
Onderzoek grootstedelijke kosten

In het kader van de onderzoeksagenda herijking gemeentefonds



Datum

3 september 2024

Opdrachtgever

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

Onderzoeksteam

Rien Bruins
Wilfred Nijhof
Florian Korn
Lex Walet

Referentie

21827, concept eindrapport onderzoek grootstedelijke kosten

I Inhoudsopgave

S	Samenvatting	4
1	Aanleiding en onderzoeksvragen	8
2	Onderzoeksmethode	9
2.1	Gebruikte gegevens	9
2.2	Definitie grootstedelijke kosten	10
2.3	Methode	11
3	Inventarisatie grootstedelijke kosten	13
3.1	Kosten van grootstedelijke extra taken	13
3.2	Grootstedelijke kosten als gevolg van structuurkenmerken	15
3.2.1	Relevante taakgebieden	15
3.2.2	Grootstedelijke kosten per taakgebied	16
3.2.3	Algemene eigen middelen	20
3.2.4	Totaalbeeld grootstedelijke kosten	22
4	Objectivering grootstedelijke kosten	23
5	Globale toets meerjarig beeld alle grote gemeenten	27
5.1	Aanleiding	27
5.2	Uitgevoerde bewerkingen	27
5.3	Uitkomsten analyses	28
6	Conclusies en aanbevelingen	33
	Bijlagen	35
A	Begeleiding van het onderzoek	35
B	Grootstedelijke kosten op overige taakgebieden	36
C	Scores op grootstedelijke structuurkenmerken	37

S Samenvatting

Aanleiding en opdracht

Bij de herijking van het gemeentefonds in 1997 is gekozen om een deel van de feitelijke netto lasten van de G4 te honoreren met specifieke vaste bedragen voor elk van de G4-gemeenten. Na de recente herijking van het gemeentefonds ontvangen alleen Amsterdam en Rotterdam een (verlaagd) specifiek vast bedrag.

Naar aanleiding van deze herijking is met de G4 afgesproken nader onderzoek te laten verrichten naar de inkomsten en uitgaven van de G4. Verder hebben ook andere 100.000+ gemeenten aangegeven dat zij te maken hebben met grootstedelijke problematiek.

De onderzoeksopdracht grootstedelijke kosten heeft als doel om aanvullend op het herijkingsonderzoek (extra) uitgaven en inkomsten als gevolg van grootstedelijkheid en verklaringen hiervoor in kaart te brengen. Voor dit onderzoek zijn 13 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (inclusief de G4) geselecteerd als steekproefgemeenten. Daarbij is gekozen voor variatie in grootte en mate van stedelijkheid. De vertaling naar het verdeelmodel valt buiten de opdracht.

Onderzoeksmethode

De analyses bij de steekproefgemeenten zijn uitgevoerd op gedetailleerde financiële gegevens uit de rekening 2017 en 2021, aangevuld met achtergrondinformatie uit gestructureerde interviews met de steekproefgemeenten in verschillende rondes. De bevindingen op basis van de steekproefgemeenten zijn getoetst aan de hand van Iv3-gegevens voor de periode 2017-2022 voor alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Aanpak en bevindingen zijn besproken met de begeleidingscommissie.

Bij grootstedelijke kosten gaat het om reguliere gemeentelijke taken die in grootstedelijke omstandigheden extra kosten met zich meebrengen, doordat kostenbepalende factoren op gebiedsniveau een zekere schaal overschrijden (concentratie) of doordat verschillende kostenbepalende factoren elkaar versterken (cumulatie). Daarnaast zijn bij bepaalde gemeenten specifiek benoemde extra taken belegd die andere gemeenten niet hebben en die voor de betreffende gemeenten kosten met zich meebrengen die ten laste komen van hun algemene middelen.

De grootstedelijke kosten zijn binnen de feitelijke netto lasten van gemeenten geïsoleerd via de beproefde methodiek van een geobjectieerde benchmark. Daarin is het gemiddelde van de (steekproef)gemeenten de benchmark, waarbij is gecorrigeerd voor de invloed van reguliere kostenbepalende structuurkenmerken die zijn opgenomen in het gemeentefonds. Bovendien zijn de G4 in de benchmark buiten beschouwing gelaten om de invloed van hun specifieke vaste bedragen zoveel mogelijk uit te filteren. Door gemeenten in de analyses te groeperen op objectieve structuurkenmerken, wordt de mogelijke invloed van beleidskeuzes zoveel mogelijk uitgezuiverd.

Vervolgens zijn de grootstedelijke kosten geobjectieerd door ze te koppelen aan grootstedelijke structuurkenmerken die uit de analyses bij de steekproefgemeenten naar voren zijn gekomen.

Duidelijke indicaties voor grootstedelijke kosten in het fysieke en het sociale domein

Uit de analyses bij de steekproefgemeenten en de globale toets bij alle 100.000+ gemeenten blijkt dat bij een deel van deze gemeenten sprake is van duidelijk hogere kosten, die niet worden verklaard door verschillen in reguliere structuurkenmerken.

Deze grootstedelijke kosten hebben met name betrekking op de taakgebieden Infrastructuur, Gebiedsontwikkeling, Onderwijs en het Sociaal domein. Ook op andere taakgebieden zijn er indicaties voor grootstedelijke kosten, met name in de sfeer van Orde en veiligheid en Algemene ondersteuning.

De omvang van de grootstedelijke kosten loopt duidelijk uiteen tussen gemeenten. Per gemeente is in verschillende mate sprake van grootstedelijke kosten in het fysieke en/of het sociale domein.

Bij een aantal steekproefgemeenten is sprake van grootstedelijke extra taken. Alleen voor cultuur bieden de convenanten met het ministerie van OCW aanknopingspunten voor de budgetten die gemoeid zijn met deze grootstedelijke extra taak.

In beperkte mate samenhang met verschillen in structurele algemene eigen middelen

Er is in beperkte mate samenhang te zien tussen de indicaties voor grootstedelijke kosten en verschillen in algemene eigen middelen tussen gemeenten, voor zover deze meer structureel van aard zijn.

In de analyse zijn de specifieke vaste bedragen van de G4 buiten beschouwing gelaten. Het is niet bekend in hoeverre deze vaste bedragen van invloed zijn op de uitgaven die de G4 doen op de taakgebieden waar indicaties voor grootstedelijke kosten zijn gevonden.

Grootstedelijke kosten kunnen worden geobjectiveerd met structuurkenmerken op gebiedsniveau

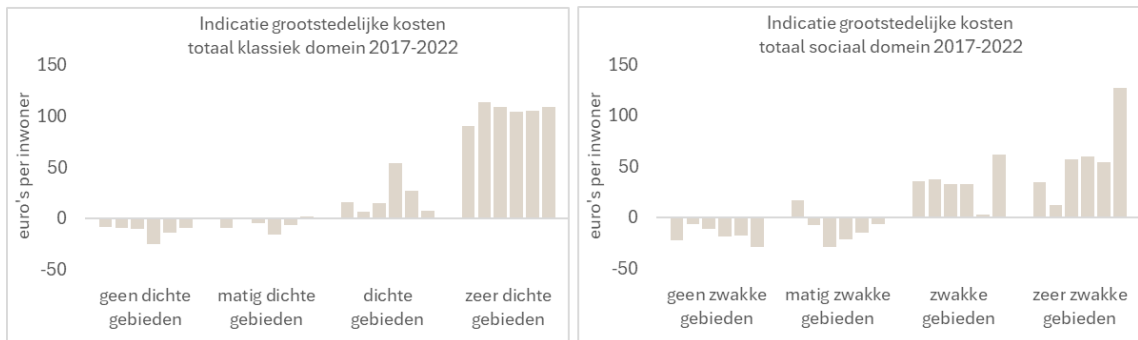
Grootstedelijke kosten hangen samen met concentratie en cumulatie van grootstedelijke problematiek in bepaalde geografische gebieden binnen gemeenten. In het fysieke domein komt dit voornamelijk tot uiting in de bebouwingsdichtheid op gebiedsniveau, in combinatie met historische kenmerken, de bodemgesteldheid en de aanwezigheid van water. In het sociale domein komt de grootstedelijke problematiek tot uiting in de bijstandsdichtheid op gebiedsniveau, in combinatie met meervoudig zorggebruik.

Belangrijkste uitkomsten analyses

Wanneer de gemeenten worden gegroepeerd op de relevante grootstedelijke structuurkenmerken, is een duidelijke samenhang te zien tussen de omvang van de grootstedelijke kosten en de score op deze grootstedelijke structuurkenmerken.

In de onderstaande diagrammen worden de uitkomsten gepresenteerd voor alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners in de periode 2017-2022. Elke kolom staat voor het verschil tussen de feitelijke netto lasten en de benchmark in één jaar voor alle 100.000+ gemeenten, na correctie voor structuurverschillen en uitgedrukt in euro's per inwoner. Een positief bedrag is een indicatie voor grootstedelijke kosten. Daarbij zijn de gemeenten gegroepeerd naar binnengemeentelijke bebouwingsdichtheid (fysiek domein) of bijstandsdichtheid (sociaal domein).¹

¹ In de bijlage is een overzicht opgenomen van de groepsindeling van alle gemeenten en hun scores op verschillende grootstedelijke structuurkenmerken.



In bovenstaande diagrammen is te zien dat in het fysieke domein met name bij gemeenten met een zeer hoge bebouwingsdichtheid op gebiedsniveau sprake is van substantieel hogere netto lasten. In het sociaal domein is sprake van hogere netto lasten bij een zwakkere sociale structuur, afgeleid van de bijstandsdichtheid op gebiedsniveau.

Betekenis voor verdeling gemeentefonds

De indicatoren waarmee grootstedelijke kosten kunnen worden geobjectiveerd zijn deels als verdeelmaatstaven opgenomen in de huidige verdeling van het gemeentefonds, maar zijn daarin niet geoperationaliseerd op het gebiedsniveau waar grootstedelijke kosten zich manifesteren. Daardoor is het mogelijk dat deze maatstaven de grootstedelijke kosten van gemeenten niet voor alle gemeenten goed weten te vangen.²

De bevindingen van het onderhavige onderzoek bieden aanknopingspunten om grootstedelijke kosten voor alle gemeenten zodanig te objectiveren dat deze op geschikte wijze kunnen worden verwerkt in de kosten-georiënteerde verdeling van het gemeentefonds.

Aansluiting bij onderzoek stapeling sociale problematiek

Eén van de bevindingen van het onderhavige onderzoek is dat hogere uitgaven in het sociaal domein bij grote gemeenten verklaard kunnen worden doordat een groot deel van de inwoners woont in gebieden met veel bijstandsontvangers en meervoudig zorggebruik. Het parallel lopende onderzoek naar stapeling van sociale problematiek en de centrumfunctie in het sociaal domein lijkt deze bevinding te bevestigen voor gemeenten met minder dan 100.000 inwoners.

Eén van de bevindingen van dat onderzoek is dat geconstrueerde potentiële maatstaven die een factor hebben die aangeeft of er relatief veel mensen aan de onderkant van de samenleving zitten, zoals de factor 'bijstandsontvangers', een relatief grote verklarende kracht hebben. Dit betekent onder andere dat de niet-lineaire maatstaven die de factor 'bijstandsontvangers' bevatten een relatief grote mate van samenhang lijken te vertonen met de niet-lineaire kosten die samenhangen met de stapeling van sociale problematiek.

Aanbevelingen

Op basis van de onderzoeksresultaten komen we tot de volgende aanbevelingen:

1. Voor een goede kostenoriëntatie wordt aanbevolen om de relatie tussen grootstedelijke kosten en structuurkenmerken op gebiedsniveau nader te onderbouwen aan de hand van kostengegevens op gebiedsniveau voor het fysieke en sociale domein. De ervaring in andere onderzoeken leert dat dit niet eenvoudig maar wel goed mogelijk is. Voor het fysieke domein bieden nonbudgetten op gebiedsniveau en informatie uit gemeentelijke detailadministraties daartoe aanknopingspunten. Voor het sociaal

² Het is niet aannemelijk dat dit wel wordt gevangen in het nieuwe verdeelmodel dat in 2023 is ingevoerd aangezien dit een vereenvoudiging is van het oude verdeelmodel dat in de onderzoeksjaren actueel was.

domein bieden feitelijke kostengegevens van zorgaanbieders goede aanknopingspunten om de relatie tussen grootstedelijke kosten en structuurkenmerken op gebiedsniveau nader te onderbouwen. Tevens wordt aanbevolen om de grootstedelijke kosten op gebiedsniveau voor meerdere (recente) jaren in beeld te brengen;

2. Indien wordt besloten om grootstedelijke kosten in het gemeentefonds te honoreren, luistert de definiëring en operationalisering van mogelijke verdeelmaatstaven erg nauw, zeker wanneer regressie als methode wordt gebruikt in combinatie met niet-lineaire maatstaven. Daarbij dient de grootstedelijke problematiek op gebiedsniveau zodanig te worden vertaald in het verdeelmodel op gemeentelijk niveau, dat deze voldoet aan eisen uit de Financiële-verhoudingswet: kostengeoriënteerd, uitlegbaar, globaal, zowel stabiel als dynamisch/flexibel, geen verkeerde prikkels, et cetera. Daarbij dient ook aandacht te worden besteed aan de zogenaamde kip-ei-problematiek (zie hoofdstuk 2);
3. Tot slot wordt aanbevolen om de bevindingen van het onderzoek naar grootstedelijke kosten te verwerken in samenhang met de bevindingen van de parallel lopende onderzoeken naar (1) Overige eigen middelen van gemeenten en (2) Stapeling van sociale problematiek en de centrumfunctie in het sociaal domein.

1 Aanleiding en onderzoeksvragen

Achtergrond onderzoek

In de verdeling van het gemeentefonds hebben de G4-gemeenten van oudsher een bijzondere positie. Bij de totstandkoming van de verdeelsystematiek in 1997 is gekozen voor vaste bedragen om specifieke (grootstedelijke) kosten van de individuele G4-gemeenten goed in de verdeling mee te nemen.

Recent is een nieuw verdeelmodel voor het gemeentefonds ontwikkeld. Daarbij is ook gekeken naar de positie van de individuele G4-gemeenten en een mogelijke objectivering van de vaste bedragen. Door de gekozen aanpak van de herijking is dit ten dele gelukt. Daarom is afgesproken nader onderzoek te laten verrichten naar de inkomsten en uitgaven van de G4. Verder hebben ook 100.000+ gemeenten aangegeven grootstedelijke problematiek te hebben.

Doel en vragen onderzoek

De onderzoeksopdracht grootstedelijke kosten heeft als doel om aanvullend op het herijkingsonderzoek (extra) uitgaven en inkomsten als gevolg van grootstedelijkheid en verklaringen hiervoor in kaart te brengen. De hoofdvraag betreft de omvang van extra en/of grootstedelijke taken en daaraan gerelateerde uitgaven en inkomsten van de G4-gemeenten in vergelijking met geselecteerde 100.000+ gemeenten.

De vertaling van de uitkomsten naar het verdeelmodel valt buiten het onderhavige onderzoek.

Onderwerp van het onderzoek zijn de G4 en een vergelijkingsgroep van 9 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners die door de opdrachtgever (fondsbeheerders en de G4-gemeenten) zijn geselecteerd. Daarbij is gekozen voor variatie in grootte en mate van stedelijkheid.

