



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 27 augustus 2015

Hoe gemeenten in de praktijk met hun geld omgaan:

*Inzichten uit een reeks
interviews*



CPB Notitie

Aan: Kennisunit Infrastructuur en Ruimtelijke Economie (KIRE)

Datum: 27 augustus 2015

Betreft: Hoe gemeenten in de praktijk met hun geld omgaan: inzichten uit een reeks interviews

Centraal Planbureau

Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070)3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersonen

Joost van Gemeren
Sander Hoogendoorn
Peter Zwaneveld
Marten Allers (Academic Partner)

Samenvatting en conclusies

De rol van gemeenten in de uitvoering van het Rijksbeleid groeit. De Jeugdwet, de Participatiewet en de nieuwe WMO hebben sinds januari aanzienlijke verantwoordelijkheden overgedragen aan gemeenten. Tegelijkertijd bevinden veel gemeenten zich in een situatie van financiële krapte. Kortom: gemeenten staan de komende tijd voor een uitdaging. Meer inzicht in hoe gemeenten met hun geld omgaan, helpt om te achterhalen in hoeverre gemeenten die uitdaging aankunnen.

Deze notitie verkent hoe gemeenten in de praktijk met hun geld omgaan. Daartoe zijn wethouders en ambtenaren van dertien Nederlandse gemeenten geïnterviewd. De interviews behelzen een breed scala aan onderwerpen die te maken hebben met gemeentelijke financiën. Het betreft een gezamenlijk onderzoek van het CPB en het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO).

Uit de interviews vloeien tien proposities voort:

1. Doelmatigheid ontstaat door krapte; in goede tijden ontstaat vet op de botten
2. Gemeenten dichten gaten in de begroting in deze volgorde:
 - a. Doelmatigheidsslagen
 - b. Versobering van het dienstenpakket
 - c. Lastenverzwaring
3. Gemeenten zien niet veel mogelijkheden meer om nog doelmatiger te werken
4. De dreiging van een artikel 12-status prikkelt gemeenten om de begroting op orde te brengen
5. Ideeën om de begroting sluitend te maken, komen vooral uit de ambtenarij
6. Ambtenaren lijken bereid om in het eigen vlees te snijden
7. Burgerparticipatie beïnvloedt vooral beleidsdetails
8. Gemeenten keren meevallers niet uit aan de burger

9. Meevallers worden vooral geïnvesteerd in huisvesting van voorzieningen
10. Meevallers leiden in de toekomst mogelijk tot een extra bezuinigingsopgave

Deze proposities zijn geen eindoordelen. Dit komt doordat de steekproef van gemeenten niet per se representatief is voor alle Nederlandse gemeenten. Maar ook doordat antwoorden bij interviews – hoe oprecht ook – niet altijd een juiste weergave bieden van de beweegredenen van de gesprekspartners. Dit onderzoek levert daarom vooral een aantal interessante stellingen die uitnodigen tot verdere uitwerking en empirische toetsing.

1 Inleiding

De rol van gemeenten in de uitvoering van het Rijksbeleid groeit. De Jeugdwet, de Participatiewet en de nieuwe WMO¹ hebben sinds januari aanzienlijke verantwoordelijkheden overgedragen aan gemeenten. Door deze decentralisaties in het sociaal domein neemt de begroting van gemeenten in totaal naar schatting toe met circa 8 miljard euro structureel (CPB, 2014; Van Nijendaal, 2014). Tegelijkertijd bevinden veel gemeenten zich in een situatie van financiële krapte vanwege de economische omstandigheden en bezuinigingen op het gemeentefonds. Tussen 2010 en 2013 viel 629 miljoen euro weg uit dit fonds, zo'n 3,5 procent (Allers en Van Gelder, 2013).² Kortom: gemeenten staan de komende tijd voor een uitdaging. Meer inzicht in hoe gemeenten met hun geld omgaan, helpt om te achterhalen in hoeverre gemeenten die uitdaging aan zullen kunnen.

In dat kader heeft het CPB een verkennende studie uitgevoerd naar hoe gemeenten omgaan met hun geld. De studie vloeit voort uit een overleg met vertegenwoordigers van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Infrastructuur en Milieu (IenM), en is ingebed in de Kennisunit Infrastructuur en Ruimtelijke Economie (KIRE). De inzichten uit deze studie zijn mogelijk ook van belang voor de ministeries van Economische Zaken (EZ) en Financiën (MinFin), alsmede voor de Algemene Rekenkamer en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

De studie bestaat uit twee delen. De voorliggende notitie is deel één, een gezamenlijk product van het CPB en het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO).^{3,4} Het beschrijft de vormgeving en resultaten van interviews onder dertien Nederlandse gemeenten. De interviews behelzen een scala aan onderwerpen die te maken hebben met gemeentelijke financiën. De inzichten variëren van hoe gemeenten omgaan met incidentele extra inkomsten tot de inspraak van burgers in bezuinigingsnood. De overkoepelende onderzoeksvraag is: *Hoe gaan gemeenten in de praktijk om met hun geld?*

De bevindingen van deze notitie zijn proposities. Een eindoordeel ligt niet in de rede. De reden is dat de gemeenten waar de interviews plaatsvonden geen volledig representatief beeld (kunnen) geven van het geheel aan Nederlandse gemeenten. Ook is uit psychologisch onderzoek bekend dat antwoorden bij interviews – hoe oprecht ook – niet

¹ De CPB-notitie 'Decentralisaties in het sociaal domein' (2013) bespreekt de globale risico's en kansen die deze decentralisaties meebrengen. De vervolgrapportage (CPB, 2014) bevat een verdere uitwerking. Beide rapporten beschrijven, net als Van Nijendaal (2014), ook beknopt welke taken sinds 2015 onder de verantwoordelijkheid van gemeenten vallen.

² Bij ongewijzigd beleid zal in 2018 bijna 13 procent van de gemeentelijke uitgaven niet door inkomsten gedekt zijn (Allers en Steiner, 2015). Dat staat gelijk aan 284 euro per inwoner.

³ Ook hebben andere experts uit het veld een belangrijke bijdrage gehad om de kwaliteit van dit onderzoek te waarborgen. Zo hebben zij geholpen bij de vormgeving van de interviews en bij het selecteren van de juiste gesprekspartners.

