

De invloed van begrotingsdruk op de beleidspraktijk bij gemeenten

Begrotingskrapte prikkelt gemeenten tot doelmatigheid en begrotingsdiscipline, zo suggereren interviews onder gemeenten. Anderzijds brengt overvloed ondoordachte bestedingskeuzes met zich mee. Dat betekent echter niet dat het gewenst is om de huidige budgettaire ruimte bij gemeenten te verkleinen. Nu de mogelijke doelmatigheidsslagen grotendeels lijken te zijn behaald in de afgelopen jaren, leidt dergelijk beleid momenteel waarschijnlijk vooral tot versoering van het voorzieningenpakket en mogelijk ook tot lastenverzwaringen voor burgers.

JOOST VAN GEMEREN

Wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau

SANDER HOOGENDOORN

Wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau

PETER ZWANEVELD

Programmaleider bij het Centraal Planbureau

MAARTEN ALLERS

Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van het COELO

De rol van gemeenten groeit. De Jeugdwet, de Participatiewet en de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning hebben sinds januari 2015 aanzienlijke verantwoordelijkheden overgedragen aan de gemeenten. Door deze decentralisaties neemt het budget van gemeenten in totaal structureel toe met circa acht miljard euro (CPB, 2014; Van Nijendaal, 2014), een toename van ruim achttien procent ten opzichte van de totale gemeente-inkomsten in 2013. Daarmee krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid over dertig procent van de totale overheidsuitgaven (Allers en Steiner, 2015). Tegelijkertijd bevinden de meeste gemeenten zich in een situatie van financiële krapte vanwege laagconjunctuur en bezuinigingen op het gemeentefonds. Tussen 2010 en 2013 viel er ruim 600 miljoen euro weg uit het fonds, circa 3,5 procent van het totaal (Allers en Van Gelder, 2013). Bovendien is het budget dat het Rijk aan gemeentes toekent om voornoemde wetten uit te voeren aanmerkelijk lager dan het bedrag waarvoor het Rijk de onder-

liggende verantwoordelijkheden voorheen zelf uitvoerde. Met deze ontwikkelingen groeit het belang om inzicht te krijgen in hoe gemeenten functioneren. Dit stuk verkent daarom de invloed van budgettaire ruimte op de economische keuzes van gemeenten in de praktijk.

Interviews onder dertien Nederlandse gemeenten bieden hiertoe een adequaat middel (Van Gemeren *et al.*, 2015). De gesprekken bieden namelijk de kans om vanuit een brede blik te leren van ervaringsdeskundigen. Deze invalshoek is met name geschikt om nieuwe vragen op te werpen. De resultaten die uit de interviews volgen, zijn dus geen eendoordelen. Nadere uitwerking en empirische toetsing kunnen in een volgend stadium plaatsvinden. Terughoudendheid bij de interpretatie van de resultaten is op zijn plaats omdat de steekproef van dertien gemeenten niet per se representatief is voor alle Nederlandse gemeenten. Ook bieden antwoorden bij interviews – hoe oprecht ook – niet altijd een juiste weergave van de beweegredenen van de gesprekspartners (Nisbett en Wilson, 1977). Desondanks kunnen de proposities die uit de interviews voortvloeien de gedachten prikkelen over mogelijke effecten van budgettaire krapte op gemeentebeleid, en aanknopingspunten bieden voor beleid op het vlak van bijvoorbeeld decentralisaties en financiële verhoudingen.

DE ONDERZOEKSOPZET

Alleen gemeenten die de afgelopen jaren te maken hadden met een flinke schok in de begroting zijn geïnterviewd. Het gaat daarbij om een meevaller of een tegenvaller. De gekozen meevaller is een forse boekwinst op de verkoop van energieaandelen Nuon of Essent in 2009, en de tegenvaller betreft een groot verlies op de grondexploitatie rekening als gevolg van de crisis op de vastgoedmarkt. Selectie op basis van grote mee- of tegenvallers zorgt ervoor dat de status quo geen optie is: deze mutaties creëren noodzaak om beleidskeuzes en de onderlig-

gende argumentatie tegen het licht te houden en expliciet te maken. De manier waarop gemeenten reageren op deze veranderingen biedt aanknopingspunten over hoe ze in het algemeen opereren. De specifieke reactie op deze schokken is niet de enige focus van de interviews. De gemeenten is ook gevraagd naar hun beleid aangaande doelmatigheid (hetzelfde doen met minder), veranderingen in het voorzieningenniveau en in hoeverre de begrotingsruimte daarin een rol heeft gespeeld.