Opzet rapportage

In deze rapportage komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- hoofdstuk 2 bevat een toelichting op de gebruikte gegevens, de definitie van grootstedelijke kosten en de methode;
- in hoofdstuk 3 wordt verslag gedaan van de inventarisatie van grootstedelijke kosten bij de steekproefgemeenten;
- in hoofdstuk 4 wordt verslag gedaan van de verkenningen naar de relatie tussen grootstedelijke kosten en structuurkenmerken bij de steekproefgemeenten;
- in hoofdstuk 5 wordt verslag gedaan van een globale toets aan de hand van meerjarige gegevens voor alle 100.000+ gemeenten;
- in hoofdstuk 6 worden de bevindingen samengevat en enkele aanbevelingen gedaan.

In de bijlage wordt aandacht besteed aan:

- de begeleiding van het onderzoek;
- de uitkomsten voor enkele overige taakgebieden;
- de scores van grote gemeenten op een aantal grootstedelijke structuurkenmerken.

2 Onderzoeksmethode

2.1 Gebruikte gegevens

Selectie steekproefgemeenten

Door de opdrachtgever (fondsbeheerders en G4-gemeenten) zijn binnen de oorspronkelijke steekproef van het herijkingsonderzoek 13 grote gemeenten aangewezen waar het onderzoek naar grootstedelijke kosten zich op moet richten. Daarbij is bewust gekozen voor variatie in grootte en mate van stedelijkheid. Naast de G4 gaat het om de gemeenten Eindhoven, Groningen, Tilburg, Almere, Enschede, Leeuwarden, Venlo, Emmen en Delft.

Gebruikte data

Conform de opdracht zijn de analyses in eerste instantie uitgevoerd op de eerder verzamelde data in het kader van het herijkingsonderzoek, met name financiële gegevens uit de rekening 2017 en bijbehorende achtergrondinformatie. Bij de start van het onderzoek in april 2022 is dit aangevuld met een uitvraag over extra taken bij de steekproefgemeenten.

Begin 2024 is het onderzoek uitgebreid met een aanvullende uitvraag van financiële gegevens 2021 bij de steekproefgemeenten. Voor het sociaal domein is voor de steekproefgemeenten aanvullende informatie ontvangen uit het parallel lopende onderzoek naar de centrumfunctie in het sociaal domein.

Medio 2024 zijn op verzoek van de begeleidingscommissie meerjarige Iv3-gegevens (2017-2022) voor alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners in het onderzoek betrokken om de uitkomsten nader te toetsen. Dit verzoek van de begeleidingscommissie was mede ingegeven doordat 2021 een coronajaar was en de leden van de begeleidingscommissie de behoefte hadden om te zien of de uitkomsten over de tijd stabiel waren. De begeleidingscommissie was zich daarbij bewust van de kanttekeningen bij Iv3-data.³

Voor de geobjectiveerde benchmark zijn basisgegevens gebruikt die ten grondslag liggen aan het gemeentefonds. De grootstedelijke structuurkenmerken zijn verkend op basis van CBS-gegevens op buurt- en wijk-niveau per gemeente.

Onderzoeksproces

De uitkomsten van de analyses zijn in verschillende ronden getoetst bij de steekproefgemeenten. Na een generieke uitvraag van de kosten van mogelijke extra taken, zijn de uitkomsten van de benchmarkanalyse met de steekproefgemeenten besproken in gestructureerde interviews. Aan de hand van gespreksnotities is samen met deskundigen van de gemeente besproken op welke taakgebieden mogelijk grootstedelijke kosten aan de orde zijn en wat daarvan de achtergrond is. Daarbij is expliciet aandacht besteed aan effecten van eigen keuzes. In een tweede gespreksronde is gericht gezocht naar grootstedelijke structuurkenmerken die gevonden kostenpatronen kunnen verklaren.

Tussentijdse bevindingen zijn steeds besproken met de begeleidingscommissie. Daarbij is ook uitgebreid stil gestaan bij de definiëring van extra taken en grootstedelijke kosten en de gebruikte methodiek om deze

³ Door het globale karakter van deze data zijn bepaalde taakgebieden minder goed af te bakenen. Bovendien ontbreekt achtergrondinformatie bij de data, waardoor niet 'achter de cijfers' kan worden gekeken.

in beeld te brengen. De aanpak en (tussentijdse) bevindingen zijn ook besproken in de expertgroep die door fondsbeheerders is ingesteld.

2.2 Definitie grootstedelijke kosten

Grootstedelijke kosten

In beginsel hebben alle gemeenten hetzelfde takenpakket. Per gemeente kunnen de kosten van deze taken echter uiteenlopen. Een belangrijke oorzaak van uiteenlopende kosten bij dezelfde taken kan zijn gelegen in grootstedelijke omstandigheden.

Bij grootstedelijke kosten gaat het om reguliere gemeentelijke taken die in grootstedelijke omstandigheden extra kosten met zich meebrengen, doordat kostenbepalende factoren op gebiedsniveau een zekere schaal overschrijden (**concentratie**) of doordat verschillende kostenbepalende factoren elkaar versterken (**cumulatie**).

De mate waarin extra kosten of inkomsten samenhangen met grootstedelijke omstandigheden verschilt per gemeente. De extra kosten zijn niet per se gerelateerd aan het inwonertal van de gemeente, maar veeleer aan sociale en fysieke kenmerken van bepaalde gebieden binnen gemeenten. Het onderzoek richt zich uitsluitend op omstandigheden die vaak worden aangetroffen bij grotere gemeenten, zoals een slechtere sociale structuur of een hoge bebouwingsdichtheid.

Het gaat dus niet om reguliere kosten van grotere gemeenten die via de algemene maatstaven in het gemeentefonds worden gehonoreerd en waarop grotere gemeenten vaak sterker scoren. Het gaat ook niet om kosten van (grote) gemeenten die geen inhoudelijke relatie hebben met grootstedelijkheid, zoals eventuele kosten van snelle groei⁴ of grensproblematiek.

Grootstedelijke extra taken

Daarnaast zijn bij bepaalde gemeenten specifiek benoemde extra taken belegd die voor de betreffende gemeenten kosten mee brengen ten laste van hun algemene middelen. Andere gemeenten hebben deze taken niet. Een bekend voorbeeld zijn de extra taken die voortvloeien uit de cultuurconvenanten die het ministerie van OCW periodiek afsluit met diverse gemeenten.

Dit betreft vaak grotere gemeenten, maar ook bij gemeenten met minder inwoners kunnen extra taken zijn belegd. Het onderhavige onderzoek richt zich op de kosten van extra taken binnen het totaal aan grootstedelijke kosten. Het is wenselijk om deze extra taken te onderscheiden aangezien de kosten hiervan wellicht op andere wijze verwerkt moeten worden in het verdeelmodel.

Aanvullende criteria: verplicht karakter en ten laste van de algemene middelen

Belangrijk uitgangspunt voor het onderzoek is dat het uitsluitend gaat om kosten van verplichte taken die gemeenten moeten uitvoeren op grond van wet- of regelgeving of convenanten. Het gaat dus niet om uitgaven die voortvloeien uit eigen keuzes van gemeenten, zoals keuzes ten aanzien van het voorzieningenniveau of de uitvoering.

Tevens moeten de kosten ten laste komen van de algemene middelen van gemeenten. Voor zover er specifieke externe dekkingsbronnen beschikbaar zijn, wordt dit afgedekte deel van de kosten niet meegenomen.

⁴ Snelle groei kan in grootstedelijke omstandigheden wel tot extra kosten leiden.

2.3 Methode

Grootstedelijke kosten isoleren binnen totale netto lasten

Vertrekpunt zijn de naar taakinhoud gerubriceerde lasten en baten uit de gemeentelijke rekeningen 2017 en 2021. De analyse richt zich op de totale netto lasten per taakgebied. Aangezien we op zoek zijn naar structurele grootstedelijke kosten, zijn belangrijke versturende incidentele factoren⁵ zoveel mogelijk uitgezuiverd.

De grootstedelijke kosten waar het onderzoek zich op richt, maken onderdeel uit van de totale netto lasten van de steekproefgemeenten. Deze steekproef bevat gemeenten waar op voorhand grootstedelijke kosten worden verwacht en gemeenten waar dit in mindere mate het geval is.

Grootstedelijke kosten betreffen reguliere taken die in grootstedelijke omstandigheden tot extra kosten leiden. Deze komen bovenop de reguliere kosten die samenhangen met de structuurkenmerken waarmee reeds rekening wordt gehouden in het gemeentefonds en waarop grotere gemeenten doorgaans sterker scoren, zoals de bebouingsdichtheid, de sociale structuur en de centrumfunctie.

In de totale netto lasten van gemeenten komen alles tot uiting: zowel de invloed van (grootstedelijke) structuurkenmerken als eigen beleidskeuzes die mede worden beïnvloed door beschikbare (eigen) middelen. In een geobjectiverde benchmarkanalyse zijn deze factoren in een aantal stappen onderscheiden om de grootstedelijke kosten zo goed mogelijk te benaderen.

Geobjectiverde benchmark als methode

Doordat grootstedelijke kosten niet in alle gemeenten in dezelfde mate relevant zijn, kunnen deze kosten worden opgespoord door gemeenten met elkaar te vergelijken in een benchmark. Daarbij worden de reguliere kosten benaderd via de ijkpunten die ten grondslag liggen aan de verdeling van het gemeentefonds in het betreffende uitkeringsjaar.⁶ Het gemiddelde van de 13 steekproefgemeenten exclusief de G4 vormt hierbij de benchmark. Op deze manier wordt de benchmark niet beïnvloed door de G4 die specifieke vaste bedragen ontvangen voor grootstedelijke kosten.

Voor zover de netto lasten van de steekproefgemeenten uitkomen boven deze benchmark, is dit een aanwijzing voor mogelijke grootstedelijke kosten. Dit zijn immers kosten die worden veroorzaakt door grootstedelijke kenmerken waarmee nog geen rekening is gehouden in de verdeling van het gemeentefonds.

Daarnaast kunnen hogere kosten per gemeente ook worden verklaard uit eigen keuzes van gemeenten ten aanzien van het voorzieningenniveau en/of de uitvoering. Het effect van eigen keuzes is bij de steekproefgemeenten zo goed mogelijk in beeld gebracht op basis van informatie uit de interviews met de steekproefgemeenten. Daarnaast worden gemeenten in de analyses gegroepeerd naar structuurkenmerken, waarmee effecten van beleidskeuzes in belangrijke mate worden uitgemiddeld.

Kip-ei-problematiek

Bij het onderzoek naar grootstedelijke kosten vormt de zogenaamde kip-ei-problematiek een aandachtspunt. Deze problematiek verwijst naar de situatie waarin hogere uitgaven gepaard gaan met hogere (eigen) inkomsten, waarbij niet duidelijk is wat oorzaak en gevolg is.

⁵ Zoals administratieve correcties (incidentele verlaging boekwaarde kapitaalgoederen) of onttrekkingen aan reserves die geen relatie hebben met uitgaven in het betreffende boekjaar.

⁶ Dit heeft derhalve betrekking op de actuele verdeling in de jaren 2017-2022.

Deze problematiek kan verschillende achtergronden hebben en is dan ook niet beperkt tot grote gemeenten. Zo kunnen extra inkomsten van gemeenten een historische achtergrond hebben (zoals de verkoop van aandelen in een nutsbedrijf), maar dit kan ook samenhangen met de keus om hogere belastingtarieven te hanteren (sommige gemeenten hanteren OZB-tarieven van 2 à 3 keer het gemiddelde tarief). Specifiek bij de Waddengemeenten en de G4 kan invloed uitgaan van de specifieke vaste bedragen die deze gemeenten ontvingen in de onderzoeksjaren.

In het onderhavige onderzoek naar grootstedelijke kosten is het kip-ei-probleem van de specifieke vaste bedragen van de G4 zo goed mogelijk ondervangen door de benchmark te baseren op het gemiddelde van de steekproef exclusief de G4 en de specifieke vaste bedragen in de benchmark expliciet buiten beschouwing te laten (zie geobjectiveerde benchmark als methode).

Wanneer in een later stadium (buiten het kader van dit onderzoek) een integraal verdeelmodel wordt geschat, zal ook expliciet rekening moeten worden gehouden met deze kip-ei-problematiek.

Gestructureerde interviews steekproefgemeenten

De eerste uitkomsten op basis van de geobjectiveerde benchmark zijn in een aantal ronden besproken met financieel en inhoudelijk deskundigen van de steekproefgemeenten ter controle en duiding van de uitkomsten. Daarbij is samen met hen gezocht naar het zo goed mogelijk identificeren en onderbouwen van grootstedelijke kosten en mogelijke kostendrijvers. Daarbij is expliciet stil gestaan bij de effecten van eigen keuzes en eventueel latente grootstedelijke kosten.

De hiervoor beschreven stappen om de grootstedelijke kosten te benaderen zijn in het onderstaande kader samengevat.

1. De feitelijke netto lasten van alle (steekproef)gemeenten zijn per taakgebied op gelijke schaal gebracht door rekening te houden met verschillen in de kostenbepalende structuurkenmerken uit het gemeentefonds in de onderzoeksjaren, exclusief de specifieke vaste bedragen voor de G4
2. Deze op schaal gebrachte netto lasten worden afgezet tegen de benchmark, namelijk het gemiddelde van de (steekproef)gemeenten exclusief de G4
3. Verschillen tussen de geschaalde netto lasten en de benchmark zijn een indicatie voor grootstedelijk kosten en/of eigen keuzes van gemeenten
4. In gestructureerde interviews en analyses op gemeenten gegroepeerd naar structuurkenmerken worden grootstedelijke kenmerken onderscheiden van effecten van eigen keuzes

3 Inventarisatie grootstedelijke kosten

3.1 Kosten van grootstedelijke extra taken

Inventarisatie grootstedelijke extra taken

De kosten van grootstedelijke extra taken zijn uitgevraagd bij de steekproefgemeenten aan de hand van een vragenlijst die in overleg met de begeleidingscommissie is opgesteld. Op basis van deze inventarisatie bij de steekproefgemeenten is in overleg met de begeleidingscommissie bepaald dat sommige gemeenten – naast hun reguliere taken – extra taken met een grootstedelijk karakter hebben zoals gedefinieerd in paragraaf 2.2. Het betreft extra taken op de volgende taakgebieden:

- Cultuur: op basis van **cultuurconvenanten** is een aantal gemeenten de verplichting aangegaan tot het subsidiëren van beroepsgezelschappen en accommodaties. Deze convenanten worden periodiek afgesloten met het ministerie van OCW en hebben een looptijd van 4 jaar (2017-2020 en 2021-2024);
- Burgerzaken: de dienstverlening op het gebied van burgerzaken voor **Nederlanders in het buitenland** is belegd bij de gemeente Den Haag op basis van de Kieswet en Wet Basisregistratie Personen. Behalve voor Den Haag is dit met betrekking tot reisdocumenten ook van toepassing op Enschede, Maastricht, Echt-Susteren en Oldambt;
- Infrastructuur: in mandaten op basis van de Scheepvaartverkeerswet is het **nautisch beheer** (verkeer begeleidend systeem) als extra taak belegd bij Amsterdam, Rotterdam en Eemsmond;⁷
- Onderwijs: de G4 hebben een convenant afgesloten met samenwerkingsverbanden passend onderwijs over de **thuiszittersaanpak**, inclusief financiële bijdragen van betrokken partijen. Dit is een regionale vertaling van het in 2016 gesloten landelijke thuiszitterspact tussen VNG, Rijk, VO-raad en PO-raad.

De uitvraag bij de steekproefgemeenten naar de lasten en baten die samenhangen met de extra taken in 2017 heeft geen bruikbare respons opgeleverd.⁸

Wel is op basis van informatie van het ministerie van OCW bekend welke budgetten gemeenten ontvangen in het kader van de cultuurconvenanten en welke budgetten in dat verband relevant zijn als gemeentelijke cofinanciering. In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de jaarlijkse budgetten voor de periode 2021-2024.⁹

⁷ Daarnaast is er sprake van nautisch beheer in het Scheldegebied door een interregionale dienst tussen Nederland en Vlaanderen. Het is niet duidelijk of hier ook Nederlandse gemeenten bij betrokken zijn.

