

## Begrenzing van ozb-opbrengsten:

# Op basis van begrotingen, rekeningen, of liever berekenen?

Ondanks de autonomie van gemeenten om hun eigen belastingtarieven te bepalen, kent de belangrijkste gemeentelijke belasting, de onroerendezaakbelasting, een zekere begrenzing. Het Rijk stelt namelijk dat de totale opbrengsten uit de ozb niet sterker mogen stijgen dan een vooraf vastgesteld percentage. Voor de vergelijking met de zogeheten macronorm, die sinds 2008 van kracht is, maakt het CBS vooral gebruik van begrotingscijfers van gemeenten. Deze cijfers zijn in veel gevallen nog niet definitief en worden vaak bijgesteld in herziene begrotingen en jaarrekeningen. Dit artikel vergelijkt de gemeentelijke begrotingen en rekeningen om te achterhalen of daartussen structurele verschillen bestaan. Daarnaast is het mogelijk de ozb-opbrengst te berekenen op basis van de belastingtarieven en woz-waarden waarop deze van toepassing zijn. De drie methoden - begrotingen, rekeningen en berekeningen - geven niet altijd dezelfde uitkomsten.

**Jacob Veenstra** Onderzoeker bij het COELO (Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden)

Voor het jaar 2012 is de macronorm vastgesteld op 3,75 procent<sup>1</sup>. De totale opbrengsten uit de onroerendezaakbelasting stijgen tussen 2011 en 2012 met 5,7 procent, zo verwacht het CBS<sup>2</sup>. Hiermee zouden gemeenten dus door het plafond van de toegestane norm schieten. In 2011 bleven gemeenten volgens dezelfde redering met een stijging van 3,4 procent net binnen de macronorm van 3,5 procent<sup>3</sup>.

Aangezien gemeenten de ozb-baten zowel in begrotingen als rekeningen opnemen, kunnen we deze naast elkaar leggen en onderzoeken wat de verschillen zijn. Onderstaande tabel toont aan dat de meeste gemeenten de totale ozb-opbrengsten voorzichtig begroten. Door de jaren heen begroot ruwweg twee derde van alle gemeenten de ozb-baten lager dan de rekening uiteindelijk weergeeft. Dat de situatie in 2006 precies het tegengestelde beeld geeft, komt door een ingrijpende wijziging in wetgeving. Vanaf 1 januari 2006 is namelijk de ozb voor gebruikers van woningen afgeschaft. De primitieve begrotingen van gemeenten hielden in veel gevallen nog geen rekening met deze terugval in inkomsten. Ook al werd er in de begrotingswijzigingen nog wel voor

**Tabel 1: Begrotingen en rekeningen van gemeenten vergeleken (totale baten ozb).**

	2005	2006	2007	2008	2009
Begroting hoger dan rekening	133	299	123	140	116
Begroting lager dan rekening	244	74	254	285	312
Begroting en rekening gelijk	4	1	2	1	1
Totaal gemeenten waarvoor gegevens beschikbaar zijn	381	374	379	426	429
Totaal aantal gemeenten	467	458	443	443	441

Getallen in cellen zijn aantallen gemeenten.

Bron: CBS

gecorrigeerd, dan komt dit vaak niet naar voren in de CBS-cijfers. Uit tabel 1 blijkt ook dat het CBS niet voor alle gemeenten beschikt over begrotings- en rekeningcijfers.

Tabel 1 zegt ons nog niets over de grootte van de verschillen tussen rekeningen en begrotingen. Tabel 2 gaat hierop in door de gemiddelde<sup>4</sup> afwijking te tonen.