De mee- en tegenvallers zijn niet los te zien van de omstandigheden waarin gemeenten opereren. Een voorbeeld zijn de recente kortingen op de algemene uitkering van het gemeentefonds. Hierdoor kan de tegenvaller niet geïsoleerd geanalyseerd worden. Aan de andere kant kregen 'meevallergemeenten' net zo goed kortingen te verduren. Dit zorgt ervoor dat ook deze gemeenten input konden leveren voor de analyse van budgettaire krapte. De meevaller was wel te isoleren, omdat er de afgelopen jaren niet zo veel andere meevallers hebben plaatsgevonden.

Voor de validiteit van dit verkennende onderzoek is het van belang om een zo divers mogelijke groep gemeenten te interviewen. Een volledig aselechte steekproef is door de onderzoeksomvang niet haalbaar. Wel is er gekozen om een gemêleerd gezelschap van gemeenten te benaderen voor wat betreft politieke kleur, geografische ligging en bevolkingsomvang. Op één na waren alle benaderde gemeenten bereid om deel te nemen aan het onderzoek. Figuur 1 toont de karakteristieken van de in totaal dertien deelnemende gemeenten. Zij werden bij de interviews voornamelijk vertegenwoordigd door financieel-economische ambtenaren, soms bijgestaan door de wethouder Financiën.

De insteek van de interviews was om te leren over de ervaringen van de gesprekspartners (Kvale, 1996). De gesprekken begonnen daarom met brede, open vragen om te toetsen wat in de praktijk het sterkst leeft onder gemeenten (Bernard, 1995). Concretere open vragen volgden daarna indien nodig, om zo het gesprek te leiden naar van tevoren vastgestelde subthema's, zoals de mee- en tegenvallers. De

vragen kwamen niet in vaste bewoordingen of volgorde aan bod; dit moest de overgang tussen de vragen zo flexibel en soepel mogelijk helpen verlopen (Rubin en Rubin, 1995).

Er bestond geen vooraf gekozen hypothese die de interviews hadden moeten bevestigen of ontcrachten (conform Glaser en Strauss, 1967). Hypothesen ontstonden daardoor bewust pas tijdens de interviews, bijvoorbeeld doordat gemeenten steeds hetzelfde noemden. Latere interviews fungeerden vervolgens als basis om dergelijke verhaallijnen te toetsen, zonder de geïnterviewden een antwoord in de mond te leggen.

Daarbij werd gebruikgemaakt van een systematische manier van coderen om terugkerende patronen in de gespreksverslagen te identificeren (Strauss en Corbin, 1998). Van elk interview is er verslag gemaakt door telkens dezelfde interviewer, om eenduidigheid te krijgen in de notatie. Deze kwalitatieve data zijn vervolgens omgezet naar een spreadsheet die per hypothese toont in hoeverre dit bij gemeenten speelde.