⁸ Dit betekent ook dat de onderzoeksdata vooralsnog niet konden worden geschoond voor deze lasten en baten.

⁹ Daarnaast zijn in het convenant afspraken gemaakt over provinciale bijdragen.

Tabel 3.1: Jaarlijkse budgetten cultuurconvenant 2021-2024. Bron: OCW, Culturele basisinfrastructuur

<i>Gemeente</i>	<i>budget OCW</i>	<i>bijdrage gemeente</i>
<i>Leeuwarden</i>	2.377.500	340.900
<i>Enschede</i>	6.587.128	0
<i>Groningen</i>	7.397.927	5.632.500
<i>Almere</i>	1.000.000	270.000
<i>Tilburg</i>	3.119.728	1.523.227
<i>Eindhoven</i>	10.911.784	1.897.835
<i>Utrecht</i>	13.194.875	14.716.171
<i>Den Haag</i>	14.671.890	18.032.372
<i>Rotterdam</i>	29.100.000	47.263.900
<i>Amsterdam</i>	86.398.827	34.003.860
Totaal	174.759.659	123.680.765

In tabel 3.1 is te zien dat het grootste deel van de Rijksmiddelen naar Amsterdam gaat, terwijl Rotterdam in absolute zin het grootste bedrag cofinanciert. Deze gemeentelijke bijdragen kunnen als grootstedelijke kosten van extra taken ten laste komen van de algemene middelen van de betreffende gemeenten. Overigens kunnen de feitelijke budgetten voor jaarlijkse cofinanciering afwijken van de afgesproken bijdragen.

Overige extra taken: niet verplicht en/of niet grootstedelijk

Daarnaast hebben gemeenten andere taken genoemd die zij als extra taak zien, maar waarvoor geen verplichtende grondslag is aangereikt en/of geen sprake is van grootstedelijke omstandigheden. Om die reden zijn deze taken in overleg met de begeleidingscommissie niet aangemerkt als extra taak in het kader van het onderhavige onderzoek. Het gaat om de volgende taken:

- Grens Info Punten: in 8 gemeenten¹⁰ in grensregio's bevinden zich Grens Info Punten die voorlichting geven over werken of studeren in het buurland. In totaal gaat het om 10 van dergelijke punten. Deze taak hangt niet samen met een grootstedelijk karakter en wordt deels bekostigd met Europese subsidies.
- loketten voor register niet-ingezetenen (RNI): op basis van het Besluit mandaat Registratie Niet-ingezetenen beschikken in totaal 19 gemeenten over een dergelijk loket. Hier liggen convenanten met het ministerie van BZK aan ten grondslag, waarin ook is opgenomen dat het Rijk bijdraagt in de kosten. Deze taak is niet specifiek te karakteriseren als grootstedelijk;
- Gezamenlijke Brandweer (GB) Rotterdam-Rijnmond: dit is een publiek-privaat samenwerkingsverband tussen de gemeente en bedrijven die zijn aangewezen als bedrijfsbrandweerplichtig in het havengebied van Rotterdam. De bijdrage van de gemeente voor het verzorgingsgebied van de GB is bedoeld voor publieke brandweezorg. Deze regeling heeft geen verplichtende grondslag;
- exploitatie openbaar vervoer: met de verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven hebben gemeenten geen lasten meer in dit verband, De concessies voor het OV worden verleend door de vervoersregio's en de provincies en bekostigd uit BDU verkeer en vervoer en het provinciefonds. Gemeenten hebben nog beperkte lasten voor de infrastructuur, vooral herstructureringen van bus- en metrostations in projectverband;
- dienstverlening Koninklijk Huis door de gemeente Delft;
- cofinanciering voor Regiodeals en het Volkshuisvestingsfonds.

Conclusie grootstedelijke extra taken

Op enkele taakgebieden zijn grootstedelijke extra taken benoemd. De verplichting om deze extra taken uit te voeren volgt soms uit wetgeving (burgerzaken Nederlanders in buitenland, nautisch beheer) en soms uit bestuurlijke convenanten (cultuur, thuiszittersaanpak).

¹⁰ In Nederland bevinden zich GIP's in Bad Nieuweschans, Maastricht, Eindhoven, Breda, Roosendaal, Bergen op Zoom, Goes en Terneuzen.

De steekproefgemeenten hebben geen informatie aangeleverd over de jaarlijkse bedragen die zij ten laste van de algemene middelen inzetten voor deze extra taken. Alleen op basis van de cultuurconvenanten is bekend welke gemeentelijke bijdragen gemoeid zijn met deze extra taak.

Aangezien de extra taken vaak zijn toegewezen aan enkele specifieke gemeenten waarbij geen eenduidige relatie is met hun structuurkenmerken, ligt het niet voor de hand om budgetten voor deze extra taken onder te brengen in het algemene verdeelstelsel van het gemeentefonds.

3.2 Grootstedelijke kosten als gevolg van structuurkenmerken

3.2.1 Relevante taakgebieden

Taakgebieden waar substantiële grootstedelijke kosten aan de orde kunnen zijn

Op basis van de analyses en gesprekken met gemeenten is op de volgende taakgebieden mogelijk sprake van substantiële grootstedelijke kosten:

- Infrastructuur: dit betreft het reguliere beheer van de infrastructuur (wegen, bruggen, tunnels, viaducten, kademuuren) en het schoonhouden van de openbare ruimte waarbij een grootstedelijke omgeving tot hogere kosten leidt. Bij infrastructurele projecten gaat het bijvoorbeeld om het realiseren van auto-luwe gebieden, ongelijkvloerse kruisingen, gescheiden verkeersstromen (o.a. busbanen en snelfietsroutes);
- Gebiedsontwikkeling: gebiedsgerichte aanpak woningvoorraad, woonomgeving en (bovenwijkse) voorzieningen in het kader van herstructurering, stedelijke vernieuwing, groei door inbreiding en/of uitbreiding;
- Groen: aanleg en onderhoud van openbare groenvoorzieningen;
- Onderwijshuisvesting: nieuwbouw, verbouwing en onderhoud schoolgebouwen;
- Sociaal domein: hoewel in de benchmark hogere netto lasten vooral worden gezien bij basisvoorzieningen en de Wmo, lijken grootstedelijke kosten zich te manifesteren op het geheel van het sociaal domein. Specifiek aandachtspunt hierbij is de onderlinge samenhang tussen taakgebieden, waarbij de inzet op basisvoorzieningen moet leiden tot besparingen op maatwerkvoorzieningen in het kader van de beoogde transformatie in het sociaal domein. Deze transformatie is – zeker in 2017 – in veel gemeenten nog in volle gang.

Overige taakgebieden

Daarnaast geven gemeenten aan dat op sommige taakgebieden eveneens sprake kan zijn van grootstedelijke kosten, vaak als afgeleide van de grootstedelijke kosten op bovenstaande taakgebieden. Dit betreft met name kosten voor specifieke taken op de volgende taakgebieden:

- Orde en veiligheid (aanpak overlast jongeren);
- Onderwijsbeleid (achterstandenbeleid en leerplicht/aanpak voortijdig schoolverlaten);
- Bestuursorganen (bestuurlijke inspanningen vanuit regionale en/of landelijke voortrekkersrol);
- Sport (stimuleren bewegingsonderwijs voor achterstandsgroepen);
- Cultuur (bibliotheekvoorzieningen ten behoeve van het bestrijden van laaggeletterdheid); Milieu (VTH-taken milieubelastende bedrijvigheid, deels uitgevoerd door omgevingsdiensten);

De kosten van algemene ondersteuning (centrale overhead) zijn deels gerelateerd aan de primaire taken van gemeenten.¹¹ Dit betekent dat grootstedelijke kosten op diverse taakgebieden vaak ook leiden tot extra kosten voor algemene ondersteuning.

Bij verschillende steekproefgemeenten zijn op genoemde taakgebieden feitelijk ook hogere netto lasten te zien. Het gaat doorgaans om relatief beperkte effecten, waarbij vergelijkbare grootstedelijke kostendrijvers aan de orde zijn als bij de andere taakgebieden in het fysieke en sociale domein. Daarom zijn deze overige taakgebieden in de verdere analyses bij de steekproefgemeenten buiten beschouwing gebleven. In bijlage B is een overzicht opgenomen van de uitkomsten voor deze overige taakgebieden.

Bij enkele taakgebieden zijn bij de steekproefgemeenten geen aanwijzingen gevonden voor grootstedelijke kosten. Dit betreft de taakgebieden Burgerzaken, Brandweer, Riolering en Reiniging.

3.2.2 Grootstedelijke kosten per taakgebied

Indicatie omvang en duiding grootstedelijke kosten

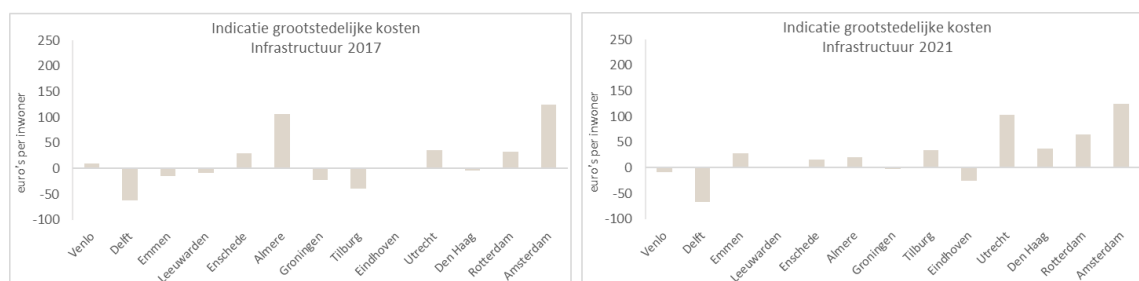
Op basis van de geobjectiverde benchmarkanalyse zijn de grootstedelijke kosten per taakgebied zo goed mogelijk geïsoleerd binnen de totale netto lasten per steekproefgemeente. In gestructureerde interviews zijn de uitkomsten besproken en geduid met de steekproefgemeenten.

In deze paragraaf worden de uitkomsten per taakgebied gepresenteerd in kolomdiagrammen voor 2017 en 2021. Daarin wordt per steekproefgemeente weergegeven hoe de netto lasten zich verhouden tot de benchmark, uitgedrukt in euro's per inwoner.¹² Wanneer de netto lasten hoger zijn dan de benchmark, is dat een indicatie voor grootstedelijke kosten.

De belangrijkste uitkomsten worden per taakgebied toegelicht. Daarbij is onderscheid gemaakt naar gemeentelijke keuzes en grootstedelijke omstandigheden die van invloed zijn op de uitgaven in 2017 en 2021. Voor de vergelijkbaarheid van de (grootstedelijke) kosten op de verschillende taakgebieden is de schaal in alle kolomdiagrammen gelijk gehouden.

Infrastructuur

In de onderstaande kolomdiagrammen is per steekproefgemeente weergegeven hoe de feitelijke netto lasten voor infrastructuur zich verhouden tot de benchmark in 2017 en 2021. Een positief bedrag is een indicatie voor grootstedelijke kosten.



¹¹ Bij centrale overhead gaat het om de zogenaamde PIOFACH-taken. Het taakgerelateerde deel van de algemene ondersteuning (met name management en ondersteuning daarvan) is op uniforme wijze aan de inhoudelijke taakgebieden toegedeeld.

¹² Daarbij zijn de netto lasten gecorrigeerd voor verschillen in kostenbepalende structuurkenmerken. De benchmark is het gemiddelde van de steekproefgemeenten exclusief de G4. Zie de toelichting van de methode in paragraaf 2.3.

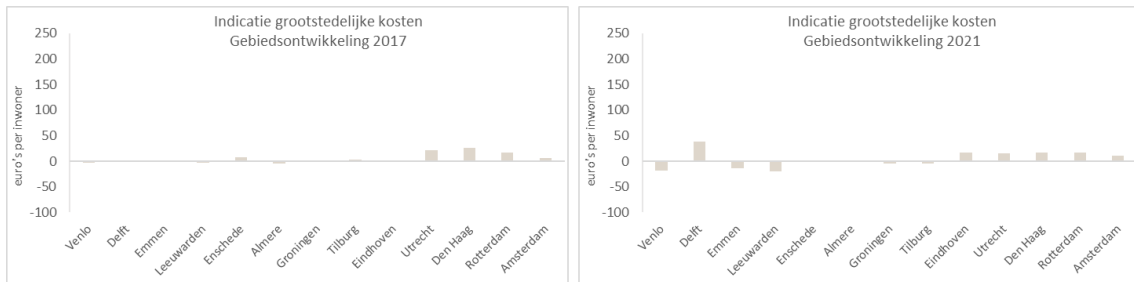
Bij infrastructuur worden de relatief lage netto lasten van Delft verklaard door het lage kwaliteitsniveau van het wegenonderhoud (zelfs in het centrum hanteert Delft niveau B, waar andere gemeenten vaak A+ hanteren). Bij Groningen wordt opgemerkt dat een relatief groot deel van de binnenstad autoluw is en dus minder intensief wordt gebruikt door autoverkeer. Bovendien is in Groningen een relatief groot deel van het wegennet binnen de gemeentegrenzen in provinciaal beheer. In Den Haag is de afgelopen jaren bezuinigd op de infrastructuur. In Almere is in 2017 sprake van substantiële vervangingsinvesteringen voor wegen die in het verleden allemaal in dezelfde periode zijn aangelegd. Daarnaast wordt fors geïnvesteerd in aanpassing van het hoofdwegennet op de grotere verkeersstromen als gevolg van de voortdurende groei van de stad.

Daarnaast kunnen de verschillen tussen gemeenten worden verklaard door grootstedelijke omstandigheden die leiden tot hogere kosten op het taakgebied infrastructuur:

- **Duurdere werkwijzen** bij aanleg en onderhoud, bijvoorbeeld in verband met bereikbaarheid, leefbaarheid, veiligheid, communicatie en bouwlogistiek. Daarnaast brengt de relatief beperkte ruimte in sterk verstedelijkte gebieden extra kosten met zich mee doordat speciale technieken of lichter materieel moet worden gebruikt, weinig alternatieve routes beschikbaar zijn en/of verkeerregelaars nodig zijn en er meer communicatie met bewoners nodig is. Daarnaast wordt soms buiten reguliere tijden en in vakantieperiodes gewerkt om de overlast te beperken, wat leidt tot hogere arbeidskosten. Ook het schoonhouden van de openbare ruimte leidt in dichtbebouwde gebieden tot extra kosten doordat gebruik moet worden gemaakt van ander materieel (lichter, wendbaarder) of werkwijzen (handmatig vegen). Dit wordt versterkt doordat de openbare ruimte in sommige gemeenten ook intensief wordt gebruikt door bezoekers (toerisme) of er door veel verloop (arbeidsmigranten) minder binding is met de stad wat leidt tot meer vervuiling;
- **Hogere kwaliteitsniveaus** die in dichtbebouwde binnensteden worden gehanteerd bij het onderhoud van de voorzieningen. De meeste gemeenten hanteren in de binnenstad het hoogste kwaliteitsniveau, zowel wat betreft de technische kwaliteit als de beeldkwaliteit en stellen daarbij vaak ook hogere eisen aan de inrichting van de openbare ruimte. Juist in dichtbebouwde gebieden is dit extra duur als gevolg van het intensieve gebruik. Bij verdere verdichting neemt de druk op de openbare ruimte toe en wordt het gebied waar een hoger kwaliteitsniveau wordt gehanteerd soms uitgebreid;
- **Specifieke voorzieningen** om grotere verkeersstromen zo soepel en veilig mogelijk door dichtbebouwde gebieden te geleiden, zoals ongelijkvloerse kruisingen, gescheiden fiets- en busbanen en spoorviaducten;
- **Kortere onderhoudscyclus:** in dichtbebouwde gebieden is sprake van een kortere onderhoudscyclus door intensief gebruik en een grotere frequentie van werkzaamheden, waarbij de bestrating moet worden opgebroken (aanpassing verkeersstromen, werkzaamheden riolering, ondergrondse leidingen). Dit wordt verstrekt door de aanwezigheid van veel zwaar busverkeer en trams. Verschillende gemeenten geven aan dat vooral in de binnenstad en andere dichtbebouwde gebieden de technische levensduur van infrastructuur nooit wordt gehaald.