**Tabel 2: Gemiddelde procentuele afwijking tussen ozb-batenpost in rekening en begroting.**

	2005	2006	2007	2008	2009
Gebruikersdeel	-1,44	64,15	3,84	11,66	-0,21
Eigenaarsdeel	-2,48	0,33	-2,23	-1,65	-2,07
Totaal	-2,07	8,52	-1,49	-1,02	-2,00

Berekend als: [(baten in begroting - baten in rekening) / baten in rekening] x 100%  
Bron: CBS

Tabel 2 kan als volgt worden geïnterpreteerd: in 2005 werden de ozb-baten over het gebruikersdeel gemiddeld 1,44 procent lager begroot dan dat ze in de jaarrekening bleken te zijn. Dit bevestigt het beeld van tabel 1. Voor de meeste jaren is de opbrengst volgens de jaarrekening hoger dan volgens de begroting, getuige de veelal negatieve getallen. Behalve de twee opvallende waarden van het gebruikersdeel in 2006 en 2008, schommelen de afwijkingen zo rond de -2 procent. Een verklaring voor de afwijking in 2006 is reeds gegeven. Dat de afwijking in 2008 ook vrij behoorlijk is heeft niets te maken met veranderde wetgeving<sup>5</sup>. Eén uitschieter heeft namelijk het gemiddelde enorm beïnvloed: Abcoude kende in 2008 een groot verschil tussen begroting en rekening. Volgens de rekening van de gemeente zouden de ozb-baten over het gebruikersdeel slechts 3.000 euro bedragen, een opvallend klein bedrag. Navraag leert dat dit te wijten is aan een coderingsfout bij het

# Belastingen

doorsluizen vanuit het belastingpakket naar de financiële administratie. De gecorrigeerde cijfers geven een beter beeld (zie tabel 3)<sup>6</sup>. De gemiddelde afwijking voor alle gemeenten over het gebruikersdeel in 2008 zou met de juiste cijfers uitkomen op 2,98 procent.

De CBS-cijfers bevatten voor meer gemeenten fikse afwijkingen. Tabel 3 geeft een aantal voorbeelden. In het geval van Leiderdorp (2009) is de afwijking te verklaren door een stijging in de ozb-tarieven van 35 procent. Toen de begroting voor 2009 werd opgesteld, was dit raadsbesluit nog niet genomen. Daardoor komt deze verandering pas aan de orde in de begrotingswijzigingen van 2009, die dus niet terug te vinden zijn in de CBS-cijfers<sup>7</sup>. Muiden, die in 2009 zowel over het gebruikersdeel als het eigenaarsdeel een grote afwijking kende, hief in 2009 in één keer de ozb-aanslagen van een nieuw bouwterrein voor 2007, 2008 en 2009. Terwijl de opbrengsten van dit terrein nog niet waren meegenomen in de begroting<sup>8</sup>. Over het algemeen geldt dus dat begrotingscijfers zoals bekend bij het CBS om verschillende redenen kunnen afwijken van de rekeningcijfers.

**Tabel 3: Gemeenten met opvallende verschillen in ozb-opbrengst tussen begroting en rekening.**

		Begroting	Rekening	Procentuele afwijking
Meppel 2007	Gebr	1852	803	131%
	Eig	2278	3508	-35%
Haaksbergen 2007	Gebr	926	529	75%
	Eig	2400	2787	-14%
Abcoude 2008	Gebr	115	3	3733%
	Eig	1692	1584	7%
Abcoude 2008 (gecorrigeerd)	Gebr	115	84	37%
	Eig	1692	1642	3%
Muiden 2009	Gebr	92	479	-81%
	Eig	978	1479	-34%
Leiderdorp 2009	Gebr	504	691	-27%
	Eig	3671	4990	-26%

Bedragen x 1000 euro Bron: CBS

## Ozb-opbrengst = grondslag x tarief?

In plaats van uit te gaan van de batenposten van gemeentelijke begrotingen of rekeningen, kan de belastingopbrengst ook worden berekend. De opbrengst is, tenminste in theorie, immers gelijk aan de belastinggrondslag vermenigvuldigd met het tarief. Deze gegevens zijn wel voor alle gemeenten beschikbaar. De grondslag wordt in dit geval gevormd door de woz-waarde van woningen en niet-woningen, waarbij voor het gebruikersdeel alleen de niet-woningen relevant zijn. Tabel 4 vergelijkt de berekende opbrengsten met de baten. In alle gevallen is de berekende ozb-opbrengst hoger dan de opbrengst volgens de begroting of de rekening.