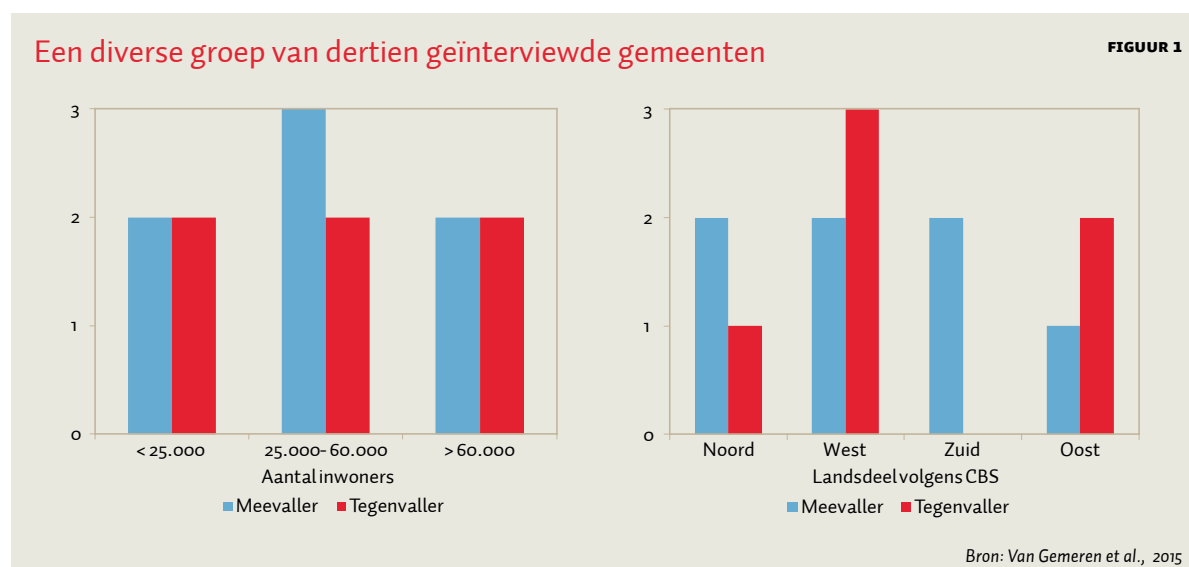
RESULTATEN

We bespreken hier zeven resultaten van het onderzoek.

Begrotingsruimte is leidend

De gemeenten geven aan dat hun beleid sterk gevoelig is voor de staat van hun begroting. Voor begrotingsdiscipline is urgentiebesef nodig, zeggen zo goed als alle gemeenten. Besparingen volgen pas als de begroting overschreden dreigt te worden, en gaan door totdat deze weer sluitend is. Veruit de meeste gemeenten hebben doelmatigheidsslagen gerealiseerd in de afgelopen jaren, die in gunstigere budgettaire omstandigheden niet zouden hebben plaatsgevonden. Ook was de begrotingsdiscipline voorheen, toen de begrotingen ruim waren, niet heel sterk. Nieuwe plannen kregen bijvoorbeeld zonder strenge eisen groen licht: "vroeger zei men altijd 'ja' bij een nieuwe investering".

Blijkbaar prikkelt budgettaire krapte gemeenten tot begrotingsdiscipline en doelmatigheid. Dit is in overeen-



stemming met Allers *et al.* (2014), die concludeerden dat tekorten voor de bijstand meer prikkelen dan overschotten. Andere prikkels, zoals verkiezingen (Salmon, 1987; Besley en Smart, 2007) en ‘stemmen met de voeten’ (Tiebout, 1956), lijken hiermee onvoldoende te werken om doelmatigheid te garanderen.

Artikel 12-status als schrikbeeld

De gemeenten zeggen een sterke afkeer te hebben van de Artikel 12-status, die zorgt dat de gemeente van een faillissement wordt gered met publiek geld. Wanneer Artikel 12 dreigt, zou het makkelijker zijn voor het college om moeilijke maatregelen door de gemeenteraad goedgekeurd te krijgen. Als reden om Artikel 12 te vermijden, wordt genoemd dat men geen imagoschade wil oplopen en men wil niet “bij alles toestemming moeten vragen” aan de provin-

Een veelgehoord argument onder gemeenten is dat lastenverzwaring “een druppel op de gloeiende plaat” is, vanwege het kleine lokale belastinggebied

ciale toezichthouder.

Hoewel de Artikel 12-status lang niet overal besproken is, lijkt het erop dat dit politiek-bestuurlijke prikkels met zich meebrengt, sterk genoeg om de economische prikkels te overschaduwen. De economische theorie voorspelt namelijk dat een Artikel 12-status, waarin anderen opdraaien voor jouw problemen, juist leidt tot zwakke begrotingsdiscipline (Rodden, 2006). Deze aversie tegen de Artikel 12-status en de redenen voor deze aversie stroken met recent onderzoek van Allers (2015).

Stapsgewijze invulling van taakstellingen

Uit de interviews kwam een opvallend consistent patroon naar voren in de volgorde van maatregelen die gemeenten zeggen te nemen om tekorten te repareren. Gemeenten besluiten in eerste instantie tot doelmatigheidsslagen. Onderdelen daarvan zijn het doorlichten en rationaliseren van procedures, besparen op huisvesting en afslanking van het ambtenarenapparaat. Na doelmatigheidswinst volgen maatregelen die “snijden in de maatschappij”: het versoberen van het dienstenpakket, met name op het gebied van cultuur, recreatie en maatschappelijke subsidies. Kader 1 bespreekt hoe deze besparende maatregelen concreet ingevuld worden.