⁴ Het tweede deel (Van Gemeren et al, 2015a) bevat een internationale literatuurstudie naar de efficiëntie van gemeenten.

altijd een juiste weergave bieden van de beweegredenen van de gesprekspartners (Nisbett en Wilson, 1977). Dit onderzoek levert daarom vooral een aantal interessante stellingen die uitnodigen tot verdere uitwerking en empirische toetsing.

De rest van de notitie leest als volgt. Hoofdstuk 2.1 onderbouwt de keuze om gemeenten te interviewen die hun beleid tegen het licht moesten houden vanwege een forse begrotingsmutatie. Hoofdstuk 2.2 beschrijft de systematische interviewprocedure, die gestoeld is op de academische literatuur. Hoofdstuk 3 beschrijft de bevindingen. De samenvatting en conclusies zijn aan het begin van deze notitie verwoord.

2 Vormgeving interviews

2.1 Selectie gemeenten op basis van begrotingschokken

Een substantiële verandering in de begroting zet gemeenten aan het denken over hun financiële beleid. Het dwingt ze tot ombuigingen bij een tegenvaller of tot een beslissing over de besteding van een meevaller. Dat is het idee achter de keuze om gemeenten te selecteren die recent een aanzienlijke mee- of tegenvaller hebben gehad. De manier waarop gemeenten reageren op deze veranderingen biedt aanknopingspunten om iets te zeggen over de prioriteiten van gemeenten en de manier waarop zij die prioriteiten in de praktijk vormgeven.

Een forse begrotingschok is overigens niet het enige selectie criterium. Diversiteit wat betreft geografische ligging, bevolkingsomvang en politieke kleur zijn namelijk ook van belang om een breed palet aan gemeenten te interviewen. Deze notitie is immers uit op observaties die zo breed mogelijk van toepassing zijn.

Selectie van gemeenten met een meevaller: verkoop van energieaandelen

De meevaller in dit onderzoek vormt de opkoop van aandelen Nuon door Vattenfall en aandelen Essent door RWE in 2009.⁵ Een deel van deze aandelen was in handen van Nederlandse lokale overheden. De verkoop leidde tot een forse boekwinst en extra liquide middelen. Wel viel het jaarlijkse dividend weg, dat gemeenten gebruikten als inkomstenbron. Daarom is maar een deel van de opbrengsten uit aandelenverkoop een 'meevaller' te noemen. Op basis van gegevens van het CBS zijn gemeenten geselecteerd die per inwoner relatief veel geld binnenkregen.

⁵ Een deel van de verkoop van energieaandelen kwam niet direct in kas, doordat er bij Nuon sprake was van een gefaseerde transactie. Bij Essent was afgesproken dat gemeenten een lening van Essent aan Enexis zouden overnemen, die in tranches moest worden afgelost. Enexis is een netbeheerder die oorspronkelijk deel uitmaakte van Essent NV, totdat het nog vóór de verkoop aan RWE werd afgesplitst.

Selectie van gemeenten met een tegenvaller: grondexploitatieverliezen

Verlies op de gemeentelijke grondexploitatie is een tegenvaller waarmee gemeenten vooral sinds de start van de crisis in 2008 te maken hebben. Sommige gemeenten hebben (landbouw)grond aangekocht met de bedoeling daar woonwijken of bedrijventerreinen van te maken. Doordat bouwgrond een veel hogere prijs heeft dan landbouwgrond, rekenden gemeenten vaak op een aanzienlijke boekwinst. Sinds de crisis zijn de grondverkoop en bijbehorende grondprijzen echter sterk gedaald. Daardoor konden gemeenten niet meer beschikken over de (volledige) inkomsten uit grondexploitatie die zij hadden begroot.

De gegevens over verliezen op grondexploitatie zijn afkomstig van de gemeenterekeningen van het CBS. De keuze van onderzoeksgemeenten vindt hier plaats op basis van de verliezen per inwoner. Het gaat dan om gemeenten die een sterk negatief cumulatief saldo op hun grondexploitatie hadden in de periode 2008-2011.

Overlap tussen mee- en tegenvallers

Het onderscheid tussen gemeenten in de twee categorieën is niet zo zwart-wit als deze notitie tot dusver heeft doen voorkomen. Feit is dat alle geïnterviewde gemeenten de afgelopen jaren te maken hebben gehad met financiële tegenvallers, ook gemeenten die dit onderzoek classificeert als 'meevallergemeenten'. Zo kromp hun begroting bijvoorbeeld door kortingen op het gemeentefonds. Anderzijds kunnen gemeenten met verlies op de grondexploitatie evengoed geprofiteerd hebben van meevallers, zoals boekwinsten bij de verkoop van bezittingen.

Doordat verschillende tegenvallers tegelijk of kort na elkaar plaatsvonden, is het niet mogelijk om voor elke tegenvaller apart na te gaan hoe een gemeente reageert. Voor dit onderzoek is dat echter geen probleem. Het doel is immers niet om na te gaan hoe gemeenten reageren op specifieke schokken. Belangrijker is op welke manier gemeenten in het algemeen hun begroting aanpassen wanneer externe oorzaken dat nodig maken.

De boekwinst van de energieaandelenverkoop is eenvoudiger te isoleren, omdat in de afgelopen jaren niet zo veel andere meevallers hebben plaatsgevonden. Maar ook hier geldt dat het niet altijd eenduidig vast te stellen is in hoeverre een bepaalde beleidskeuze het gevolg is van de schokken in de begroting die deze notitie als vertrekpunt neemt.

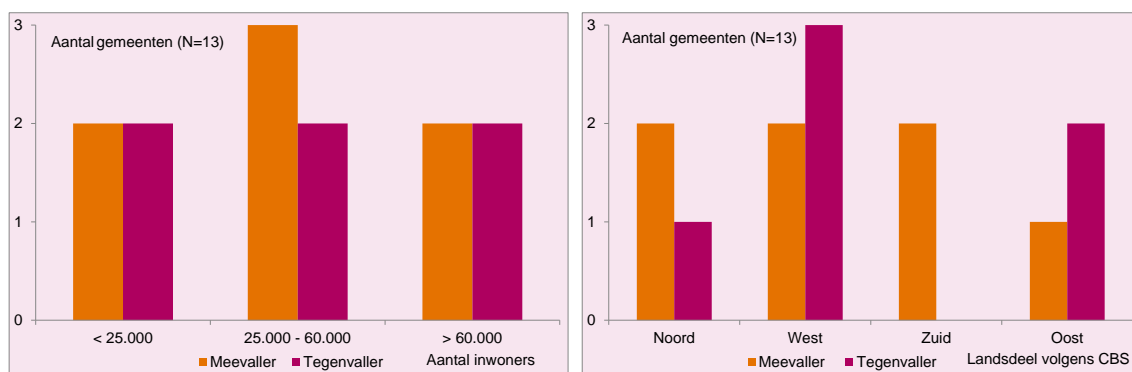
Het geselecteerde gezelschap gemeenten

Uiteindelijk zijn gesprekken gevoerd met een gemêleerd gezelschap van bestuurders en ambtenaren uit dertien gemeenten. Zeven daarvan boekten forse winst door verkoop van energieaandelen, de andere zes hadden te kampen met grote grondexploitatieverliezen. Van tevoren was een lijst opgesteld met gemeenten voor zowel de tegenvaller als de meevaller. Alle benaderde gemeenten - op één na - wilden meewerken aan het onderzoek.