In tabel 4 valt een tweedeling op tussen het eigenaarsdeel en het gebruikersdeel. Waar de afwijkingen binnen het eigenaarsdeel niet onder de -4 procent uitkomen, kent het gebruikersdeel structureel grotere verschillen. Deze tweedeling is voor een deel gemakkelijk te verklaren. Door het wegvallen van de gebruikersbelasting op woningen is verval deze ook voor woondelen binnen niet-woningen<sup>9</sup>. Dit is via het amendement De Pater aan de Gemeentewet toegevoegd<sup>10</sup>. De belastinggrondslag werd hiervoor aanvankelijk niet gecorrigeerd in de CBS-cijfers, zodat deze in de berekeningen voor tabel 4 wordt overschat.

**Tabel 4: Gemiddelde procentuele afwijking van berekende opbrengst tegenover rekening en begroting.**

	Eigenaarsdeel		Gebruikersdeel	
	% Afwijking rekening	% Afwijking begroting	% Afwijking rekening	% Afwijking begroting
2005	-0,85	-3,21	-4,07	-5,52
2006	-2,26	-1,71	-17,26	30,35
2007	-1,24	-3,51	-16,62	-13,80
2008	-1,39	-3,14	-18,24	-15,62
2009	-0,74	-2,86	-14,58	-16,42
2010	Niet beschikbaar	-2,84	Niet beschikbaar	-19,31
2011	Niet beschikbaar	-3,09	Niet beschikbaar	-19,21

- Berekend als: [(ozb-baten rekening - berekende ozb-baten)/berekende ozb-baten] x 100% of [(ozb-baten begroting - berekende ozb-baten)/berekende ozb-baten] x 100%  
- Bron: CBS, COELO

Als gevolg van dit amendement kregen gemeenten te maken met een inkomensderving. Van 2006 tot en met 2010 werden gemeenten hiervoor gecorrigeerd door middel van een integratie-uitkering. We kunnen daarom de berekening aanpassen voor dit effect door van de zojuist berekende ozb-baten deze integratie-uitkering af te trekken. De afwijkingen worden kleiner, maar blijven aanzienlijk hoger dan voor het eigenaarsdeel, zo blijkt uit tabel 5.

**Tabel 5: Gemiddelde procentuele afwijking van berekende opbrengst tegenover rekening en begroting. Gebruikersdeel gecorrigeerd met behulp van integratie-uitkering.**

	% Afwijking gemeenterekening		% Afwijking gemeentebegroting	
	Met correctie	Zonder correctie	Met correctie	Zonder correctie
2006	-8,96	-17,26	44,28	30,35
2007	-8,62	-16,62	-5,30	-13,80
2008	-10,90	-18,24	-7,89	-15,62
2009	-7,40	-14,58	-9,15	-16,42
2010	Niet beschikbaar	Niet beschikbaar	-12,81	-19,31

Bron: CBS, COELO, Ministerie van BZK

Sinds 2011 is de integratie-uitkering voor gemeenten afgeschaft. Gemeenten verstrekken nu de precieze woz-waarden van woondelen binnen niet-woningen. Aan de hand hiervan past het Rijk de verdeelmaatstaf van de algemene uitkering uit het gemeentefonds aan. De waarden waarover voorheen ozb werd geheven, maar nu niet meer, zijn zodoende verdisconteerd in de algemene uitkering<sup>11</sup>. Vanaf 2011 is dus de exacte belastinggrondslag voor ozb-gebruikers bekend. Als we dit gebruiken om de ozb-opbrengst in 2011 te berekenen dan daalt de afwijking over het gebruikersdeel van -19,21 procent tot -11,55 procent. De terugval in afwijking lijkt daarmee gelijkwaardig aan die in andere jaren.