Gebiedsontwikkeling

In de onderstaande kolomdiagrammen wordt per steekproefgemeente weergegeven hoe de feitelijke netto lasten voor gebiedsontwikkeling zich verhouden tot de benchmark in 2017 en 2021. Een positief bedrag is een indicatie voor grootstedelijke kosten.



Bij gebiedsontwikkeling gaat het in de onderzoeksjaren om relatief beperkte grootstedelijke kosten. Deels komen uitgaven in het kader van gebiedsontwikkeling voornamelijk tot uiting bij het taakgebied infrastructuur. Daarnaast beschikken gemeenten soms over specifieke dekkingsbronnen (grondexploitaties, bijdragen van derden), waardoor de uitgaven aan gebiedsontwikkeling niet volledig ten laste komen van de algemene middelen. Ook de relatie met bestemmingsreserves maakt het lastig om op basis van enkele onderzoeksjaren de structurele netto lasten voor gebiedsontwikkeling goed in beeld te krijgen.

De hogere netto lasten in Delft in 2021 hebben betrekking op de inrichting van de openbare ruimte in de spoorzone, inclusief een gemeentelijke bijdrage aan de aanleg van een spoortunnel. In Eindhoven is sprake van substantiële investeringen in verband met de sterke groei van de stad (spoorzone, internationale knoop XL, Brainport Industries Campus), waar deels Rijksbijdragen tegenover staan (regiodeal).

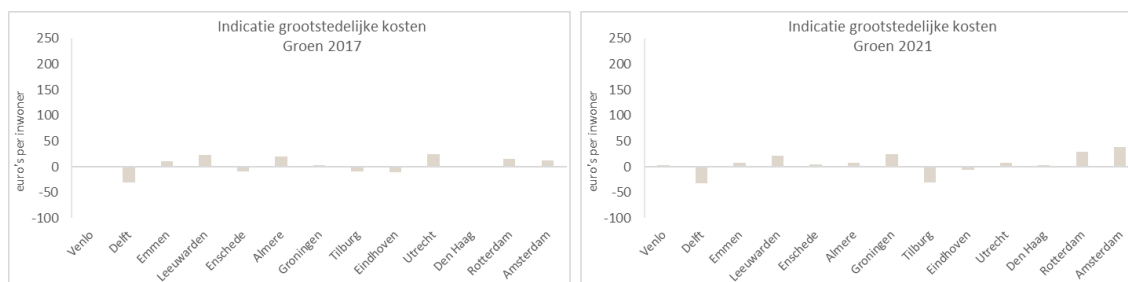
Daarnaast kunnen de verschillen tussen gemeenten worden verklaard door grootstedelijke omstandigheden die leiden tot hogere kosten op het taakgebied gebiedsontwikkeling:

- **Duurdere werkwijzen** bij herstructurering en stedelijke vernieuwing in verband met bereikbaarheid, leefbaarheid, veiligheid, communicatie en bouwlogistiek (veel zwaar bouwverkeer door de stad, vooral in gemeenten zonder ringwegen, speciale bouwhubs omdat in dichtbebouwd gebied geen ruimte is voor de opslag van bouwmaterial);
- **Historisch karakter:** in oudere wijken met hoge bebouwingsdichtheid is meer behoefte aan stedelijke vernieuwing en herstructurering. Groot onderhoud aan infrastructuur in oude dichtbebouwde wijken leidt vrijwel altijd tot herinrichting door actuele eisen rond mobiliteit en bereikbaarheid, groenvoorzieningen en waterberging (klimaatadaptatie, hittestress);
- **Groei:** de woningbouwopgave leidt in gemeenten met weinig bouwruimte tot verdere verdichting, wat meer kosten met zich meebrengt dan uitbreiding. Dit leidt tot grotere verkeersstromen die vragen om meer wegcapaciteit en andere inrichting van de openbare ruimte (ongelijkvloerse kruisingen, meer groen, waterberging). In reeds sterk verstedelijkte gebieden leidt dit tot extra kosten voor (ondergrondse) parkeervoorzieningen¹³, het autoluw maken van de openbare ruimte en het stimuleren van openbare vervoer (busbanen) of fietsvervoer (gescheiden fietspaden, meer opstelruimte bij verkeerslichten). In sommige gevallen is sprake van extra kosten van bodemsanering (voormalige industrie in binnenstad) of het opkopen van woningen om extra ruimte te creëren;
- **Participatieproces:** in dichtbebouwde wijken is het participatieproces complexer doordat er voor veel verschillende gebruikers zijn betrokken met soms strijdige belangen (bewoners, bedrijven, bezoekers);
- **Kortere levensduur:** integrale gebiedsaanpak leidt soms tot voortijdige vervanging van infrastructuur. Doordat bij de werkzaamheden aan bestrating, bebouwing, riolering, ondergrondse leidingen veel verschillende partijen zijn betrokken, is het lastig om alle werkzaamheden op elkaar af te stemmen. Wanneer eenzelfde gebied meerdere malen achtereenvolgens aangepakt moet worden, leidt dit ook tot extra slijtage en kosten.

¹³ Vaak met ontheffing voor bewoners waardoor de inkomsten uit parkeerbelasting als algemeen dekkingsmiddel worden beperkt.

Groen

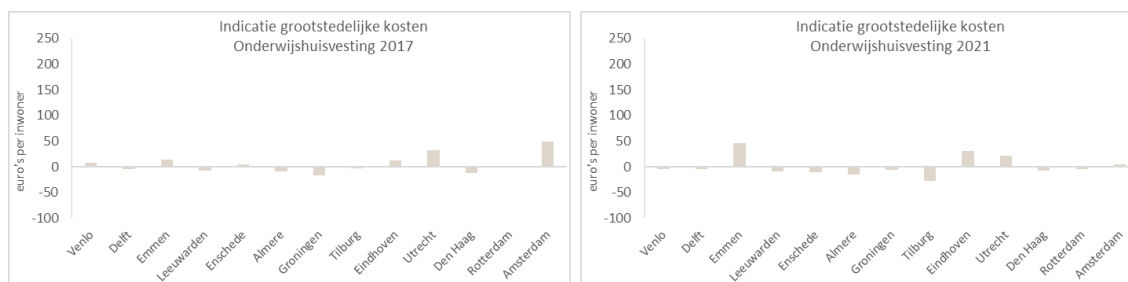
In de onderstaande kolomdiagrammen wordt per steekproefgemeente weergegeven hoe de feitelijke netto lasten voor groen zich verhouden tot de benchmark in 2017 en 2021. Een positief bedrag is een indicatie voor grootstedelijke kosten.



In relatie tot grootstedelijkheid geven gemeenten met hogere uitgaven aan dat zij extra investeren in groenvoorzieningen in dichtbebouwde wijken waar bewoners vaak geen eigen tuin hebben (openbare ruimte als tuin). Dergelijke groenvoorzieningen worden dan vaak zeer intensief gebruikt wat ook een kostenverhogende effect heeft op het onderhoud. In historische binnensteden langs grachten kost het meer moeite om bomen in goede staat te houden, ook bij werkzaamheden aan omliggende bestrating.

Onderwijshuisvesting

In de onderstaande kolomdiagrammen wordt per steekproefgemeente weergegeven hoe de feitelijke netto lasten voor onderwijshuisvesting zich verhouden tot de benchmark in 2017 en 2021. Een positief bedrag is een indicatie voor grootstedelijke kosten.

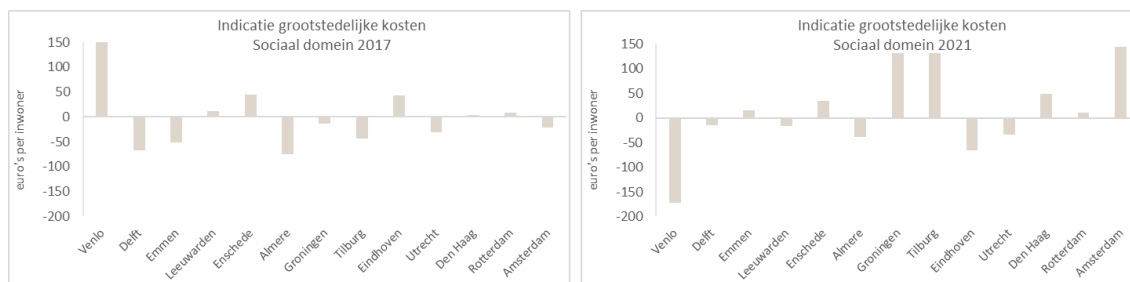


Bij Emmen worden de kosten vertekend doordat deze gemeente zelf het schoolbestuur vormt en daardoor ook middelen uit de lumpsumregeling van OCW inzet om onderwijskosten te dekken. Hierdoor bevatten de uitgaven aan onderwijshuisvesting deels ook andere kosten waarvoor de lumpsum is bedoeld. De hogere uitgaven van Eindhoven worden in belangrijke mate verklaard door toevoegingen aan reserves voor de Internationale School Eindhoven.

Daarnaast kunnen hogere uitgaven bij onderwijshuisvesting worden verklaard door grootstedelijke omstandigheden zoals schaarse ruimte in dichtbebouwde gebieden, wat leidt tot hogere grond- en bouwkosten en kosten van specifieke voorzieningen (ondergrondse fietsstallingen). In dit verband hanteren de meeste gemeenten uiteenlopende opslagen bovenop de VNG-bouwkostennormen voor schoolgebouwen.

Sociaal domein

In de onderstaande kolomdiagrammen wordt per steekproefgemeente weergegeven hoe de feitelijke netto lasten voor het sociaal domein zich verhouden tot de benchmark in 2017 en 2021. Een positief bedrag is een indicatie voor grootstedelijke kosten.



In 2017 moesten sommige gemeenten nog een flinke inhaalslag maken met de transformatie in het sociaal domein en/of hadden zij hun toegang nog niet op orde. Dit is een belangrijke verklaring voor de hogere uitgaven in 2017 van met name Venlo en Eindhoven.

Voor zover de beoogde transformatie in het sociaal domein tot uiting komt in investeringen in het voorliggend veld, zou dit tot relatief hoge uitgaven aan basisvoorzieningen moeten leiden in combinatie met relatief lage uitgaven op maatwerkvoorzieningen Jeugd en Wmo. Dit is met name het geval bij Utrecht, Eindhoven en Venlo in 2021. Bij andere gemeenten is juist sprake van relatief lage uitgaven aan basisvoorzieningen, wat gepaard gaat met relatief hoge uitgaven aan maatwerkvoorzieningen. Dit is met name het geval bij Emmen, Tilburg en Amsterdam. Dit zou een verklaring kunnen zijn voor de relatief hogere uitgaven van deze gemeenten in 2021 voor het gehele sociaal domein.

Daarnaast wordt het netto lastenniveau bij een aantal gemeenten sterk beïnvloed door een saldo op de specifieke uitkering voor de bijstand (BUIG). Bij Venlo, Delft, Eindhoven en Rotterdam is in 2021 sprake van een substantieel overschot op de BUIG. Den Haag, Tilburg, Enschede, Groningen en Leeuwarden hebben in 2021 juist te maken met forse tekorten op de BUIG.

Gemeenten zijn – zeker in 2017 – nog volop bezig met het vinden van een geschikte aanpak om de kosten in het sociaal domein zoveel mogelijk te beheersen. Dit maakt het lastig om op basis van de 2 onderzoeksjaren een geschikte benchmark te vinden om grootstedelijke kosten op te sporen. Dit wordt nog versterkt door de invloed van de BUIG, waar gemeenten soms te maken hebben met substantiële tekorten of overschotten die tot uiting komen in hun algemene middelen.

Daarnaast kunnen hogere netto lasten worden verklaard door probleemcumulatie in bepaalde wijken, waarbij bewoners gebruik maken van verschillende voorzieningen in het kader van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo. Vaak is daar sprake van cumulatie van verschillende achterstanden (opleiding, inkomen, gezondheid). De stapeling van de problematiek maakt deze hardnekkiger, waardoor zorgtrajecten vaak ook langer en duurder zijn. Dit wordt versterkt doordat gebruikers van verschillende zorgvormen vaak uit één huishouden komen of in dezelfde buurt wonen.

3.2.3 Algemene eigen middelen

Relatie algemene eigen middelen met grootstedelijke kosten

In het onderzoek is ook aandacht gevraagd voor verschillen in beschikbare inkomsten tussen gemeenten. Daarbij gaat het vooral om verschillen in algemene eigen middelen, in aanvulling op de middelen die via het gemeentefonds beschikbaar komen.¹⁴

¹⁴ In de benchmark zijn de specifieke vaste bedragen van de G4 buiten beschouwing gelaten.

Daarbij wordt verondersteld dat grootstedelijke kosten in sommige gemeenten hoger kunnen zijn doordat zij kunnen beschikken over meer eigen middelen. Omgekeerd zouden gemeenten die in mindere mate kunnen beschikken over eigen middelen, bepaalde uitgaven niet kunnen doen terwijl zij wel te maken hebben met grootstedelijke omstandigheden. Bij deze gemeenten zou dan sprake kunnen zijn van latente grootstedelijke kosten.

In dit verband wordt opgemerkt dat het gemeentefonds beoogt gemeenten in een gelijke financiële uitgangspositie te brengen, deels door verevening van verschillen in eigen inkomstencapaciteit. Wanneer dit wordt gerealiseerd, zou dit impliceren dat verschillen in uitgaven – na correctie voor de invloed van structuurverschillen – in beginsel niet kunnen worden verklaard door verschillen in inkomsten.

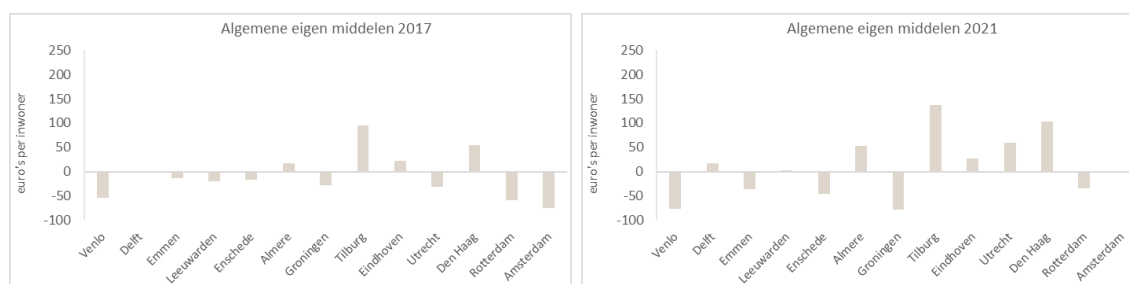
Verschillen in structurele algemene eigen middelen

Een groot deel van de Overige eigen middelen (OEM), zoals mutaties in algemene reserves, het rekeningresultaat en inkomsten uit vermogensbeheer, wordt niet als structurele dekkingsbron voor (grootstedelijke) kosten gezien. Dit is ook de reden waarom deze onderdelen van de OEM in het parallel lopende onderzoek naar de overige eigen middelen van gemeenten vooralsnog niet in de verevening worden betrokken.