Figuur 2.1 beschrijft de karakteristieken van de gemeenten in grote lijnen. De figuur laat zien dat gemeenten van verschillende grootte en uit verschillende windstreken aan het

woord zijn geweest. Meer details geven over de kenmerken van de dertien is niet mogelijk aangezien de interviews op anonieme basis zijn afgenomen (met als doel de openheid te bevorderen).

Figuur 2.1 Karakteristieken van de geïnterviewde gemeenten



Het gaat in dit onderzoek niet om een aselechte steekproef. Dat is bij een verkennend kwalitatief onderzoek als dit niet noodzakelijk, en bij een dergelijke kleine steekproefomvang ook niet mogelijk. Belangrijker is dat zoveel mogelijk verschillende gemeenten aan het woord komen.

Gemeenten werden uitgenodigd de personen af te vaardigen die volgens hen het meest geschikt waren als gesprekspartner. Daarbij was het verzoek wel dat deze mensen minimaal vijf jaar bij de gemeente werkten, zodat de beleidsprocessen rondom de mee- en tegenvaller ter sprake konden komen. Op basis hiervan vaardigde iedere gemeente een of meerdere ambtenaren af (doorgaans van de afdeling financiën of concerncontrol). In vier gemeenten was ook de wethouder van financiën bij het gesprek aanwezig.

2.2 Een systematische interviewprocedure

Van tevoren is een vragenlijst gemaakt om te waarborgen dat alle belangrijke onderwerpen in elk interview aan bod zouden komen (zie de Appendix). De insteek van de interviews is om te leren over de ervaringen van de gesprekspartners (Kvale, 1996). De interviews beginnen daarom met brede, open vragen om te toetsen wat het sterkst leeft onder gemeenten, zoals voorgeschreven door Bernard (1995). Concretere open vragen volgen daarna indien nodig, om het gesprek te begeleiden naar subthema's die de onderzoekers vaststellen. Deze vragen komen niet in vaste bewoordingen of volgorde aan bod; de overgang tussen vragen moet namelijk zo flexibel en soepel mogelijk verlopen (Rubin en Rubin, 1995).

Er is geen vooraf gekozen hypothese die de interviews zouden moeten bevestigen of ontkrachten. Mogelijk interessante verhaallijnen ontstaan pas tijdens de (eerste) interviews. Latere interviews zijn vervolgens de basis om deze verhaallijnen te 'toetsen' (Glaser en Strauss, 1967).

Bij interviews is een systematische manier van coderen noodzakelijk. Dit maakt de grote massa van tekst in gespreksverslagen analyseerbaar en helpt om terugkerende patronen te ontwaren (Strauss en Corbin, 1998). In dit onderzoek zijn de antwoorden per specifieke vraag gecodeerd. Daarnaast zijn de algemene vragen gecodeerd om andere interessante verhaallijnen te toetsen die zijn ontstaan tijdens de interviews.

3 Resultaten: tien proposities

Resultaten die op basis van de bovenstaande procedure aan het licht zijn gekomen, komen in deze paragraaf aan bod. Het bevat tien proposities en twee kaders om de bevindingen van de dertien interviews in kaart te brengen. De proposities vormen de hoofdthema's. De kaders gaan in op een specifiek thema van gemeentelijke financiën.

3.1 De begrotingssituatie als leidraad

Propositie 1 Doelmatigheid ontstaat door krapte; in goede tijden ontstaat vet op de botten

In twaalf van de dertien gemeenten is dit onderwerp aan bod gekomen. Bij elf gemeenten is het krappe budget de oorzaak geweest dat men nu meer op zoek is naar doelmatigheid (hetzelfde doen met minder middelen).⁶ Bij slechts één gemeente was niet duidelijk of doelmatigheidsslagen ontstaan door krapte. Er zijn ook sterke aanwijzingen dat er meer ruimte ontstaat in de begroting in tijden van overvloed: vroeger stelde men bijvoorbeeld niet zo strenge eisen aan nieuwe projecten als tegenwoordig. Dit stemt overeen met Allers et al. (2014a). Zij vonden dat financiële tekorten (bij de WWB) prikkelen tot actie, maar overschotten niet. Ook de publieke sector in het algemeen blijkt productiever te worden (als gevolg van kostenbesparingen) in tijden van krapte, terwijl economische voorspoed leidt tot productiviteitsverlies (Van Hulst en Blank, 2015).

Andere mechanismen dan budgettaire krapte leveren blijkbaar onvoldoende prikkels tot doelmatigheid. Als kiezers zwak presterende wethouders wegstemmen (Salmon, 1987; Besley en Smart, 2007), dan zouden doelmatigheidsslagen namelijk ongeacht het budget plaatsvinden. Vet op de botten zou daardoor ook niet lang blijven bestaan. Hetzelfde geldt wanneer kiezers stemmen met de voeten: zwak presterende gemeenten verliezen dan inwoners aan betere 'concurrenten' (Tiebout, 1956).

Uit Propositie 1 blijkt dat de beschikbaarheid van middelen een leidende rol speelt in de beleidsvorming bij gemeenten; op basis daarvan is dit hoofdstuk dan ook gestructureerd. Eerst komen tweemaal drie proposities aan bod over de situatie wanneer er weinig middelen beschikbaar zijn. Proposities 2 tot en met 4 behandelen de vraag hoe gemeenten reageren op de huidige krapte. Proposities 5 tot en met 7 geven vervolgens aan hoe ideeën

⁶ Onderdelen van doelmatigheidsoperaties zijn het tegen het licht houden en rationaliseren van procedures, lucht uit de begroting halen, besparen op huisvesting en afslanking van het ambtenarenapparaat (zie Propositie 6).

om te bezuinigen tot stand komen. Tot slot volgen drie proposities over de reactie van gemeenten op incidenteel extra geld, in dit geval uit de verkoop van energieaandelen.