## Kunnen de afwijkingen worden verklaard?

Dat berekening leidt tot een hogere ozb-opbrengst dan vaststelling op basis van de batenposten is niet verwonderlijk. Het berekende getal is immers de maximaal haalbare opbrengst, dus als de gehele belastinggrondslag daadwerkelijk kan worden aangeslagen. In de praktijk is dat niet zo. Daarvoor zijn verschillende redenen.

- Kwijtschelding. De meeste gemeenten kennen een kwijtscheldingsregeling voor huishoudens met lage inkomens. Een laag inkomen alleen is echter niet genoeg om voor (gedeeltelijke) kwijtschelding in aanmerking te komen. Zolang een huishouden beschikt over voldoende vermogen (bijvoorbeeld: spaargeld,

auto, woning) wordt deze geacht de ozb te kunnen betalen. Wie over een woning beschikt (en dus eigenarenbelasting zou moeten betalen) heeft meestal vermogen, en daardoor dus geen recht op kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Omdat sinds 2006 gebruikers van woningen geen ozb meer betalen, is kwijtschelding voor hen niet meer relevant, waar dat tot en met 2005 nog wel het geval was.

- Vrijstelling. Sommige objecten zijn vrijgesteld van ozb maar wel opgenomen in de ozb-grondslag. De wet maakt onderscheid tussen verplichte en facultatieve vrijstelling. Welke objecten verplicht worden vrijgesteld, is door het Rijk vastgelegd. Voorbeelden zijn onder meer cultuurgrond en kerken<sup>12</sup>. Dergelijke objecten kennen over het algemeen geen woz-waarde en zijn dus geen oorzaak van de overschatting. Bij de facultatieve vrijstellingen is dat anders. Dit zijn vrijstellingen die gemeenten naar eigen inzicht in de belastingverordening kunnen opnemen. Het is dan ook niet mogelijk om op landelijk niveau de belastinggrondslag hiervoor te corrigeren. Deze objecten worden wel meegenomen in de woz-waarden<sup>13</sup>. Het meenemen van niet-belaste objecten in de berekeningen kan leiden tot overschatting van de belastinggrondslag en dus de belastingopbrengsten.
- Leegstand. Het kan voorkomen dat een pand leegstaat en dus geen gebruiker heeft<sup>14</sup>. De woz-waarde van een dergelijk pand komt wel in de cijfers terecht, maar er wordt geen gebruikersbelasting over betaald. Hierdoor kan de berekening een te hoge verwachte ozb-opbrengst geven.

## Mutaties ozb-opbrengsten

Verschillende manieren om ozb-opbrengsten te bepalen, leiden dus tot verschillende uitkomsten. De macronorm baseert zich echter niet op de hoogte van de opbrengsten maar op de mutaties daarvan. Vergelijken we de rekeningen en begrotingen op basis van mutaties, dan ontstaat het volgende beeld.

**Tabel 6: Gemiddelde mutatieverschillen tussen ozb-baten in begrotingen en rekeningen, weergegeven in procentpunten.**

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009
Eigenaarsdeel	3,10	-2,87	0,49	-0,39
Gebruikersdeel	13,81	-20,02	-0,40	-4,37
Totaal	7,60	-8,12	0,36	-1,01

Berekend als (procentuele mutatie begroting t, t+1 - procentuele mutatie rekening t, t+1)

Uit tabel 6 blijkt dat tussen 2008 en 2009 de mutatie van totale ozb-opbrengsten volgens de gemeentelijke rekeningen gemiddeld 1,01 procentpunt hoger is dan volgens de begrotingen. Als gevolg van de verstoringe impact van de primitieve begrotingen over 2006 is het lastig om conclusies te trekken op basis van tabel 6. Alleen de mutaties van 2007/2008 en 2008/2009 zijn zodoende goed vergelijkbaar. Er lijkt in ieder geval geen systematische afwijking tussen de mutaties op basis van rekeningen en begrotingen te bestaan. Betrekken we tot slot ook de mutaties van de berekende ozb-opbrengsten erbij, dan blijkt opnieuw dat er geen systematische afwijking is tussen batenposten en berekende opbrengsten (zie tabel 7).