Resultaten op grondexploitatie zijn over langere periode alleen relevant voor een beperkt aantal gemeenten, waarbij sprake is van sterke fluctuerende resultaten per jaar. Om die reden zien gemeenten deze middelen ook niet als structurele dekkingsbron voor (grootstedelijke) kosten en worden ook deze middelen vooralsnog niet in de verevening van de overige eigen middelen betrokken.

De belangrijkste algemene eigen middelen die wel als structurele dekkingsbron kunnen worden ingezet, hebben met name betrekking op de inkomsten uit OZB, erfpacht, toeristenbelasting en parkeerbelasting¹⁵.

In de onderstaande kolomdiagrammen wordt per steekproefgemeente weergegeven hoe de feitelijke inkomsten¹⁶ uit de genoemde structurele algemene eigen middelen zich verhouden tot de benchmark in 2017 en 2021. Bij een **negatief** bedrag is er sprake van **meer** inkomsten dan de benchmark, bij een **positief** bedrag is er sprake van **minder** inkomsten.



In de diagrammen zijn duidelijke verschillen te zien tussen de gemeenten. Het grootste deel van de verschillen hangt samen met de OZB en gemeentelijke keuzes in de tariefstelling, waarbij soms sprake is van communicerende vaten (lage OZB in combinatie met hoge overige belastingen of een anticumulatiebepaling inzake toeristen- en forensenbelasting).

De relatief hoge inkomsten van Venlo, Emmen, Enschede en Groningen worden voornamelijk verklaard door de hoge OZB-tarieven die zij hanteren. Dit geldt ook voor Rotterdam, waar met name het OZB-tarief voor niet-woningen relatief hoog is. Bij Enschede en Rotterdam is tevens sprake van relatief hoge inkomsten uit parkeerbelasting.

¹⁵ Inclusief de kosten van parkeervoorzieningen. In het herijkingsonderzoek zijn de uitgaven en inkomsten van parkeren meegenomen bij het uitgavencollege Infrastructuur. In het onderhavige onderzoek worden uitgaven en inkomsten zoveel mogelijk onderscheiden om de relatie met grootstedelijke kosten inzichtelijk te maken.

¹⁶ Aangezien wordt geredeneerd vanuit netto lasten hebben de inkomsten een minteken.

Bij Tilburg, Utrecht, Den Haag worden de lage inkomsten verklaard door de lage OZB-tarieven die zij hanteren. Daarbij weten Utrecht en Den Haag dit enigszins te compenseren door hogere inkomsten uit parkeerbelasting. Hetzelfde geldt in mindere mate voor Almere en Eindhoven.

Bij Amsterdam worden de hogere inkomsten uit parkeer- en toeristenbelasting gecompenseerd door relatief lage OZB-inkomsten (inclusief erfpacht), waardoor het totaal van de algemene eigen middelen in Amsterdam in 2021 nagenoeg gelijk is aan de benchmark.

Geen duidelijk verband tussen grootstedelijke kosten en verschillen in algemene eigen middelen

Op hoofdlijnen lijkt er geen duidelijk verband te zijn tussen grootstedelijke kosten en verschillen tussen gemeenten in de beschikbaarheid van structurele algemene eigen middelen. Zo is bij gemeenten met indicaties voor grootstedelijke kosten niet altijd sprake van hogere inkomsten.

Overigens worden verschillen in eigen belastinginkomsten in belangrijke mate bepaald door eigen beleidskeuzes van gemeenten ten aanzien van de tariefstelling. Sommige steekproefgemeenten hanteren OZB-tarieven die (ruim) 50% boven het landelijk gemiddelde liggen. Tussen de steekproefgemeenten lopen de OZB-tarieven uiteen met een factor 4.

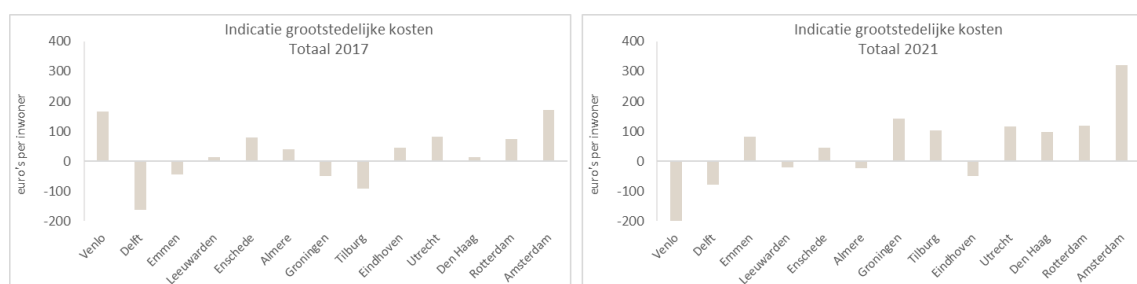
Enkele gemeenten die in de interviews hebben aangegeven dat er mogelijk sprake is van latente (grootstedelijke) kosten, hanteren gemiddelde (OZB) tarieven.

Specifieke vaste bedragen G4

Naast algemene eigen middelen kunnen de G4 in de onderzoeksjaren ook beschikken over specifieke vaste bedragen. Deze vaste bedragen zijn ooit opgenomen als algemene middelen in het gemeentefonds om grootstedelijke kosten van de G4 te honoreren. Het is niet bekend in hoeverre de G4 deze vaste bedragen ook inzetten op de taakgebieden waar grootstedelijke kosten aan de orde zijn. In de benchmark zijn deze vaste bedragen buiten beschouwing gelaten, om de zogenaamde kip-ei-problematiek zoveel mogelijk te onderwerpen (zie hoofdstuk 2).

3.2.4 Totaalbeeld grootstedelijke kosten

In de onderstaande kolomdiagrammen zijn de hiervoor beschreven uitkomsten voor de taakgebieden infrastructuur, gebiedsontwikkeling, groen, onderwijshuisvesting en sociaal domein bij elkaar opgesteld.



De afwijkende uitgavenniveaus per gemeente hebben uiteenlopende achtergronden, zoals in het voorgaande is beschreven. Bij verschillende gemeenten kunnen grootstedelijke structuurkenmerken een verklaring bieden voor de hogere uitgaven. Bij de taakgebieden in het fysieke domein betreft dit met name de bebouingsdichtheid in combinatie met historische kenmerken, de bodemgesteldheid en de aanwezigheid van water. Voor het sociaal domein is het aantal bijstandsontvangers een belangrijke indicator voor grootstedelijke kosten, in combinatie met meervoudig zorggebruik. Deze relaties zijn nader onderzocht en worden in het volgende hoofdstuk beschreven.

4 Objectivering grootstedelijke kosten

Grootstedelijke kosten manifesteren zich op gebiedsniveau

In de benchmarkanalyse op basis van de rekeningen 2017 en 2021 zijn door de steekproefgemeenten per taakgebied zoekrichtingen genoemd voor mogelijk grootstedelijke kosten. Deze zijn doorgaans gerelateerd aan sociale en fysieke kenmerken van gemeenten, toegespitst op bepaalde gebieden binnen de gemeente. Om deze relatie nader te onderbouwen en te objectiveren, zouden zowel de (grootstedelijke) kosten als structuurkenmerken per gemeente op gebiedsniveau inzichtelijk moeten zijn.

Binnen de kaders van dit onderzoek was het niet mogelijk om de kosten per gebied binnen de steekproefgemeenten inzichtelijk te krijgen. Wel hanteren sommige gemeenten voor begrotingsdoeleinden verschillende normkosten voor het beheer van de openbare ruimte voor gebieden binnen de gemeente. In het kader van monitoring en assetmanagement zijn sommige gemeenten bezig om de registratie van feitelijke lasten per gebied binnen de gemeente. In het sociaal domein biedt het berichtverkeer met zorgaanbieders goede aanknopingspunten om feitelijke lasten op een lager dan gemeentelijk aggregatieniveau in beeld te brengen.

Enkele belangrijke grootstedelijke structuurkenmerken, zoals die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven, zijn wel op gebiedsniveau beschikbaar. Dit maakt het mogelijk om vanuit deze kenmerken op gebiedsniveau¹⁷ de kostenpatronen op gemeentelijk niveau te onderbouwen en te objectiveren. Daartoe zijn de steekproefgemeenten gegroepeerd naar grootstedelijke structuurkenmerken, waarna per groep inzichtelijk wordt gemaakt hoe de grootstedelijke kosten zich verhouden tot de scores op grootstedelijke structuurkenmerken op gemeentelijk niveau en gebiedsniveau. Door de groepering van gemeenten op structuurkenmerken, zullen effecten van eigen keuzes enigszins uitmiddelen en kunnen relaties tussen (grootstedelijke) kosten en structuurkenmerken inzichtelijk worden gemaakt.

Grootstedelijke kosten en structuurkenmerken fysiek domein

Uit de analyses en gesprekken met gemeenten komt naar voren dat voor de grootstedelijke kosten in het fysieke domein de bebouwingsdichtheid de meest bepalende kostendrijver is. Deze bebouwingsdichtheid kan worden geïndiceerd met de door het CBS ontwikkelde indicator omgevingsadressendichtheid (OAD), die ook als verdeelmaatstaf in het gemeentefonds wordt gebruikt.

In tabel 4.1 wordt een overzicht gegeven van de grootstedelijke kosten en een aantal kostenbepalende structuurkenmerken in het fysieke domein. Daarbij zijn de steekproefgemeenten gegroepeerd naar bebouwingsdichtheid.¹⁸ Per groep gemeenten wordt de volgende informatie gepresenteerd:

Voor de gemeenten als geheel:

1. De indicatie voor grootstedelijke kosten¹⁹ in het fysiek domein²⁰ in euro's per inwoner
2. De omgevingsadressendichtheid voor de steekproefgemeenten als totaal
3. Het areaal water in een historische kern als percentage van het totale waterareaal
4. De factor voor de bodemgesteldheid in woonkernen²¹

Voor de meest verstedelijkte gebieden binnen de gemeenten:²²

¹⁷ Op basis van CBS-data wordt binnen de steekproefgemeenten een vergelijkbaar aantal van circa 10 gebieden onderscheiden. Deze gebieden zijn afgebakend op basis van geografische, fysieke en sociale kenmerken voor buurten en wijken zoals die door het CBS worden geregistreerd.

¹⁸ Daarbij zijn de groepsgrenzen van 2.500 en 4.000 afgestemd op de omgevingsadressendichtheid in 2021.

¹⁹ Dit is het deel van de netto lasten dat boven de benchmark uitkomt, waarbij 2017 en 2021 zijn gemiddeld.

²⁰ Het totaal van de taakgebieden infrastructuur, gebiedsontwikkeling, groen en onderwijshuisvesting.

²¹ Indicator gemeentefonds voor kostenverhogend effect slechte bodemgesteldheid op onderhoudskosten infrastructuur. Een factor van 1,00 staat voor een goede bodem.

²² Dit zijn gebieden met een OAD van meer dan 2.500. Het CBS classificeert gemeenten met een OAD van meer dan 2.500 als zeer sterk stedelijk.

5. De omgevingsadressendichtheid in deze meest verstedelijkte gebieden
6. Het inwonertal als percentage van het totale inwonertal per gemeente
7. De oppervlakte als percentage van de totale oppervlakte van de gemeente
8. Het percentage van de oppervlakte dat bebouwd is
9. Het percentage van de oppervlakte dat uit water bestaat

Tabel 4.1: Grootstedelijke kosten en structuurkenmerken in het fysieke domein. Steekproefgemeenten gegroepeerd naar bebouwingdichtheid.

	op gemeentelijk niveau				in meest verstedelijkte gebieden				
	indicatie GS kosten in euro's per inwoner		historisch water	bodem woon kernen			opper- vlakte	bebouwing	water
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
<i>matig dicht</i>	45	1.703	0,4%	1,08	3.252	12%	3%	12%	2%
<i>dicht</i>	56	3.222	4,4%	1,05	3.775	64%	32%	46%	33%
<i>zeer dicht</i>	117	5.029	6,4%	1,24	5.361	82%	48%	57%	26%

In bovenstaande tabel is het volgende te zien:

- de grootstedelijke kosten (1) zijn hoger naarmate gemeenten dichter bebouwd zijn (2), waarbij sprake is van een sterk cumulerende curve;
- de hogere bebouwingdichtheid gaat samen met andere (grootstedelijke) kostenverhogende factoren: een grotere hoeveelheid water dat in een historische kern is gelegen (3) en een slechtere bodemgesteldheid in woonkernen (4);
- in de meest verstedelijkte gebieden is de bebouwingdichtheid (5) substantieel hoger dan het gemeentelijk gemiddelde (2). Naarmate gemeenten dichter bebouwd zijn, woont een groter deel van de inwoners in deze meest verstedelijkte gebieden (6), beslaan deze gebieden een groter deel van de totale oppervlakte van de gemeente (7) en is in deze gebieden een groter deel van het areaal bebouwd (8) waardoor er dus minder openbare ruimte beschikbaar is. Bovendien is in de meest verstedelijkte gebieden vaak veel water aanwezig (9), vooral in (zeer) dicht bebouwde gemeenten.

De samenloop van deze kostenverhogende factoren maakt dat grootstedelijke kosten zich met name voordoen in (zeer) dichtbebouwde gemeenten. Deze kosten zijn hoger in gemeenten waar deze factoren zich concentreren en cumuleren in bepaalde gebieden.

Grootstedelijke structuurkenmerken sociaal domein

Uit de analyses en gesprekken met gemeenten komt naar voren dat voor de grootstedelijke kosten in het sociale domein de cumulatie van sociale achterstanden een belangrijke kostendrijver is voor grootstedelijke kosten. Deze achterstanden komen in belangrijke mate tot uiting in bijstandsafhankelijkheid, vooral wanneer deze langdurig²³ is en ook veel voorkomend is in de naaste omgeving (familie en/of buurt).

In tabel 4.2 wordt een overzicht gegeven van de grootstedelijke kosten en een aantal kostenbepalende structuurkenmerken in het sociale domein. Daarbij zijn de steekproefgemeenten gegroepeerd naar het percentage inwoners dat een bijstandsuitkering ontvangt.²⁴ Per gemeentegroep wordt de volgende informatie gepresenteerd.

²³ Dit hangt samen met andere kenmerken zoals een laag opleidingsniveau en ongezondheid.

²⁴ Daarbij zijn de groepsgrenzen van 3% en 4% afgestemd op het percentage bijstandsontvangers in 2021.