3.1.1 Gemeenten in tijden van krapte

Zoals al eerder bleek, is er momenteel ook budgettaire krapte onder gemeenten die aandelen Nuon of Essent verkochten, in ieder geval vergeleken met andere jaren. Daarom leveren alle dertien geïnterviewde gemeenten input voor deze (en de volgende) paragraaf.

Propositie 2 Gemeenten dichten gaten in de begroting in deze volgorde:

1) doelmatigheidsslagen; 2) versobering van het dienstenpakket; 3) lastenverzwaringen

Alle gemeenten maken doelmatigheidsslagen om geld te besparen in de huidige tijden van krapte. Als belangrijke reden noemen zij dat een verhoging van de doelmatigheid politiek gezien eenvoudig is, omdat deze maatregel de burger niet raakt. Het SCP (2015) ziet deze doelmatigheidswinst ook in de cijfers voor alle gemeenten tezamen. Tijdens de crisis is de productie minder gedaald dan de uitgaven: dat wijst op een reële kostendaling per dienst.

Een van de manieren om doelmatigheidsslagen te maken is personeelsinkrimping. Meer hierover volgt onder meer in Propositie 6. De recente groei van samenwerkingsverbanden tussen gemeenten is een andere manier waarop de zoektocht naar doelmatigheid tot uiting komt. Het kader gaat verder in op de voor- en nadelen van samenwerkingsverbanden (voor een nadere bespreking hiervan plus toepassing op de decentralisaties in het sociaal domein, zie CPB, 2014).

Het blijkt voor de meeste gemeenten niet mogelijk om het gat in de begroting te dichten zonder gevolgen voor hun burgers: doelmatigheidsslagen leveren onvoldoende op. Daarom krimpen gemeenten ook het dienstenpakket in. Sommige doen dat meer dan andere, afhankelijk van de noodzaak. Eerst proberen gemeenten geld te vinden door geen nieuw beleid meer te introduceren. Pas daarna wordt er daadwerkelijk geschrapt.

Beleidsdomeinen die vooral minder geld krijgen zijn Cultuur en Recreatie (hierop is bezuinigd in negen gemeenten uit de steekproef), het sociale en het fysieke domein (beide in acht gemeenten).⁷ Subsidieverlaging (zeven gemeenten) is ook regelmatig onderdeel van ombuigingen. Het gaat dan om subsidies aan bijvoorbeeld sport- en muziekverenigingen.

⁷ Ten tijde van de interviews (september-oktober 2014) gingen gemeenten er nog van uit dat de decentralisaties in het sociale domein zouden worden bekostigd via een apart, geoordeeld, deelfonds, iets dat uiteindelijk niet is doorgegaan. Daarom zetten gemeenten toen nog een schot tussen het sociale en het fysieke domein als het gaat om de drie decentralisaties. Men probeert het sociale domein binnen het gestelde budget te organiseren. Lukt dit niet, dan volgen ombuigingen in het sociale domein. Dit vraagstuk is overigens maar bij enkele gemeenten aan bod gekomen.

De perceptie op samenwerking

Gemeenten noemen bij elkaar tientallen voorbeelden van regionale samenwerkingsverbanden waaraan zij deelnemen. Op het gebied van ICT gaven zes gemeenten aan samen te werken, terwijl twee gemeenten de activiteiten expliciet liever zelf regelen. Bij afvalinzameling en -verwerking kwam de balans op zes tegen een, en qua belastinginning op zeven om twee. Wat beweegt gemeenten om zoveel samen te werken? En misschien nog wel belangrijker: wat zorgt ervoor dat zelfstandige gemeenten bewust kiezen om deze stap niet te zetten?

De voornaamste voordelen van deelname aan samenwerkingsverbanden zijn volgens gemeenten tweeledig. Allereerst levert het soms kostenbesparingen op, omdat er schaalvoordelen te behalen zijn bij uitvoerende taken en omdat gezamenlijk inkoop kortingen met zich meebrengt. Als samenwerken geen besparingen oplevert, zoals sommigen aangeven, levert het mogelijk wel een kwaliteitsimpuls.

Bij kleine gemeenten klinkt nog een extra voordeel. Zij geven aan het 'niet alleen te kunnen': er is te weinig 'knowhow' of men is te kwetsbaar om effectief alleen te functioneren. Kwetsbaarheid ontstaat als alles op één of twee personeelsleden aankomt. Als deze wegvallen, is er vaak niemand om het gat op te vullen.

De meest genoemde reden tot terughoudendheid om samen te werken is dat men meer afhankelijk wordt. Samenwerken is een proces waarbij de 'eigen identiteit' in het geding komt, volgens de gesprekspartners. Dit leidt tot wederzijdse verwachtingen en eisen waaraan beide kanten niet altijd willen of kunnen voldoen. Een gerelateerd probleem is beperkte controle. Samenwerken maakt het volgens gemeenten moeilijker om bij te sturen en te monitoren op prestaties, waardoor samenwerkingsverbanden juist tot doelmatigheidsverlies kunnen leiden.

Is fusie dan een betere optie? De helft van de respondenten die hier over spraken, is het daarmee eens. De voor- en nadelen zijn min of meer hetzelfde als voor samenwerkingsverbanden, zij het in een permanente en minder flexibele vorm. Een fusie verhelpt wel de strijdige eigenbelangen die samenwerkingsverbanden met zich meebrengen. In de voorbereidingsfase van de fusie is er echter mogelijk een extra probleem. Zo zeggen sommige gemeenten extra te gaan investeren in diensten als er een fusie gaat plaatsvinden. Op deze manier claimt men de eigen reserves die anders in de gezamenlijke pot terecht zouden komen. Dit stemt overigens niet overeen met Allers en Geertsema (2014), die niet kunnen aantonen dat een naderende (of beklonken) fusie leidt tot extra uitgaven.