Lastenverzwaringen zijn voor gemeenten een laatste redmiddel om de begroting op orde te krijgen. Een veelgehoord argument onder gemeenten is dat lastenverzwaring

“een druppel op de gloeiende plaat” is, vanwege het kleine lokale belastinggebied. Een tweede reden is dat men niet te veel wil stijgen op de ranglijst voor lokale lasten.

Doelmatigheidsslagen zijn inmiddels uitgeput

Het leeuwendeel van de gemeenten geeft aan dat de doelmatigheidswinsten de afgelopen jaren inmiddels wel behaald zijn: “het laaghangende fruit is inmiddels geplukt”. Dat geldt met name voor gemeenten die in de afgelopen jaren ombuiging na ombuiging moesten zien door te voeren. Zij moeten voor verdere bezuinigingen het dienstenpakket versoberen of de lasten verzwaren. Drie gemeenten gaven aan dat er nog wel wat efficiëntiewinst te behalen valt.

Incidentele meevallers worden geïnvesteerd

Waar besteden gemeenten een meevaller (incidenteel extra begrotingsruimte) aan? Gemeenten noemen vooral investeren in de huisvesting van voorzieningen als doel. Te denken valt aan schoolgebouwen, zwembaden of cultureel-maatschappelijke instellingen. Dit betrof niet alleen be-

Concrete invulling van besparingen KADER 1

De ambtenaar als informatiebron

Ambtenaren worden genoemd als de belangrijkste informatiebron om besparingen concreet in te vullen, in samenspel met de lokale politiek. Vaak schakelen de politici ambtenaren in om te inventariseren waar er besparingen te behalen zijn. Vervolgens is de politiek aan zet om te kiezen uit de opties die zij vanuit de gemeentelijke organisatie aangereikt krijgt. Andersom komt ook voor. In dat geval bepalen gemeenteraad en college op welke terreinen er gesneden mag worden en op welke niet, alvorens de ambtenaren hun zoektocht starten.

Een probleem bij deze procedure zou kunnen zijn dat ambtenaren bewust besparingen niet rapporteren om te voorkomen dat zij of hun collega's overtallig raken. De interviews suggereren echter dat ambtenaren intrinsiek of extrinsiek (werkgaranties zijn bijvoorbeeld genoemd als oorzaak) gemotiveerd zijn om bij te dragen aan het publieke belang. Een van de belangrijkste begrotingsposten waarop volgens de geïnterviewden de afgelopen jaren is bezuinigd, betreft namelijk de loonkosten. Een inkrimping van het aantal fte's van tien à vijftien procent in een paar jaar tijd is meermaals genoemd. De voorstellen van de ambtenaren zelf zijn daar een oorzaak van.

Burgerspraak beïnvloedt vooral beleidsdetails

Gemeenten betrekken hun burgers vaak bij de besluitvorming, maar dat levert volgens de geïnterviewden zelden bruikbare nieuwe ideeën op. Zo werd de invloed van burgers op de beleidsvorming uiteindelijk bij slechts twee gemeenten zichtbaar. Na het presenteren van de beleidsplannen komen burgers in veel meer gevallen met zichtbare aanpassingen, zij het met een relatief kleine impact, zoals de peuterspeelzaal die toch openblijft.

staande plannen die door de meevallers eerder uitgevoerd konden worden, maar ook deels nieuwe plannen die zonder de meevaller niet zouden zijn besproken. Overigens hebben alle gemeenten het verloren dividend uit de energieaandelen (deels) gecompenseerd met andere structurele inkomstenbronnen, bijvoorbeeld door geld uit te zetten op de kapitaalmarkt. Uiteindelijk is, zo blijkt uit onderzoek van Siebeling (2012), zestig procent van de energiegelden bij gemeenten besteed aan diensten en gebouwen.

Meevallers leiden mogelijk tot tegenvallers

Gemeenten zien twee problemen met de door hen gekozen besteding van de meevaller. Zo brengen de nieuwe kapitaalgoederen extra structurele lasten met zich mee, zoals onderhouds- en exploitatiekosten. Die zijn niet bij alle gemeenten al volledig in de begroting opgenomen. Daarnaast lopen deposito's op de kapitaalmarkt over enkele jaren af. Dit betekent dat men moet herfinancieren, maar de verplichting tot schatkistbankieren zorgt voor een flink lager rendement dan privaat bankieren. Beide zaken leiden in de toekomst dus tot tegenvallers, zo geven gemeenten aan. De besteding van de meevaller is daarom niet zonder risico.