Voor de gemeenten als geheel:

1. De indicatie voor grootstedelijke kosten²⁵ in het sociale domein²⁶ in euro's per inwoner
2. Het percentage bijstandsonvangers voor de gemeenten als totaal
3. Het percentage inwoners dat veel zorg gebruikt²⁷

Voor gebieden binnen de gemeenten met een bovengemiddeld percentage bijstandsonvangers:

4. Het aantal bijstandsonvangers als percentage van de totale bijstandspopulatie
5. Het aantal meervoudig zorggebruikers als percentage van het totale aantal meervoudig zorggebruikers

Tabel 4.2: Grootstedelijke kosten en structuurkenmerken in het sociale domein. Steekproefgemeenten gegroepeerd naar het percentage inwoners met bijstand.

	op gemeentelijk niveau			in gebieden met veel bijstand	
	indicatie GS kosten in euro's per inwoner	bijstand	meervoudig zorggebruik	bijstand	meervoudig zorggebruik
<i>weinig bijstand</i>	13	2,8%	2,7%	51%	48%
<i>veel bijstand</i>	46	3,1%	1,5%	68%	71%
<i>zeer veel bijstand</i>	41	4,6%	4,0%	82%	79%

In bovenstaande tabel is het volgende te zien:

- de grootstedelijke kosten (1) zijn hoger²⁸ naarmate een groter deel van de inwoners in gemeenten bijstand ontvangt: het percentage bijstandsonvangers loopt duidelijk op tussen de groepen (2);
- het hogere percentage bijstand gaat samen met veel zorggebruik (3);
- naarmate gemeenten meer bijstandsonvangers hebben concentreert dit zich in bepaalde gebieden: in de groep gemeenten met de meeste bijstand woont meer dan 80% van de totale bijstandspopulatie in die gebieden (4). Ook het zorggebruik concentreert zich in de gebieden met veel bijstand: in gemeenten met (zeer) veel bijstand woont meer dan 70% van de mensen met veel zorggebruik (5) in gebieden waar ook relatief veel inwoners een bijstandsuitkering ontvangen.

In gemeenten waar relatief veel mensen een bijstandsuitkering ontvangen, zijn aanwijzingen voor grootstedelijke kosten in het sociaal domein. Deze kosten zijn hoger in gemeenten waar bijstandsafhankelijkheid cumuleert met zorggebruik dit zich meer concentreert in bepaalde gebieden.

Aansluiting bij onderzoek stapeling sociale problematiek

Parallel aan het onderhavige onderzoek is ook een onderzoek uitgevoerd door AEF naar de stapeling van sociale problematiek en de centrumfunctie. In dit onderzoek zijn ook gemeenten met minder dan 100.000 inwoners betrokken.

Eén van de bevindingen van dat onderzoek is dat geconstrueerde potentiële maatstaven die een factor hebben die aangeeft of er relatief veel mensen aan de onderkant van de samenleving zitten, zoals de factor 'bijstandsonvangers', een relatief grote verklarende kracht hebben. Dit betekent onder andere dat de niet-lineaire maatstaven die de factor 'bijstandsonvangers' bevatten een relatief grote mate van samenhang lijken te vertonen met de niet-lineaire kosten die samenhangen met de stapeling van sociale problematiek.

²⁵ Dit is het deel van de netto lasten dat boven de benchmark uitkomt, waarbij 2017 en 2021 zijn gemiddeld.

²⁶ Dit is het totaal van de taakgebieden basisvoorzieningen, participatie, jeugd en Wmo.

²⁷ Drie of meer voorzieningen op basis van de Participatiewet, Jeugdwet of Wmo.

²⁸ Het iets hogere niveau van de middengroep wordt verklaard door de zeer hoge uitgaven van Venlo in 2017. Zonder deze gemeente is er sprake van duidelijk oplopende grootstedelijke kosten per groep.

Eén van de bevindingen in het onderhavige onderzoek is dat hogere uitgaven in het sociaal domein bij grote gemeenten verklaard kunnen worden doordat relatief veel inwoners wonen in gebieden met veel bijstandsontvangers en meervoudig zorggebruik. Het onderzoek naar stapeling van sociale problematiek lijkt deze bevinding te bevestigen voor gemeenten met minder dan 100.000 inwoners.

Betekenis objectivering grootstedelijke kosten voor verdeling gemeentefonds

De in dit hoofdstuk genoemde indicatoren waarmee grootstedelijke kosten kunnen worden geobjectiveerd zijn deels als verdeelmaatstaven opgenomen in de huidige verdeling van het gemeentefonds, maar zijn daarin niet geoperationaliseerd op het gebiedsniveau waar grootstedelijke kosten zich manifesteren. Daardoor is het mogelijk dat deze maatstaven de grootstedelijke kosten niet voor alle gemeenten goed weten te vangen.²⁹ De bevindingen van het onderhavige onderzoek bieden aanknopingspunten om grootstedelijke kosten voor alle gemeenten zodanig te objectiveren dat deze kunnen worden verwerkt in de kostengeoriënteerde verdeling van het gemeentefonds.

²⁹ Twee van de G4-gemeenten ontvangen ook in de nieuwe verdeling een specifiek vast bedrag.

5 Globale toets meerjarig beeld alle grote gemeenten

5.1 Aanleiding

Bij de bespreking van de uitkomsten in 2017 en 2021 voor de steekproefgemeenten in de begeleidingscommissie, is de behoefte ontstaan om deze beelden te toetsen voor meerdere jaren en bij meer gemeenten. Dit verzoek van de begeleidingscommissie was mede ingegeven doordat 2021 een coronajaar was en de leden van de begeleidingscommissie de behoefte hadden om te zien of de uitkomsten over de tijd enigszins stabiel waren. Binnen de kaders van het onderzoek was dat alleen mogelijk op basis van Iv3-gegevens.

De begeleidingscommissie was zich bewust van de kanttekeningen bij Iv3-data. Deze gegevens zijn globaler dan de gegevens van de steekproefgemeenten waardoor bepaalde taakgebieden minder goed zijn af te bakenen. Bovendien ontbreekt achtergrondinformatie bij de data, waardoor niet ‘achter de cijfers’ kan worden gekeken

Tegen deze achtergrond is Cebeon gevraagd om de uitkomsten op basis van de analyse bij de steekproefgemeenten te toetsen aan de hand van Iv3-rekeningcijfers voor de jaren 2017-2022 voor alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

5.2 Uitgevoerde bewerkingen

Rubricering Iv3-gegevens naar taakgebieden

Om de financiële beelden op basis van Iv3-gegevens te kunnen benutten om de grootstedelijke kosten globaal in beeld te brengen, zijn een aantal bewerkingen uitgevoerd. Na een globale rubricering van de lasten en baten naar de taakgebieden van het gemeentefonds, zijn de netto lasten van het taakgerelateerde deel van de overhead globaal onderscheiden en toegedeeld aan de inhoudelijke taakgebieden.

Isoleren grootstedelijke kosten

Om de grootstedelijke kosten zo goed mogelijk te isoleren binnen het totaal van netto lasten per taakgebied, zijn vergelijkbare bewerkingen uitgevoerd als bij de steekproefgemeenten, waaronder de correctie voor kostenbepalende structuurverschillen (zie paragraaf 2.3).

Om mogelijke effecten van gemeentelijke beleidskeuzes zoveel mogelijk uit te filteren, zijn de gemeenten gegroepeerd op basis van de belangrijkste grootstedelijke structuurkenmerken van concentratie en cumulatie. Dit is de binnengemeentelijke bebouwingsdichtheid voor het fysiek domein en de binnengemeentelijke bijstandsdichtheid voor het sociaal domein. Bij het groeperen van gemeenten op structuurkenmerken is de veronderstelling dat daarmee mogelijke effecten van beleidskeuzes uitmiddelen.

Analyse op gebiedsniveau

Aangezien de grootstedelijke kosten zich op gebiedsniveau manifesteren, zijn voor alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners vergelijkbare gebieden binnen gemeenten onderscheiden, in aansluiting op de werkwijze bij de steekproefgemeenten (zie paragraaf 4.1). Tevens zijn bij deze gebiedsindeling voor alle gemeenten belangrijke grootstedelijke structuurkenmerken verzameld, zoals die naar voren zijn gekomen in het onderzoek.

5.3 Uitkomsten analyses

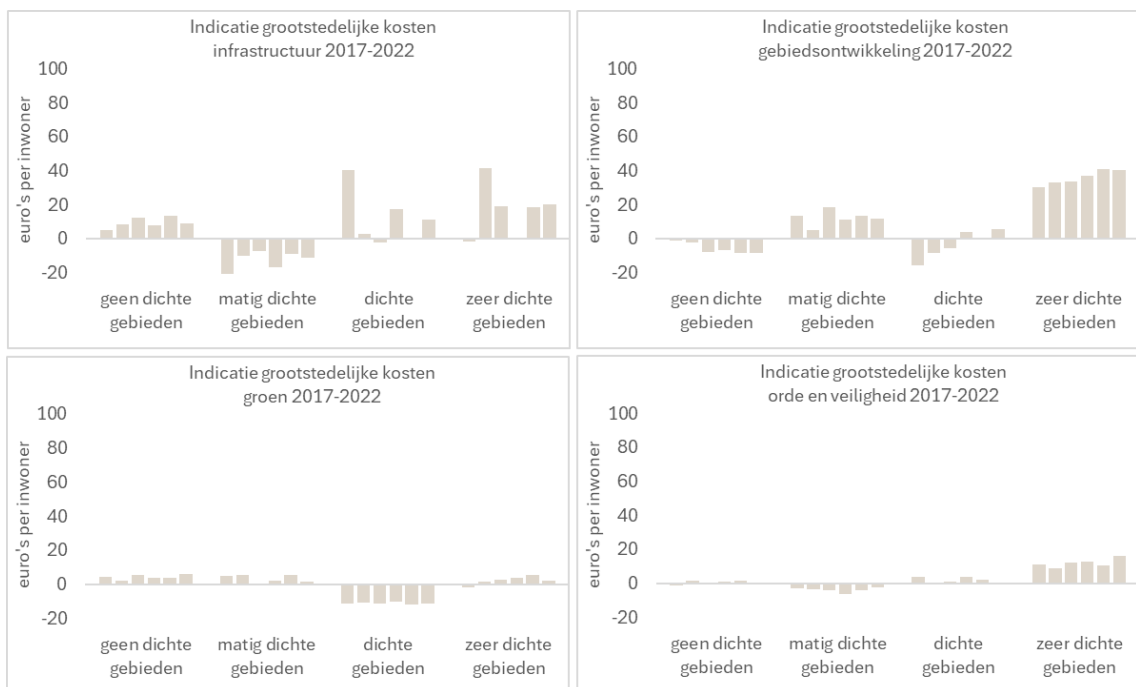
Na de uitgevoerde bewerkingen is voor alle 32 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners per taakgebied globaal in beeld gebracht in welke mate er indicaties zijn voor grootstedelijke kosten in de periode 2017-2022. Dit is gedaan voor alle taakgebieden waarvoor uit de analyse bij de steekproefgemeenten naar voren is gekomen dat daar mogelijk grootstedelijke kosten aan de orde zijn.

De uitkomsten worden gepresenteerd in kolomdiagrammen met de jaarlijkse uitkomsten in de periode 2017-2022. Elke kolom staat voor het verschil tussen de feitelijke netto lasten en de benchmark in één jaar, na correctie voor structuurverschillen en uitgedrukt in euro's per inwoner. Een positief bedrag is een indicatie voor grootstedelijke kosten. Daarbij zijn de gemeenten gegroepeerd naar binnengemeentelijke bebouwingdichtheid (fysiek domein) of bijstandsdichtheid (sociaal domein).³⁰

Uitkomsten fysiek domein

In de onderstaande diagrammen worden de jaarlijkse uitkomsten 2017-2022 gepresenteerd voor de 100.000+ gemeenten gegroepeerd naar bebouwingdichtheid voor de volgende taakgebieden: Infrastructuur, Gebiedsontwikkeling³¹, Groen, Orde en veiligheid, Onderwijshuisvesting en Onderwijsbeleid.³²

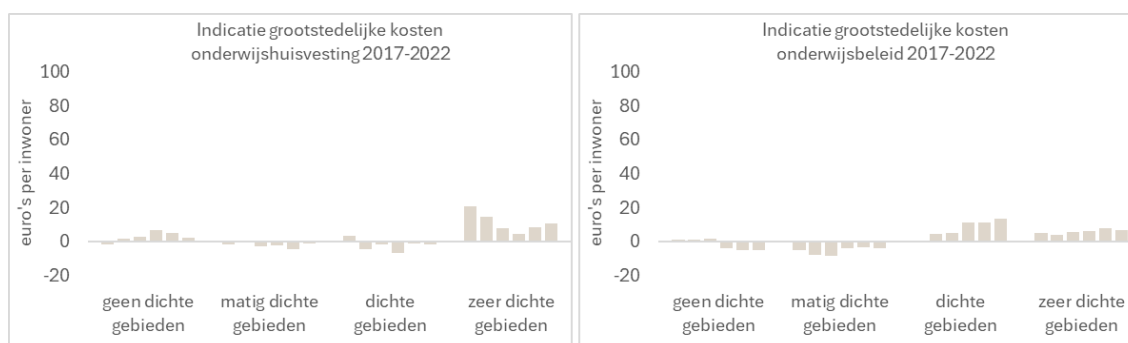
Voor de overige taakgebieden van het fysieke domein zijn bij de steekproefgemeenten eveneens indicaties gevonden voor grootstedelijke kosten, maar is de relatie met grootstedelijke structuurkenmerken niet verkend (zie paragraaf 3.2.1). De uitkomsten voor deze taakgebieden zijn opgenomen in bijlage B.



³⁰ In de bijlage is een overzicht opgenomen van de groepsindeling van alle gemeenten en hun scores op verschillende grootstedelijke structuurkenmerken.

³¹ Dit maakt deel uit van het bredere lv3-taakveld 'bouwen en wonen' en is niet nader te onderscheiden.

³² Vanwege de inhoudelijke samenhang met de andere taakgebieden zijn ook de uitkomsten voor de taakgebieden Orde en veiligheid en Onderwijsbeleid meegenomen. Uit de analyse bij de steekproefgemeenten is gebleken dat voor deze taakgebieden binnen het fysieke domein de grootstedelijke kosten samenhangen met de mate van verstedelijking.



In de voorgaande diagrammen is het volgende te zien:³³

- **Infrastructuur:** hier is bij gemeenten met (zeer) dichte wijken sprake van een wisselend beeld in de verschillende jaren, waardoor er in enkele jaren geen indicaties zijn voor grootstedelijke kosten. Dit kan worden verklaard uit het projectmatige karakter van infrastructurele investeringen, waarbij vaak sprake is van onderuitputting. Bovendien is er sprake van een relatie met gebiedsontwikkeling, in welk kader soms ook infrastructurele investeringen worden verantwoord. Deze uitwisseling tussen taakvelden kan op basis van Iv3-gegevens niet worden geanalyseerd.
Wel is tussen de verschillende groepen gemeenten een duidelijk verschil te zien: terwijl bij gemeenten zonder veel dichtbebouwde wijken in alle jaren nauwelijks indicaties zijn voor grootstedelijke kosten,³⁴ zijn die er duidelijk wel bij gemeenten met (zeer) dichtbebouwde wijken;
- **Gebiedsontwikkeling:** hier is te zien dat gemeenten met zeer dichtbebouwde wijken in de hele periode 2017-2022 duidelijk hogere netto lasten hebben wat een indicatie is voor grootstedelijke kosten. Bij de andere gemeenten is een licht uiteenlopend beeld te zien, waarbij de netto lasten in de meeste jaren weinig afwijken van de benchmark. Dit geeft aan dat er bij die gemeenten weinig indicaties zijn voor grootstedelijke kosten. Alleen bij gemeenten met matig dichtbebouwde wijken is meerjarig sprake van hogere netto lasten. Dit kan samenhangen met de uitwisseling met uitgaven op aanverwante taakvelden (met name grondexploitaties) of de invloed van andere (structuur)kenmerken;
- **Groen:** alhoewel verschillende steekproefgemeenten aangaven hogere uitgaven voor aanleg en onderhoud van groenvoorzieningen te hebben als gevolg van intensief gebruik in dichtbebouwde wijken (openbaar groen als tuin), is dit nauwelijks te zien in de netto lasten. Dit kan samenhangen met de grote beleidsvrijheid op dit taakgebied, waardoor gemeenten de kostenverhogende effecten van grootstedelijke omstandigheden wellicht weten te compenseren door keuzes omtrent de omvang of inrichting van het groenareaal;
- **Orde en veiligheid:** hier zijn duidelijk hogere netto lasten te zien naarmate de bebouwingsdichtheid bij gemeenten groter is;
- **Onderwijshuisvesting:** bij dit taakgebied zijn alleen bij de zeer dichtbebouwde gemeenten in alle jaren binnen de onderzoeksperiode 2017-2022 hogere netto lasten te zien;
- **Onderwijsbeleid:** hier zijn in alle onderzoeksjaren hogere netto lasten te zien bij de (zeer) dichtbebouwde gemeenten.³⁵

Op basis van de meerjarige analyse bij alle 100.000+ gemeenten zijn er duidelijke indicaties voor substantiële grootstedelijke kosten, met name bij de taakgebieden Infrastructuur en Gebiedsontwikkeling en in minder mate bij Orde en veiligheid en Onderwijs. Dit sluit globaal aan bij de beelden voor de steekproefgemeenten (zie paragraaf 3.2.1). Daarmee zijn de gevonden indicaties voor grootstedelijke kosten bij de steekproefgemeenten nader onderbouwd.