Lastenverzwaring, met name in de vorm van een ozb-tariefstijging, blijkt doorgaans een laatste redmiddel bij geldnood. Tekenend is dat de reële ozb-lasten in vijf van de zes gemeenten met grondexploitatieverliezen zijn verhoogd, terwijl dit bij slechts een van de zeven meevallergemeenten gebeurde. Het volgens gemeenten te kleine belastinggebied is een veelgehoord argument om ozb-tarieven ongemoeid te laten: "het is een druppel op de gloeiende plaat." Daarnaast geeft men aan huiverig te zijn voor stijgingen op de ranglijst voor lokale lasten (Atlas van de lokale lasten: Allers et al., 2014b).

De traditionele micro-economische theorie voorspelt dat gemeenten ongeveer 90 cent van elke euro aan tegenvallers (en meevallers) zullen doorberekenen via belastingen (Vermeulen en Allers, 2015). De overige 10 cent werkt door via lokale bestedingen. Empirisch onderzoek uit verschillende landen laat echter zien dat de verandering in bestedingen vaak veel groter is, en die van belastingen aanzienlijk kleiner (Hines en

Thaler, 1995; Inman, 2008). Dit wordt het *flypapereffect*⁸ genoemd: de belastingen blijven ondanks begrotingsfluctuaties relatief stabiel.

De uitkomsten van de interviews wijzen erop dat dit effect in Nederland ook voorkomt. Vermeulen en Allers (2015) kwamen al tot een soortgelijke conclusie. Zij schatten dat Nederlandse gemeenten maar 26 cent van elke euro korting op de algemene uitkering doorberekenen aan burgers via een ozb-verhoging, en niet 90 cent. Een meevaller op de algemene uitkering blijkt de ozb zelfs helemaal niet te beïnvloeden.

De volgorde in Propositie 2 geldt in grote lijnen, maar is geen wetmatigheid. In de praktijk vormen gemeenten dikwijls ombuigingsplannen waar twee of zelfs alle drie de opties tegelijkertijd worden gekozen. Doelmatigheidsslagen nemen wel een groter aandeel in bij een eerste bezuinigingsronde dan bij latere ombuigingen. Een vierde optie, interen op reserves, is bewust niet meegenomen. De reden is dat interen eigenlijk geen maatregel is; het betreft juist uitstel van maatregelen⁹. Ook is interen niet overal consequent naar voren gekomen in de interviews.

Propositie 3 Gemeenten zien niet veel mogelijkheden meer om doelmatiger te werken

Mochten er nog bezuinigingsrondes bij gemeenten volgen, dan is het aandeel van doelmatigheidsslagen daarin beperkt. Veelgebruikte woorden van gesprekspartners zijn bijvoorbeeld “het laaghangende fruit is geplukt” en “de lucht is uit de begroting”. Dat geldt met name voor gemeenten die in de afgelopen jaren ombuiging na ombuiging moesten zien door te voeren. Daar zijn de maatregelen die de burger niet raken nu inmiddels doorgevoerd. In enkele andere gemeenten is er allicht nog wel ruimte om bezuinigingen te realiseren via doelmatigheidsslagen.¹⁰

Het is niet gepast om te sterke conclusies te verbinden aan Propositie 3. Deze inzichten komen immers voort uit de opinie van gemeenten die zichzelf beoordelen.

Propositie 4 De dreiging van een artikel-12-status prikkelt gemeenten om de begroting op orde te brengen

In Nederland kunnen gemeenten niet failliet gaan. Bij hoge financiële nood kunnen gemeenten wel een beroep doen op artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. Dan wordt de gemeente ‘gered’ met extra geld uit het gemeentefonds. Als een gemeente deze bijdrage ontvangt, draaien andere gemeenten dus op voor de kosten. In theorie resulteert dat in een zwakke begrotingsdiscipline: er staat immers weinig straf op wangedrag (Rodden, 2006).

⁸ De naam ‘flypaper effect’ is vernoemd naar het vliegenpapier. Zoals vliegen blijven plakken aan het vliegenpapier, zo blijft geld plakken op de plek waar het landt. Extra geld dat gemeenten van het Rijk ontvangen wordt uitgegeven, maar extra geld dat bij inwoners terecht komt wordt maar zeer ten dele door gemeenten belast en uitgegeven.

⁹ Reserves zijn geen contante middelen, maar een restpost op de balans. Interen op reserves komt doorgaans neer op lenen.

¹⁰ Het is de vraag of extra krapte creëren verdere doelmatigheidsslagen met zich mee zal brengen. Van Gemeren et al. (2015b) bevat een discussie op eigen titel over dit vraagstuk.

Desondanks blijken de meeste gemeenten de artikel-12-status te willen vermijden. Als dit schrikbeeld dreigt, zijn gemeenten naar eigen zeggen beter in staat om moeilijke besluiten te nemen die de financiële huishouding gezonder maken. Genoemde redenen zijn dat men geen autonomie wil afstaan en geen imagoschade wil oplopen. Samenvattend lijken deze politiek-bestuurskundige prikkels dus sterker dan de economische. Dat strookt met recent onderzoek naar de redenen waarom gemeenten een beroep op artikel 12 proberen te voorkomen (Allers, 2015).

Er is minder aversie tegen preventief toezicht van de provincie. Sommige gemeenten beschouwen de provincie namelijk als partner om de begroting weer structureel sluitend te maken. De provincie kan bijvoorbeeld helpen door nieuwe bezuinigingsideeën te leveren. Aan de andere kant geldt ook hier dat men liever geen autonomie afstaat. Ook bestaat bij sommige gesprekspartners het beeld dat provincies soms te strikt zijn in het aanjagen van begrotingsdiscipline.

Propositie 4 is enigszins speculatief, omdat preventief toezicht en de artikel 12-status in iets minder dan de helft van de gemeenten ter sprake kwam. In sommige van die gevallen werden deze zaken ook niet beoordeeld, maar alleen genoemd. Dit komt doordat financiële problemen meestal niet zo groot zijn dat een gemeente ze niet zelf kan oplossen.

3.2 Ideeën om de begroting sluitend te maken

Tot dusver gaat de bespreking van de begrotingskrapte over beleidsprioriteiten. Uiteraard is de volgende vraag hoe die beleidsprioriteiten concreet ingevuld moeten worden. Welke processen kunnen goedkoper en op welke manier? Welke diensten moeten in het pakket blijven en welke kunnen er uit? Om dit soort vragen te beantwoorden, heeft de gemeente informatie nodig. Deze paragraaf gaat in op de wijze waarop de gemeente die bemachtigt.