Belastingen blijven stabiel

De boekwinst op de verkoop van energieaandelen vloeide bij geen enkele gemeente richting de burger via lastenverlichting. Er was slechts één gemeente die aangaf de ozb misschien te hebben verhoogd als de meevaller niet had plaatsgevonden. De eerder genoemde afkeer tegen lastenverzwaring blijkt dus niet samen te vallen met een voorkeur voor lastenverlichting.

Blijkbaar is er in het algemeen sprake van weerzin tegen belastingwijziging, een kenmerk van het zogeheten *flypaper effect* (Vermeulen en Allers, 2015). Dit betekent dat gemeenten de begroting vooral als een gegeven zien waarbinnen zij moeten werken. Van een afruil tussen voorzieningen en belasting lijkt geen sprake. Dit bevestigen de gemeenten zelf ook in de interviews.

BELEIDSDISCUSSIE

Uit de interviews komt de propositie naar voren dat de begrotingssituatie leidend is voor het beleid van gemeenten. Als er een tekort dreigt wordt er gezocht naar bezuinigingen, waarbij men als eerste denkt aan doelmatigheidswinst. Bij een overschot of incidenteel geld zoekt men juist naar nieuwe bestedingen, die soms nieuwe risico's met zich meebrengen. Budgettaire krapte bevordert daarmee doelmatigheid en begrotingsdiscipline onder gemeenten.

Deze inzichten betekenen niet dat het verstandig is om gemeenten minder geld ter beschikking te stellen. Te veel begrotingskrapte leidt namelijk tot druk op het voorzieningenniveau en tot lastenverzwaringen. Aangezien de meeste gemeenten aangeven momenteel krap bij kas te zitten en geen geld meer kunnen besparen door doelmatigheidsslagen, lijkt het erop dat ze eerder tegen de situatie van 'te veel begrotingskrapte' dan 'te weinig' aan zitten.

Aan de andere kant is extra geld alleen zinvol als gemeenten het voorzieningenpakket zelf niet meer op een adequaat niveau weten te houden. Wanneer het daarbij gaat om voorzieningen waarvan de rijksoverheid vindt

dat die overal op een zeker basisniveau beschikbaar moeten zijn, ligt een verhoging van de algemene uitkering uit het gemeentefonds in de rede. Immers, vanuit economisch oogpunt geldt: wie bepaalt (in dit geval het Rijk) moet ook betalen, zodat kosten en baten tegen elkaar worden afgewogen. Voor voorzieningen waarvan het Rijk geen basisniveau verlangt, dient lokaal de afweging te worden gemaakt tussen lagere voorzieningen of hogere belastingen. Gemeenten moeten dan wel een voldoende groot belastinggebied hebben om die keuze ook daadwerkelijk te kunnen maken. Uit de interviews komt naar voren dat gemeenten de lasten niet lichtvaardig verhogen, en dat men momenteel geen afruil tussen belastingen en voorzieningen ervaart. Dit pleit voor verruiming van de belastingmogelijkheden van gemeenten.

LITERATUUR

- 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 (2014) Lessen uit de bijstand voor decentralisatie. *ESB*, 99(4681), 166–169.
- 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. 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*. Oxford: Rowman AltaMira Press.
- Besley, T. en M. Smart (2007) Fiscal restraints and voter welfare. *Journal of Public Economics*, 91(3), 755–773.
- CPB (2014) Vervolgrapportage decentralisaties in het sociaal domein. *CPB Notitie*, 26 juni.
- Gemerén, J. van, S.M. Hoogendoorn, P.J. Zwaneveld en M.A. Allers (2015) Hoe gemeenten in de praktijk met hun geld omgaan: inzichten uit een reeks interviews. *CPB Notitie*, 27 augustus.
- Glaser, B.G. en A.L. Strauss (1967) *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine Publishing.
- 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*, 84(3), 231–259.
- Rodden, J.A. (2006) *Hamilton's paradox: the promise and peril of fiscal federalism*. Cambridge (VK): 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*, 3(2), 24–43.
- 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.
- Tiebout, C. (1956) A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64, 416–424.
- Vermeulen, W. en M.A. Allers (2015) Betere afweging met meer lokale belasting. *ESB*, 100(4702), 52–55.