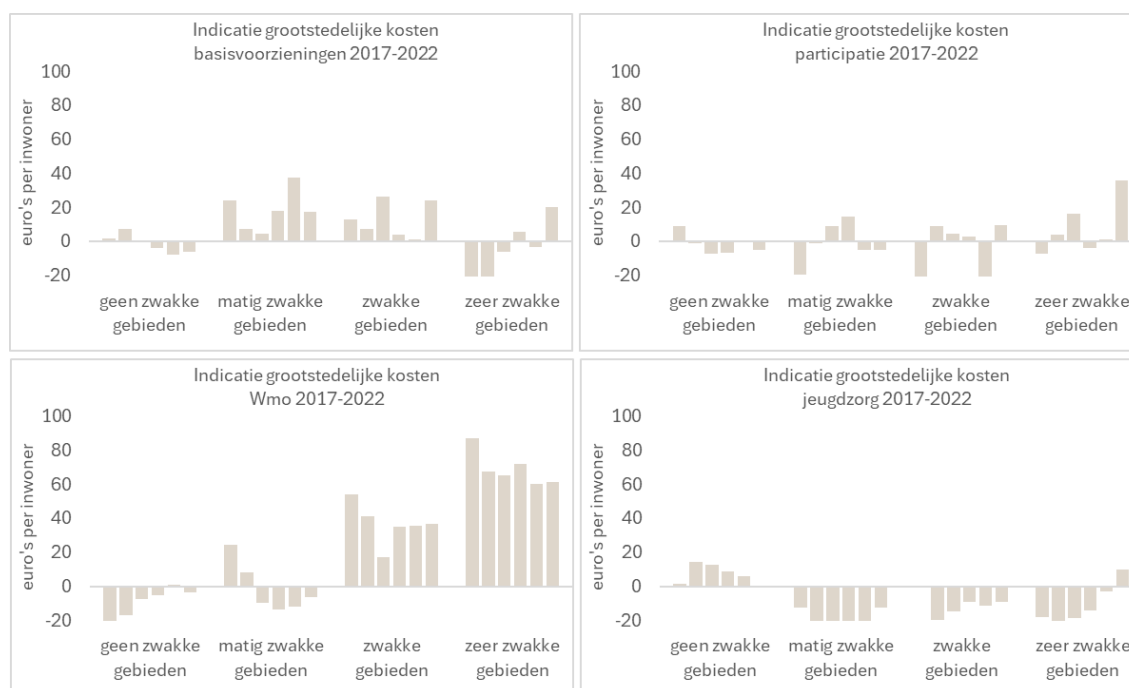
³³ Voor de achtergronden bij mogelijke grootstedelijke kosten wordt verwezen naar de uitkomsten van de analyses bij de steekproefgemeenten (zie paragraaf 3.2).

³⁴ Bij de groep gemeenten zonder dichtbebouwde gebieden zijn mogelijk andere kenmerken aan de orde waardoor de netto uitgaven meerjarig iets boven de benchmark uitkomen.

³⁵ Overigens kunnen hierbij naast grootstedelijke kenmerken ook beleidskeuzes een rol spelen.

Uitkomsten sociaal domein

In de onderstaande diagrammen worden de jaarlijkse uitkomsten 2017-2022 gepresenteerd voor de 100.000+ gemeenten gegroepeerd naar bijstandsdichtheid voor de volgende taakgebieden: Basisvoorzieningen, Participatie, Wmo en Jeugdzorg.



In bovenstaande diagrammen is het volgende te zien:

- **Basisvoorzieningen:** bij dit taakgebied is bij gemeenten met (matig) zwakke gebieden in alle jaren in meer of minder mate sprake van hogere uitgavniveaus. Bij de gemeenten met zeer zwakke gebieden is dit alleen in 2020 en 2022 te zien; in eerdere jaren – met name 2017/2018 – is bij deze gemeenten juist sprake van relatief lage netto lasten. Hierbij wordt opgemerkt dat gemeenten de afgelopen jaren in uiteenlopende mate hebben verkend hoe men grip kon krijgen en houden op de uitgavenontwikkeling in het sociaal domein. Voor zover dat heeft geleid tot investeringen in preventie (toegang, voorliggend veld) komt dit met name tot uiting bij dit taakgebied;
- **Participatie:** in het wisselende beeld tussen de jaren is geen relatie te zien tussen verschillen in uitgaven en bijstandsdichtheid. Opvallend zijn de relatief grote uitschieters in enkele jaren. Dit kan wellicht deels worden verklaard door tekorten of overschotten op bijstandsuitkeringen (BUIG) die op dit taakgebied tot uiting komen;
- **Wmo:** hier is te zien dat netto lasten substantieel hoger zijn in gemeenten met (zeer) zwakke gebieden, dus een relatief hoge bijstandsdichtheid. Op dit taakgebied komen onder andere kosten voor zware zorgvormen tot uiting, zoals begeleiding van personen met een psychische of psychosociale beperking, maatschappelijke opvang en beschermd wonen. De hogere netto lasten zijn in alle onderzoeksjaren in de periode 2017-2022 te zien;
- **Jeugdzorg:** hier is te zien dat de netto lasten in gemeenten met zwakke gebieden meestal iets lager zijn dan in gemeenten zonder zwakke gebieden. De laatste jaren vlakt dit verschil iets af en slaat bij gemeenten met zeer zwakke gebieden om in iets hogere netto lasten.

Voor het sociaal domein als geheel is in de periode 2017-2022 te zien dat de netto lasten hoger zijn naarmate de binnengemeentelijke bijstandsdichtheid hoger is. Daarmee worden de gevonden indicaties voor grootstedelijke kosten bij de steekproefgemeenten ondersteund.

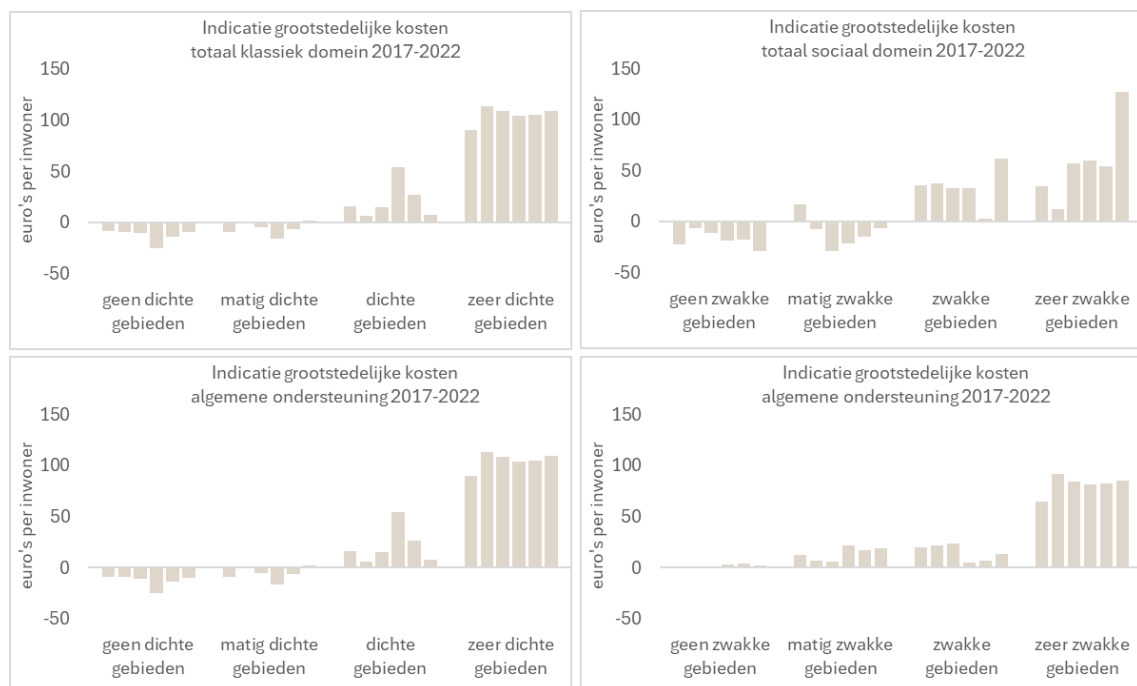
Opgemerkt wordt dat de verantwoording van lasten en baten binnen het sociaal domein niet altijd eenduidig is, met name het onderscheid tussen basisvoorzieningen en Wmo/jeugdzorg. Bovendien is in de onderzoeksperiode bij veel gemeenten sprake van een sterke dynamiek in de netto lasten in het sociaal domein, onder meer als gevolg van een toenemende zorgvraag als gemeentelijk beleid om de uitgaven te beheersen. Daarnaast kan de coronapandemie van invloed zijn geweest op de beelden in de laatste onderzoeksjaren, zowel vanuit de zorgvraag als de vergoedingen die gemeenten hiervoor hebben ontvangen en de wijze waarop zij dit in hun financiële administraties hebben verantwoord.

Totaalbeeld uitgaventaakgebieden

Voor zowel het fysieke als sociale domein zijn er duidelijke indicaties voor grootstedelijke kosten bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners in de periode 2017-2022. Door de steekproefgemeenten is aangegeven dat zij in het verlengde daarvan ook hogere netto lasten voor algemene ondersteuning (overhead) hebben. Daarom hebben we deze netto lasten op basis van Iv3-gegevens ook globaal in beeld gebracht voor alle 100.000+ gemeenten voor de periode 2017-2022.

In de onderstaande diagrammen worden de jaarlijkse uitkomsten 2017-2022 gepresenteerd voor:

- mogelijk grootstedelijke kosten voor het totaal van het fysieke domein (linksboven) en het sociale domein (rechtsboven);
- mogelijk grootstedelijke kosten voor het taakgebied algemene ondersteuning, waarbij de 100.000+ gemeenten in twee varianten zijn gegroepeerd: naar bebouwingsdichtheid (linksonder) en naar bijstandsdichtheid (rechtsonder).



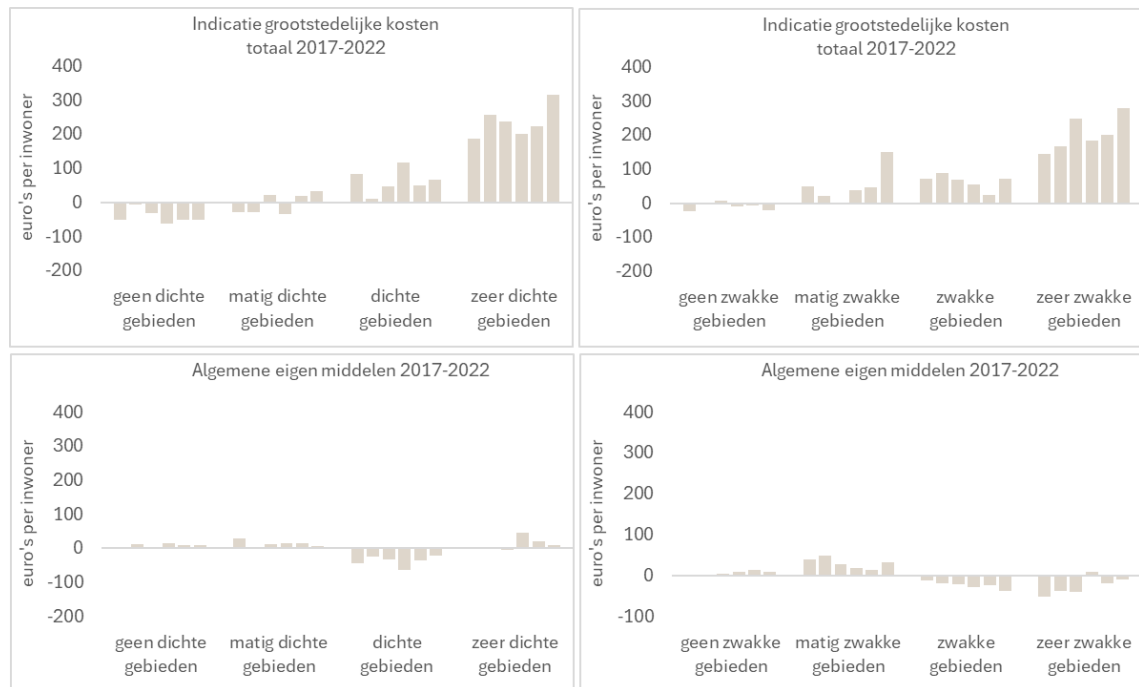
In bovenstaande diagrammen is te zien dat in het fysieke domein met name bij gemeenten met een zeer hoge bebouwingsdichtheid sprake is van substantieel hogere netto lasten. In het sociaal domein is sprake van hogere netto lasten bij een toenemende bijstandsdichtheid. In de onderste diagrammen is te zien dat dit ook tot uiting komt in de netto lasten voor algemene ondersteuning, ongeacht de wijze van groepering van gemeenten (naar bebouwingsdichtheid of bijstandsdichtheid).

Relatie met verschillen in algemene eigen middelen

Tot slot is getoetst in hoeverre er sprake is van een relatie tussen indicaties voor grootstedelijke kosten en verschillen in structurele³⁶ algemene eigen middelen. Dit betreft het totaal van netto baten uit belastingen (OZB en overige belastingen, inclusief parkeerbelasting). In de onderstaande diagrammen worden de jaarlijkse uitkomsten 2017-2022 gepresenteerd voor:

- de mogelijk grootstedelijke kosten voor het totaal van de uitgaventaakgebieden (boven);
- de verschillen in algemene eigen middelen van gemeenten (onder).

Daarbij zijn de 100.000+ gemeenten in twee varianten zijn gegroepeerd: naar bebouwingsdichtheid (links) en naar bijstandsdichtheid (rechts).



In bovenstaande diagrammen is te zien dat er sprake is van duidelijk hogere kosten bij een toenemende mate van bebouwingsdichtheid (linksboven) en bijstandsdichtheid (rechtsboven).

In de onderste diagrammen is te zien dat er in beperkte mate een relatie is met verschillen in algemene eigen middelen. Met name bij gemeenten met dichtbebouwde gebieden (linksonder) en (zeer) zwakke gebieden (rechtsonder) is sprake van iets hogere inkomsten uit algemene eigen middelen. Bij gemeenten met zeer zwakke gebieden is dit effect met name de zien in de jaren 2017-2019.

Conclusies globale toets meerjarig beeld voor alle 100.000+ gemeenten

De indicaties voor grootstedelijke kosten die zijn gevonden bij de steekproefgemeenten worden op hoofdlijnen bevestigd door de meerjarige beelden bij alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners op basis van Iv3-gegevens. Dit geldt zowel voor het fysieke en het sociale domein als voor de algemene ondersteuning. Meerjarig is in beperkte mate een relatie te zien met hogere inkomsten uit algemene eigen middelen. In de analyse bij de steekproefgemeenten is gebleken dat de verschillen in eigen inkomsten uit belastingen in belangrijke mate worden bepaald door verschillen in tariefstelling tussen gemeenten.