Propositie 5 Ideeën om de begroting sluitend te maken, komen vooral uit de ambtenarij

In twaalf van de dertien gemeenten zijn ambtenaren de belangrijkste bron van informatie bij ombuigingen. De enige gemeente waar dit niet zo was, werkt er momenteel aan om de eigen organisatie een luider stem te geven. Overigens zijn andere bronnen ook niet onbelangrijk voor gemeenten, zoals benchmarks (zie het kader).

In de praktijk komen besparingen tot stand door een samenspel tussen ambtenarij en politiek. Ambtenaren zijn volgens de gesprekspartners degenen die het best geïnformeerd zijn, daarom leveren zij 'lijstjes' aan met ideeën. Het is vervolgens aan de politiek om te kiezen tussen de opties die ambtenaren aanrijken. Ook komt voor dat de politiek eerst kiest op welke beleidsdomeinen wel en niet mag worden bezuinigd, alvorens ambtenaren hun zoektocht starten.

Gemeenten over benchmarks: 'richtinggevend, niet leidend'

Alle dertien gemeenten maken gebruik van benchmarks als beleidsinput. Het begrip 'benchmark' wordt breed geïnterpreteerd en omvat vergelijkingen van gemeenten aan de hand van een of meer kenmerken. Met name belangrijk zijn benchmarks die iets zeggen over de kosten en de lastendruk. Benchmarks over het niveau van voorzieningen kwamen minder vaak ter sprake. Gemeenten spreken vooral over beleidsgeoriënteerde benchmarks, al dan niet uitgevoerd door een extern bureau. Ook wetenschappelijke benchmarks zijn bij sommigen bekend. Van Gemeren et al. (2015a) bespreken onder meer deze benchmarks.

Er is geen enkele gemeente die de resultaten van benchmarks klakkeloos overneemt. Men wijst op het feit dat gemeenten onderling niet volledig vergelijkbaar zijn. Zo was er een gemeente waarbij slechts één andere gemeente als vergelijkingsmateriaal diende voor een bepaalde benchmark, en daar was de peiling ook nog eens in een ander begrotingsjaar uitgevoerd. Daarnaast is men zich ervan bewust dat meetfouten van grote invloed op de resultaten kunnen zijn, bijvoorbeeld omdat gemeenten indirecte kosten op verschillende manieren aan beleidsdomeinen toewijzen. Tot slot zijn verbeteringen niet altijd terug te zien in benchmarkcijfers van latere jaren: de gemeenten waarmee vergeleken wordt, staan zelf immers ook niet stil.

Met deze beperkingen in het achterhoofd gebruiken gemeenten benchmarks wel als input in de besluitvorming. In het bijzonder gebruikt men afwijkende resultaten als signaal op welke beleidsterreinen er mogelijk problemen zijn. Vervolgonderzoek richt zich dan op deze gebieden, voor zover er geen voor de hand liggende verklaring aanwijsbaar is.

Voor gemeenten zijn benchmarks over het algemeen dus 'richtinggevend, maar niet leidend'. Deze insteek wordt overigens niet door eenieder gedeeld: sommige gemeenten vinden het vooral appels met peren vergelijken. Het beeld rijst in ieder geval wel dat gemeenten goed op de hoogte zijn van de voor- en nadelen van benchmarks als input in de beleidsvorming.

Propositie 6 Ambtenaren lijken bereid om in het eigen vlees te snijden

Een potentieel probleem is dat ambtenaren niet alle doelmatigheidsslagen willen aangeven, omdat er dan minder personeel nodig is. Als zij dat wel zouden doen, kunnen zij of hun collega's hun baan kwijtraken.

In de praktijk blijken ambtenaren hun eigen beroepsgroep niet te ontzien. Een van de belangrijkste begrotingsposten waarop volgens de geïnterviewden de afgelopen jaren is bezuinigd, betreft namelijk de loonkosten. Een inkrimping in het aantal fte's van tussen de 10 tot 15% in een paar jaar tijd is niet ongewoon. Voor een deel hangen die samen met de gegroeide populariteit van samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. Daarnaast toe stroomt soms ook een deel van het personeel uit.

Het lijkt erop dat ambtenaren intrinsiek gemotiveerd zijn om bij te dragen aan het publieke belang, of dat de gemeente hen daartoe prikkelt.¹¹ Zo zeggen sommige gemeenten de angst voor ontslag weg te nemen door (de prikkel van) een werkgarantie. Ambtenaren mogen dan blijven werken voor de gemeente als zij overtallig worden, maar dan op een andere afdeling. Het personeelsbestand krimpt dan door vrijwillige uitstroom en pensionering. Sommige gemeenten zijn echter dusdanig sterk ingekrompen dat deze strategie niet haalbaar was.

¹¹ Het is niet te toetsen of ambtenaren alle doelmatigheidsslagen die zij zien, ook daadwerkelijk rapporteren.

Propositie 7 Burgerparticipatie beïnvloedt vooral beleidsdetails

Om in de behoeften van de burger te kunnen voorzien, is het noodzakelijk dat de gemeente weet wat die behoeften zijn. Burgerparticipatie is een manier om dit te bereiken. Gemeenten vragen burgers en het maatschappelijke middenveld dan om input in het beleidsproces. Deze notitie onderscheidt twee vormen daarvan: inspraak in de beleidsvorming (proactieve participatie) en reageren op plannen (reactieve participatie).

Slechts twee gemeenten geven aan dat proactieve participatie weerklank vindt in het uiteindelijke beleid. Dat is opvallend, gezien het feit dat tien van de dertien gemeenten hun burgers wel hebben geprobeerd te betrekken.

De redenen voor de beperkte impact zijn divers. In sommige gemeenten was de respons gering of lieten alleen belangengroepen hun stem horen. Anderzijds is de consultatie van burgers soms dusdanig abstract (“wat is belangrijk in deze gemeente?”) dat de directe invloed op beleid moeilijk te traceren is. De meest gehoorde verklaring is echter dat burgers met weinig nieuwe ideeën komen, naast wat de gemeente zelf al had bedacht. Het sentiment jegens proactieve participatie was over het algemeen daarom vrij negatief.

Voor reactieve participatie ligt dit anders. Hier weten de gesprekspartners veel meer voorbeelden te noemen waarbij dit het beleid heeft beïnvloed. Desondanks gaat het vooral om aanpassen van accenten en schaven aan de scherpste randjes van bezuinigingen. In enkele gevallen zijn ook grotere plannen teruggedraaid naar aanleiding van een burgerinitiatief. Daarentegen zijn er geen gevallen genoemd waarin nieuwe plannen via reactieve participatie boven kwamen drijven.