Het CBS geeft op basis van begrotingscijfers aan dat gemeenten in 2012 waarschijnlijk door het plafond van de macronorm zullen schieten. Echter, de daadwerkelijke ozb-opbrengsten kunnen verschillen van wat er uit de begrotingscijfers is af te lezen. Met name

**Tabel 7: Gemiddelde mutatieverschillen tussen berekeningen en batenposten, weergegeven in procentpunten.**

	2006/2007		2007/2008		2008/2009		2009/2010	2010/2011
	Rek	Begr	Rek	Begr	Rek	Begr	Begr	Begr
Eigenaarsdeel	1,35	-2,00	-0,15	0,34	0,68	0,32	-0,04	-0,29
Gebruikersdeel	0,80	-17,87	-0,84	-2,04	3,37	-1,36	-4,80	1,75
Totaal	1,01	-7,09	-0,38	-0,07	1,14	0,13	-0,66	-0,33

- Berekend als (procentuele mutatie begroting t, t+1 - procentuele mutatie rekening t, t+1) of: (procentuele mutatie begroting t, t+1 - procentuele mutatie berekening t, t+1)  
- Bron: CBS, COELO, Ministerie van BZK

als er sprake is van een wetwijziging lijkt het niet gepast om uit te gaan van (primitieve) begrotingscijfers. Begrotingen kunnen soms sterk afwijken van de rekeningen. Uiteraard zijn jaarrekeningen slechts met vertraging beschikbaar. Het is echter al wel mogelijk in een vroeg stadium de ozb-opbrengsten te berekenen op basis van de tarieven. Dat deze berekening structureel een hogere verwachte opbrengst toont dan de batenposten is onvermijdelijk, aangezien in de realiteit altijd een deel van de belastinggrondslag niet wordt belast. Op het niveau van mutaties blijkt echter dat de berekeningen niet veel afwijken van de batenposten. Berekeningen lijken daarmee een bruikbaar alternatief, al was het maar om als second opinion te fungeren.

## Noten

- 1 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Septembercirculaire gemeentefonds 2011.
- 2 Persbericht Centraal Bureau voor de Statistiek, PB12-004 24 januari 2012 9.30 uur.
- 3 - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Junicirculaire gemeentefonds 2010.  
- Persbericht Centraal Bureau voor de Statistiek, PB11-004 20 januari 2011 9.30 uur.
- 4 Waar in dit artikel gesproken wordt van gemiddelden, wordt het ongewogen gemiddelde over alle gemeenten (waarvoor gegevens beschikbaar zijn) bedoeld.
- 5 Weliswaar werd in 2008 de maximering van ozb-tarieven afgeschaft, maar dit heeft nauwelijks invloed gehad op de ozb-tarieven. Tabel 2 geeft dan ook aan dat de afwijking over het eigenaarsdeel in 2008 gematigd is.  
Zie ook M.A. Allers, C. Hoeben, L.A. Toolsema, A.S. Zeilstra, Belasting overzicht grote gemeenten 2008, COELO-rapport 08-2, Groningen, januari 2008.
- 6 Bron: mededeling gemeente De Ronde Venen.
- 7 Bron: mededeling gemeente Leiderdorp.
- 8 Bron: mededeling gemeente Muiden.
- 9 Gemeentewet, hoofdstuk 15, artikel 220e.
- 10 Wetsvoorstel afschaffing gebruikersdeel ozb op woningen (amendement De Pater-Van der Meer), Kamerstukken II 2004/05, 30 096, nr. 19.
- 11 - Handboek Financiële Verhouding Overheden – Jaargang 14, nummer 7, 21 april 2011 (Nieuwe regeling belastingcapaciteit).  
- Staatscourant Nr. 6030, 6 april 2011.
- 12 Gemeentewet, hoofdstuk 2, artikel 220d.
- 13 <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=865>
- 14 Aangezien een pand altijd een eigenaar zal hebben, heeft deze uitzondering alleen betrekking op het gebruikersdeel en dus op niet-woningen.