen van die gemeente. Het aantal ontvangers wordt afgerond op gehele aantallen.

Werkloosheidswet

De werkloosheidswet (WW) heeft tot doel werknemers te verzekeren tegen de financiële gevolgen van werkloosheid. De wet voorziet in een uitkering die gerelateerd is aan het laatstverdiende inkomen uit dienstbetrekking. De duur van de uitkering is afhankelijk van het arbeidsverleden van de verzekerde. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) beoordeelt of men voor een WW-uitkering in aanmerking komt.

Bijstand en bijstand gerelateerde uitkering.

De Participatiewet vervangt met ingang van 1 januari 2015 de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (wet Wajong).

De wet regelt in Nederland de ondersteuning bij arbeidsinschakeling en het verlenen van bijstand door gemeenten voor mensen die weinig of geen ander inkomen (waaronder andere uitkeringen) hebben en ook weinig of geen vermogen.

Werk gaat voor inkomen: oogmerk van de wet is om mensen met of zonder arbeidsbeperking op de kortste weg naar betaald werk te kunnen zetten.

De gemeenten voeren de wet uit en bepalen, binnen de wettelijke grenzen, hun eigen beleid.

Arbeidsongeschiktheid

Inwoners die een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen op grond van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), de Wet werk en Inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (wet Wajong).

De wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) heeft als doel om mensen in loondienst te verzekeren van een loon vervangende uitkering bij langdurige arbeidsongeschiktheid.

De wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) is een verplichte verzekering voor zelfstandigen, beroepsbeoefenaren, directeuren-grootaandeelhouders en meewerkende echtgenoten tegen de financiële gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid.

De WAZ is met ingang van 1 augustus 2004 geblokkeerd.

De wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) is een wettelijke voorziening in de financiële gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid van mensen die geen aanspraak kunnen maken op de WAO/WIA omdat er geen arbeidsverleden is opgebouwd.

Dit zijn mensen die arbeidsongeschikt zijn voor de dag dat zij 17 jaar worden of na hun 17e jaar arbeidsongeschikt worden en een opleiding of studie volgen.

Met ingang van 1 januari 2010 is de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wet Wajong) in werking getreden. In tegenstelling tot de 'oude' Wajong hebben jongeren met een ziekte of handicap in de eerste plaats recht op hulp bij het vinden en houden van werk. Daaraan gekoppeld kunnen ze een inkomensondersteuning krijgen. De 'oude' Wajong blijft gelden voor jongeren die voor 1 januari 2010 een uitkering hebben aangevraagd.

De werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) geeft werknemers die na een wachttijd van twee jaar nog minstens 35 procent arbeidsongeschikt zijn, recht op een uitkering. De wet is zo opgezet dat een persoon gestimuleerd wordt om naar vermogen te werken. De WIA kent twee regelingen: de regeling inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten (IVA) en de regeling werkhervatting gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WGA). De IVA regelt een loon vervangende uitkering voor werknemers die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. De WGA regelt een aanvulling op het met arbeid verdiende inkomen of een minimumuitkering als men niet of onvoldoende werkt.

Aantal koopwoningen

Hierbij worden de eigenaren volgens de WOZ in het Inkomens Informatie Systeem (IIS-WOZ) gekoppeld aan de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) en aan de Basis Registratie Personen (BRP).

Koopwoningen zijn BAG verblijfsobjecten met minimaal een woonfunctie gekoppeld aan WOZ-objectcode 10 en 11 en die eigendom zijn van de (toekomstige) bewoner(s) of in gebruik als tweede woning.

Gemiddelde WOZ-waarde woningen

De hier berekende WOZ-waarde het gemiddelde van het aantal objecten met minimaal een woonfunctie in de BAG en een toegewezen WOZ-waarde groter dan nul en gelegen binnen de woonkernen.

Het gemiddelde wordt berekend wanneer deze woningen koppelen met de volgende twee WOZ-objectcodes:

1. Woningen dienend tot hoofdverblijf (WOZ-objectcode 10). Hieronder worden onroerende zaken verstaan die als één geheel gedurende het gehele jaar worden gebruikt om in te wonen. Dit betreft zelfstandige woningen voor één- of meerpersoonshuishoudens waarin geen bedrijfsmatige activiteiten plaatsvinden of in ieder geval geen aan het object zichtbare bedrijfsmatige activiteiten.
2. Woningen met praktijkruimte (WOZ-objectcode 11). Dit zijn onroerende zaken die in hoofdzaak voor wonen worden gebruikt en waarin de bewoner tevens in het kader van een zelfstandig beroep of bedrijf activiteiten verricht.

De gemiddelde waarde wordt vermeld bij voldoende spreiding van WOZ-waarden binnen een vierkant of postcode.

De gegevens zijn ontleend aan de Statistiek Waardering Onroerende Zaken. Het betreft voorlopige cijfers. Het aantal objecten met een vastgestelde WOZ-waarde kan daarmee verschillen met de definitieve cijfers die pas enkele jaren later vastgesteld worden.