Het is niet per se ongewenst dat burgers het beleid weinig lijken te beïnvloeden. Het kan ook betekenen dat gemeenten goed weten wat de burger wil; dan hoeven burgers de gemeente dit niet nogmaals duidelijk te maken. De participatie van burgers heeft dan meer waarde als democratische legitimering dan als input voor beleid.

3.2.1 De reactie op incidenteel extra geld

De volgende drie proposities gaan in op de vraag hoe de meevallers uit de verkoop van energieaandelen tot besteding komen. Deze notitie spreekt kortweg van meevallers, maar andere soorten meevallers zouden op een andere manier tot uiting kunnen komen.

Propositie 8 Gemeenten keren meevallers niet uit aan de burger

Geen van de zeven meevallergemeenten koos ervoor om de opbrengst van de verkoop van energieaandelen uit te keren middels een belastingverlaging. Er was slechts één gemeente die aangaf de ozb misschien te hebben verhoogd als de meevaller niet had plaatsgevonden. Dit vormt een tweede aanwijzing voor het eerdergenoemde flypapereffect.

Een mogelijke oorzaak is het zogeheten potjesdenken (Thaler, 1999). Deze theorie voorspelt dat de oorsprong van financiële middelen van invloed is op de besteding ervan. Zo geven mensen geld wellicht sneller uit als zij dat in een loterij hebben gewonnen dan wanneer ze er hard voor hebben gewerkt. Het is denkbaar dat gemeentebestuurders meevallers op deze manier bestemmen voor gemeentelijke uitgaven, en niet snel op het idee komen dat ze er ook de ozb mee kunnen verlagen.

Propositie 9 Meevallers worden vooral geïnvesteerd in huisvesting van voorzieningen

Uit de interviews blijkt inderdaad dat de meeste gemeenten hun meevallers omzetten in uitgaven. Dat gebeurt niet onmiddellijk: de middelen komen doorgaans eerst in een fonds of een reserve terecht. Die maakt het vervolgens mogelijk om uitgaven te doen. Met name wordt het geld in voorzieningen gestoken. Het gaat in bijna alle gevallen om nieuwe gebouwen en complexen ter huisvesting van diensten. Daarbij kwam het geld vooral ten gunste van Cultuur en Recreatie, nog voor Transport en Ruimte en de huisvesting van Onderwijs.

Een deel van die projecten stond volgens de gesprekspartners nog niet op de agenda voordat het geld binnenkwam. Incidenteel geld zorgt dus voor ruimte voor (de uitvoering van) nieuwe ideeën. De genoemde reden hiervoor is dat men ideeën alleen oppert als de kans op implementatie voldoende aanwezig is. Tegenwoordig komen er door budgettaire krapte gemiddeld genomen dus minder ideeën naar voren voor nieuwe investeringen.

Niet de volledige verkoopopbrengst gaat op aan het dienstenpakket. Dat zou leiden tot een gat in de begroting, omdat de weggevallen dividenden een structurele inkomstenbron waren. Om dit verlies te compenseren, zetten gemeenten bijvoorbeeld een deel van het geld uit op de kapitaalmarkt. Uiteindelijk is ruim 60% van de energiegelden in Nederlandse gemeenten geïnvesteerd in diensten en gebouwen (Siebeling, 2012).

Propositie 10 Meevallers leiden in de toekomst mogelijk tot een extra bezuinigingsopgave

Gemeenten zien twee problemen met de door hun gekozen besteding van de meevaller. Zo brengen de nieuwe kapitaalgoederen extra structurele lasten met zich mee, zoals onderhouds- en exploitatiekosten. Die zijn niet altijd in de begroting opgenomen. Het andere probleem heeft te maken met de keuze om de dividenden te compenseren. Als de looptijd van de huidige deposito's op de kapitaalmarkt afloopt, moeten gemeenten het geld bij het Rijk onderbrengen (schatkistbankieren) tegen een veel lager rentetarief dan de kapitaalmarkt biedt. Het resultaat van deze twee ontwikkelingen is dat de structurele inkomsten dalen, terwijl de structurele lasten toenemen.

Dergelijke ontwikkelingen zullen in de toekomst moeten worden opgevangen. Dat wil nog niet zeggen dat gemeenten de opbrengst van hun energieaandelenverkoop op een onjuiste wijze hebben besteed. Het herstellen van structurele inkomsten getuigt bijvoorbeeld van prudentie. Schatkistbankieren was ten tijde van de verkoop van Essent en Nuon ook nog

niet aan de orde. Gemeenten hadden hierdoor mogelijk niet voorzien dat hun deposito's op den duur tot een extra bezuinigingsopgave zouden leiden.

Referenties

Geciteerde bronnen

Allers, M.A., 2015, The Dutch local government bailout puzzle, *Public Administration*, 93(2), 451-470.

Allers, M.A., A.J.E. Edzes, B. de Ruijter en M. Engelen, 2014a, Lessen uit de bijstand voor decentralisatie, *ESB*, vol. 99(4681): 166-9.

Allers, M.A. en J.B. Geertsema, 2014, Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten, *ESB*, vol. 99(4688): 406-9.

Allers, M.A. en M. van Gelder, 2013, *Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten*, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.

Allers, M.A., C. Hoeben, L. Janzen, M. van Gelder, J.B. Geertsema en J. Veenstra, 2014b, *Atlas van de lokale lasten 2014*, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden.

Allers, M.A. en B. Steiner, 2015, *Gemeenten in perspectief 2014-2018*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden.

Bernard, H.R., 1995, *Research methods in anthropology: qualitative and quantitative approaches* (4th ed.), Oxford: Rowman AltaMira Press.

Besley, T en M. Smart, 2007, Fiscal restraints and voter welfare, *Journal of Public Economics*, vol. 91(3): 755-73.

CPB, 2013, *Decentralisaties in het sociaal domein*, CPB Notitie, 4 september, Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB, 2014, *Vervolgrapportage decentralisaties in het sociaal domein*, CPB Notitie, 26 juni. Den Haag: Centraal Planbureau.