³⁶ In lijn met het parallel lopende onderzoek naar de overige eigen middelen van gemeenten zijn de inkomsten met een incidenteel karakter buiten beschouwing gelaten. Dit betreft mutaties in algemene reserves, overige baten en lasten en het saldo van de rekening,

6 Conclusies en aanbevelingen

Duidelijke indicaties voor grootstedelijke kosten

Uit de analyses bij de steekproefgemeenten en de globale toets bij alle 100.000+ gemeenten blijkt dat er duidelijke indicaties zijn voor substantiële grootstedelijke kosten bij een deel van deze gemeenten. Deze grootstedelijke kosten hebben met name betrekking op de taakgebieden Infrastructuur, Gebiedsontwikkeling, Onderwijs en het Sociaal domein. Ook op andere taakgebieden zijn er indicaties voor grootstedelijke kosten, met name op de taakgebieden Orde en veiligheid en Algemene ondersteuning.

De indicaties voor grootstedelijke kosten in het fysieke domein hebben deels betrekking op andere gemeenten dan de indicaties voor grootstedelijke kosten in het sociaal domein. Bij een aantal gemeenten zijn er indicaties voor grootstedelijke kosten in beide domeinen. De omvang van de grootstedelijke kosten loopt duidelijk uiteen tussen individuele gemeenten.

De bevinding dat hogere uitgaven in het sociaal domein bij grote gemeenten kunnen worden verklaard door cumulatie van sociale problematiek, wordt in het parallel lopende onderzoek naar stapeling van sociale problematiek ook bevestigd voor gemeenten met minder dan 100.000 inwoners.

Bij een aantal steekproefgemeenten is sprake van grootstedelijke extra taken. Alleen voor cultuur bieden de convenanten met het ministerie van OCW aanknopingspunten voor de budgetten die gemoeid zijn met deze grootstedelijke extra taak.

In beperkte mate samenhang met verschillen in structurele algemene eigen middelen

Er is in beperkte mate samenhang te zien tussen de indicaties voor grootstedelijke kosten en verschillen in algemene eigen middelen tussen gemeenten, voor zover deze meer structureel van aard zijn. In lijn met het parallelle onderzoek naar de overige eigen middelen zijn daarbij de eigen middelen met een incidenteel karakter buiten beschouwing gelaten.

In de analyse zijn de specifieke vaste bedragen van de G4 buiten beschouwing gelaten. Het is niet bekend in hoeverre deze vaste bedragen van invloed zijn op de uitgaven van de G4 op de taakgebieden waar indicaties voor grootstedelijke kosten zijn gevonden.

Grootstedelijke kosten geobjectiveerd met structuurkenmerken op gebiedsniveau

Grootstedelijke kosten hangen samen met concentratie en cumulatie van grootstedelijke problematiek in bepaalde geografische gebieden (buurten/wijken) binnen gemeenten. In het fysieke domein komt dit voornamelijk tot uiting in de bebouwingsdichtheid op gebiedsniveau, in combinatie met historische kenmerken, de bodemgesteldheid en de aanwezigheid van water. In het sociale domein komt de grootstedelijke problematiek tot uiting in de bijstandsdichtheid op gebiedsniveau, in combinatie met meervoudig zorggebruik.

Wanneer de gemeenten worden gegroepeerd op de relevante grootstedelijke structuurkenmerken, is een duidelijke samenhang te zien tussen de omvang van de grootstedelijke kosten en de score op deze grootstedelijke structuurkenmerken. Dit biedt goede aanknopingspunten voor het objectiveren van grootstedelijke kosten in de verdeling van het gemeentefonds.

Betekenis voor verdeling gemeentefonds

De in dit hoofdstuk genoemde indicatoren waarmee grootstedelijke kosten kunnen worden geobjectiveerd zijn deels als verdeelmaatstaven opgenomen in de huidige verdeling van het gemeentefonds, maar zijn daarin niet geoperationaliseerd op het gebiedsniveau waar grootstedelijke kosten zich manifesteren.

Daardoor is het mogelijk dat deze maatstaven de grootstedelijke kosten niet voor alle gemeenten goed weten te vangen. De bevindingen van het onderhavige onderzoek bieden aanknopingspunten om grootstedelijke kosten voor alle gemeenten zodanig te objectiveren dat deze op geschikte wijze kunnen worden verwerkt in de kostengeoriënteerde verdeling van het gemeentefonds. De werkzaamheden om dit te realiseren vallen buiten de huidige opdracht.

Aanbevelingen

Op basis van de onderzoeksresultaten komen we tot de volgende aanbevelingen:

1. Voor een goede kostenoriëntatie wordt aanbevolen om de relatie tussen grootstedelijke kosten en structuurkenmerken op gebiedsniveau nader te onderbouwen aan de hand van kostengegevens op gebiedsniveau voor het fysieke en sociale domein. De ervaring in andere onderzoeken leert dat dit niet eenvoudig maar wel goed mogelijk is. Voor het fysieke domein bieden normbudgetten op gebiedsniveau en informatie uit gemeentelijke detailadministraties daartoe aanknopingspunten. Voor het sociaal domein bieden feitelijke kostengegevens van zorgaanbieders goede aanknopingspunten om de relatie tussen grootstedelijke kosten en structuurkenmerken op gebiedsniveau nader te onderbouwen. Tevens wordt aanbevolen om de grootstedelijke kosten op gebiedsniveau voor meerdere (recente) jaren in beeld te brengen;
2. Indien wordt besloten om grootstedelijke kosten in het gemeentefonds te honoreren, luistert de definitie en operationalisering van mogelijke verdeelmaatstaven erg nauw, zeker wanneer regressie als methode wordt gebruikt in combinatie met niet-lineaire maatstaven. Daarbij dient de grootstedelijke problematiek op gebiedsniveau zodanig te worden vertaald in het verdeelmodel op gemeentelijk niveau, dat deze voldoet aan eisen uit de Financiële-verhoudingswet: kostengeoriënteerd, uitlegbaar, globaal, zowel stabiel als dynamisch/flexibel, geen verkeerde prikkels, et cetera. Daarbij dient ook aandacht te worden besteed aan de zogenaamde kip-ei-problematiek (zie hoofdstuk 2);
3. Tot slot wordt aanbevolen om de bevindingen van het onderzoek naar grootstedelijke kosten te verwerken in samenhang met de bevindingen van de parallel lopende onderzoeken naar (1) Overige eigen middelen van gemeenten en (2) Stapeling van sociale problematiek en de centrumfunctie in het sociaal domein.

Bijlagen

A Begeleiding van het onderzoek

Het onderzoek is begeleid door een commissie met vertegenwoordiging van de fondsbeheerders, de VNG, de ROB, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Alkmaar, Tilburg en Almere.

De begeleidingscommissie heeft kritisch gereflecteerd op de methodiek en aanpak van het onderzoek en meegedacht over de afbakening en definiëring van grootstedelijke kosten. De voortgang van het onderzoek en de tussenresultaten zijn aan de hand van voortgangsberichten besproken in de begeleidingscommissie. Tot slot heeft begeleidingscommissie getoetst of de onderzoeksvragen zijn beantwoord en de bevindingen voldoende zijn onderbouwd.

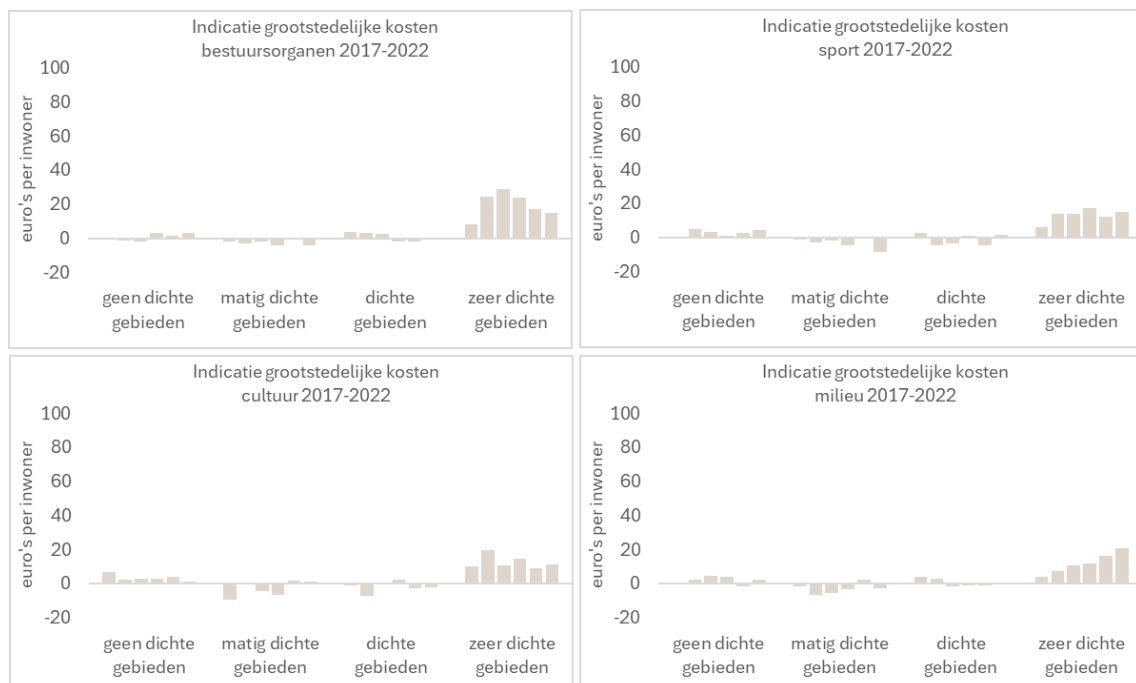
Daarnaast is door de fondsbeheerders een expertgroep samengesteld met vertegenwoordiging van de fondsbeheerders, ROB, VNG en drie oud-wethouders. De expertgroep heeft een adviserende rol richting de fondsbeheerders bij de afwikkeling van de onderzoeksagenda in het kader van de herijking gemeentefonds.

B Grootstedelijke kosten op overige taakgebieden

In de analyse bij de steeproefgemeenten zijn voor een aantal taakgebieden indicaties gevonden voor substantiële grootstedelijke kosten. Voor deze taakgebieden zijn aanvullende analyses uitgevoerd op basis van Iv3-gegevens van alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. De uitkomsten hiervan zijn gepresenteerd in hoofdstuk 5 van dit rapport.

Voor een aantal overige taakgebieden zijn bij de steekproefgemeenten eveneens indicaties gevonden voor grootstedelijke kosten, die niet nader zijn geanalyseerd (zie paragraaf 3.2.1). De uitkomsten voor deze overige taakgebieden zijn opgenomen in deze bijlage.

In de onderstaande diagrammen worden de jaarlijkse uitkomsten 2017-2022 gepresenteerd voor de 100.000+ gemeenten gegroepeerd naar bebouwingsdichtheid voor de volgende taakgebieden: bestuursorganen, sport, cultuur en milieu.



C Scores op grootstedelijke structuurkenmerken

In de onderstaande tabel worden voor alle 100.000+ gemeenten de volgende gegevens gepresenteerd:

- belangrijke grootstedelijke structuurkenmerken fysiek domein:
 - de bebouwingsdichtheid in sterk verstedelijkte gebieden³⁷
 - het aantal inwoners in sterk verstedelijkte gebieden; met een blauwe kleurschakering is een gradatie aangegeven: hoe donkerder, hoe sterker verstedelijkt
 - de areaal historische kern als percentage van de totale oppervlakte
 - het areaal binnenwater als percentage van de totale oppervlakte
 - de bodemgesteldheid in woonkernen³⁸
- belangrijke grootstedelijke structuurkenmerken sociaal domein:
 - het percentage bijstandsontvangers in sociaal zwakke gebieden³⁹
 - het aantal inwoners in sociaal zwakke gebieden; met een oranje kleurschakering is een gradatie aangegeven: hoe donkerder, hoe zwakker
 - cumulatie van zorggebruik in zwakke gebieden⁴⁰

Tabel C.1: Grootstedelijke structuurkenmerken 100.000+ gemeenten. Bron: CBS.

	OAD dichte gebieden	Inwoners dichte gebieden	bodem woon kern	% historische kern	% binnen water	bijstand zwakke gebieden	inwoners zwakke gebieden	cumulatie zorg gebruik
Deventer	2.551	11%	1,00	0,3%	3%	4,6%	44%	65%
Venlo	2.936	5%	1,00	0,1%	4%	3,9%	15%	20%
Delft	3.774	86%	1,26	3,7%	6%	5,0%	26%	45%
Emmen			1,00		3%	5,6%	33%	n.b.
Alkmaar	3.561	21%	1,05	0,4%	7%	3,5%	20%	24%
Westland			1,08	0,1%	3%			
Alphen aan den Rijn	2.761	32%	1,29		5%			
Ede	2.594	13%	1,00		0%			
Dordrecht	3.312	40%	1,31	0,9%	29%	5,0%	40%	47%
Maastricht	3.648	31%	1,00	1,8%	8%	4,0%	57%	70%
Leiden	4.212	75%	1,15	5,7%	6%	4,0%	28%	43%
Leeuwarden	3.568	27%	1,13	0,2%	7%	8,1%	36%	62%
Zoetermeer	2.925	58%	1,19		9%	4,0%	29%	44%
Zwolle	2.929	29%	1,00	0,4%	8%	4,9%	13%	19%
's-Hertogenbosch	3.928	8%	1,00	0,5%	8%			
Zaanstad	2.932	35%	1,32	0,2%	13%	4,2%	26%	42%
Amersfoort	3.637	15%	1,00	0,6%	2%	4,1%	24%	38%
Haarlemmermeer			1,13		5%			
Enschede	3.252	30%	1,00	0,1%	1%	4,8%	71%	79%
Arnhem	3.016	38%	1,01	0,2%	4%	5,5%	72%	82%
Haarlem	3.562	100%	1,02	3,7%	10%	4,9%	21%	40%
Apeldoorn			1,00		0%			
Nijmegen	3.105	45%	1,00	0,4%	10%	5,4%	52%	66%
Breda	3.881	8%	1,00	0,3%	2%	4,9%	14%	23%
Almere			1,28		16%	4,1%	22%	41%
Tilburg	3.817	50%	1,00	0,1%	2%	4,6%	49%	71%
Groningen	4.378	53%	1,12	0,6%	7%	6,2%	46%	66%
Eindhoven	2.948	63%	1,00	0,1%	2%	3,6%	38%	45%
Utrecht	3.956	74%	1,01	1,4%	6%	4,9%	40%	60%
Den Haag	5.243	91%	1,02	1,6%	4%	6,1%	51%	70%
Rotterdam	4.231	80%	1,32	0,1%	34%	6,0%	83%	87%
Amsterdam	6.609	78%	1,31	2,6%	19%	4,9%	75%	84%

³⁷ Dit zijn gebieden waar de omgevingsadressendichtheid 2.500 of hoger is.

³⁸ Indicator gemeentefonds voor kostenverhogend effect slechte bodemgesteldheid op onderhoudskosten infrastructuur. Een factor van 1,00 staat voor een goede bodem.

³⁹ Dit zijn gebieden waar de bijstandsdichtheid bovengemiddeld is.

⁴⁰ Het percentage huishoudens met 3 of meer zorgvormen in het kader van de Participatiewet, Jeugdwet of Wmo dat in deze gebieden woont.