Gemerén, J. van, S.M. Hoogendoorn en P.J. Zwaneveld, 2015a, Een internationale literatuurstudie naar hoe efficiënt gemeenten met hun geld omgaan, CPB Notitie, te verschijnen, Den Haag: Centraal Planbureau.

Gemerén, J. van, S.M. Hoogendoorn, P.J. Zwaneveld en M.A. Allers, 2015b, De invloed van begrotingsdruk op de beleidspraktijk bij gemeenten, *ESB*, vol. 100(4716): 500-503.

- Glaser, B.G. en A.L. Strauss, 1967, *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*, Chicago: Aldine Publishing.
- Hedges, L.V., E. Tipton en M.C. Johnson, 2010, Robust variance estimation in meta-regression with dependent effect size estimates, *Research Synthesis Methods*, vol. 1(1): 39-65.
- Hines, J.R. en R.H. Thaler, 1995, Anomalies: the flypaper effect, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 9: 217-26.
- Hulst, B.L. van, en J.L.T. Blank, 2015, Paracetamol voor Baumol, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, vol. 47(1): 63-74.
- Inman, R., 2008, *The flypaper effect*, NBER Working Paper 14579.
- Kvale, S., 1996, *InterViews: An introduction to qualitative research interviewing*, Thousand Oaks: Sage Publishing.
- Nijendaal, G.A. van, 2014, Drie decentralisaties in het sociale domein, in: J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2014*, Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.
- Nisbett, R.E. en T.D. Wilson, 1977, Telling more than we can know: verbal reports on mental processes, *Psychological Review*, vol. 84(3), 231-259.
- Rodden, J.A., 2006, *Hamilton's paradox: the promise and peril of fiscal federalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rubin, H.J. en I.S. Rubin, 1995, *Qualitative interviewing: the art of hearing data*, Thousand Oaks: Sage publishing.
- Salmon, P., 1987, Decentralisation as an incentive scheme, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 3(2): 24-43.
- SCP, 2015, *Maten voor gemeenten 2014, Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2007-2012*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Siebeling, L., 2012, Opbrengst aandelenverkoop energiebedrijven door gemeenten vooral gebruikt voor investeringen, *CBS Webmagazine*, 4 juli.
- Strauss, A. en J. Corbin, 1998, *Basics of Qualitative research: techniques and procedures for developing ground theory*, Thousand Oaks: Sage Publishing.

Thaler, R.H., 1999, Mental accounting matters, *Journal of Behavioral Decision Making*, vol. 12 (3): 183-206.

Tiebout, C., 1956, A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy*, vol. 64:, 416-24.

Vermeulen, W. en M.A. Allers, 2015, Betere afweging met meer lokale belasting, *ESB*, vol. 100(4702), 52-55.

Appendix: Vragenlijst interviews

De gesprekken gingen om te beginnen over doelmatigheid en het dienstenpakket. Daarna volgden vragen over de financiële mee- en tegenvallers. Ten slotte kregen gemeenten drie vragen over hoe zij hun gemeentelijke takenpakket in het algemeen evalueren of graag zien veranderen. Om de interviews zo soepel mogelijk te laten verlopen, kwamen de onderstaande vragen in de praktijk soms in een andere volgorde aan bod.

Startvraag doelmatigheid

- Kunt u wat vertellen over het (kosten)efficiëntiebeleid/doelmatigheidsbeleid van de gemeente?

Vervolg vragen doelmatigheid

- Wat verstaat u precies onder efficiëntie of doelmatigheid?
- Hoe komt het efficiëntiebeleid concreet tot uiting? Op beleidsdomeinen:
 - ICT
 - Afvalbeheer
 - Belastingheffing
- Hoe bepaalt de gemeente welke diensten efficiënter kunnen? Hoe worden deze inzichten in de praktijk toegepast? Voorbeelden:
 - Benchmarks/vergelijking met andere gemeenten
 - Prestatiecriteria
 - Gesprekken met medewerkers
- Is het efficiëntiebeleid van de gemeente aangepast in de afgelopen jaren? Op welke manier? Wat was de reden voor deze verandering?
- Welke efficiëntieslagen staan op de planning en welke zijn er in de afgelopen tijd doorgevoerd?

Startvraag dienstenpakket

- Kunt u enkele voorbeelden noemen van recente uitbreiding of inkrimping van het dienstenpakket? Wat was de reden voor deze wijziging?

Vervolgvragen dienstenpakket

- In hoeverre was de beschikbaarheid van middelen bij de wijziging van belang?
- Op welke manier bepaalt de gemeente welke producten en diensten ze burgers aanbiedt en de kwaliteit daarvan? Kunt u voorbeelden geven hoe deze zaken de besluitvorming hebben beïnvloed? Voorbeelden:
 - Vergelijking met andere gemeenten
 - Adviseurs/onderzoek
 - Peilingen onder inwoners / burgerparticipatie
- Hoe evalueert de gemeente haar beleidskeuzes over het dienstenpakket achteraf?
- Welke procedure wordt doorlopen als er plannen zijn om het dienstenpakket uit te breiden of in te krimpen? Verschilt de procedure bij uitbreiding versus inkrimping?

Startvraag begrotingsschokken

- Wat was de impact van de mee- of tegenvaller op het beleid van de gemeente?

Vervolgvragen gemeenten met een meevaller

- In hoeverre leidden de hogere inkomsten tot extra uitgaven?
 - Gaat het om het versneld uitvoeren van bestaande plannen, of om nieuwe voorzieningen/projecten?
- In hoeverre leidden de hogere inkomsten tot lagere lasten?
- In hoeverre leidden de hogere inkomsten tot het versterken van de reservepositie?
- Weken deze acties af van wat er normaal gesproken was gebeurd? Op welke manier?

Vervolgvragen gemeenten met een tegenvaller

- In hoeverre leidde de tegenvaller tot lagere uitgaven?
 - Ging het vooral ten koste van het voorzieningenniveau of was het mogelijk doelmatiger te werken?
- In hoeverre leidde de tegenvaller tot hogere lasten?
- In hoeverre leidde de tegenvaller tot het interen op reserves?
- Hoe worden mogelijkheden voor bezuinigingen gevonden?

Slotvragen: evaluatie van het eigen takenpakket

- Op welke gebieden is de gemeente vooral goed bezig? Waardoor komt dit?
- Op welke gebieden kan de gemeente nog stappen maken? Wat is het probleem daar?
- Welke stappen wil de gemeente in de toekomst maken op strategisch niveau?



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

Augustus 2015