



Wie betaalt de rekening?

Een verkenning naar de ontwikkeling van de onroerende zaakbelasting in de gemeentebegroting 2021 van Nederlandse gemeenten

Erwin Ormel
Bryan van Wagtendonk
Huib Bootsma

Oktober 2020

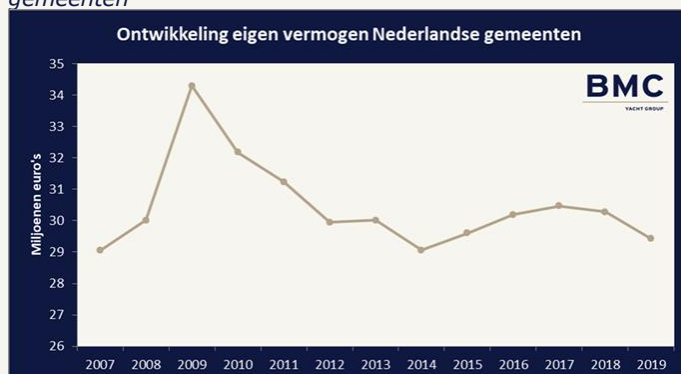
De aanleiding: "Code Rood"

De vermogensontwikkeling van de Nederlandse gemeenten

"Het is 'Code Rood' voor wat betreft de gemeentefinanciën", zo duidde de Alblasterdamse wethouder Peter Verheij de financiële situatie van de Nederlandse gemeenten, tijdens een door BMC georganiseerd webinar op 16 september jl..¹

Afgelopen zomer publiceerde het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de (voorlopige) gegevens over de jaarrekeningen van de Nederlandse gemeenten over 2019. Uit een door BMC vervaardigde analyse bleek dat de gezamenlijke Nederlandse gemeenten over 2019 ruim € 800 miljoen hebben ingeteerd op hun eigen vermogen. Daarmee komt het eigen vermogen van de Nederlandse gemeenten weer in de buurt van het dieptepunt dat bereikt werd net na de economische crisis in 2014.

Figuur 1: Ontwikkeling eigen vermogen Nederlandse gemeenten

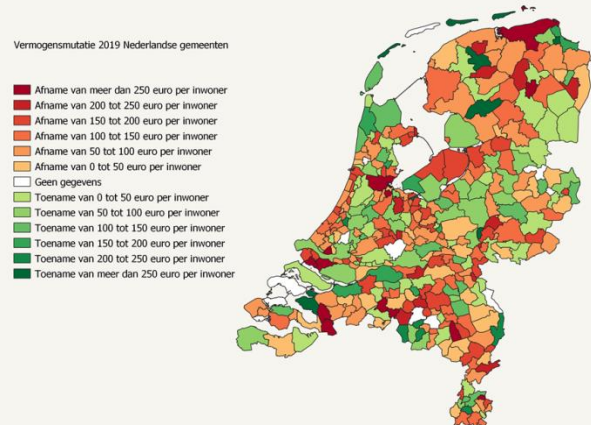


2/3e deel van de gemeenten levert in

Ongeveer 2/3e van de Nederlandse gemeenten leverde in op het eigen vermogen in 2019. Ongeveer 1/3e deel van de gemeenten zag het eigen vermogen nog stijgen.

¹ Het volledige webinar is terug te zien op onze website [Langs de financiële meetlat](#)

Figuur 2: Vermogensmutatie 2019 Nederlandse gemeenten



Vooraf de kleinere en middelgrote gemeenten leveren in

Gemiddeld teerden de Nederlandse gemeenten bijna € 50 euro per inwoner in op hun eigen vermogen in 2019. Wat opvalt is dat de gezamenlijke 100.000+ gemeenten (exclusief de G4) niet inleveren op hun eigen vermogen. Vorig jaar konden deze gemeenten gemiddeld nog 50 euro per inwoners bij hun eigen vermogen optellen. Afgezien van de G4, hebben de gemeenten tussen 50.000 en 100.000 gemeenten het afgelopen jaar het meest ingeleverd: gemiddeld € 71 per inwoner.

Figuur 3: Vermogensmutatie per inwoner naar grootteklasse

Grootteklasse	Mutatie per inwoner		
	2017	2018	2019
0 tot 20.000 inwoners	-8	-55	-44
20.000 tot 50.000 inwoners	33	-15	-45
50.000 tot 100.000 inwoners	15	5	-71
100.000 tot 300.000 inwoners	32	50	0
G4	-31	-72	-109
Gemiddeld	14	-10	-49

Hogere kosten in het sociaal domein

Een belangrijke factor voor de vermogensafname is de kostenstijging in het sociaal domein. De netto lasten voor het sociaal domein lagen in 2019 ongeveer een miljard hoger dan in 2018. En de vooruitzichten voor 2020 en volgende jaren geven reden tot zorg.

In 2019 heeft het Rijk via de algemene uitkering een (incidentele) compensatie toegekend voor de kosten van de Jeugdzorg. Deze compensatie bedroeg voor 2019 € 400 miljoen en voor de jaren 2020 tot en met 2022 elk € 300 miljoen. Voor latere jaren is nog geen compensatie toegezegd.

Coronacrisis

De effecten van de coronacrisis zijn nog niet uitgekristalliseerd. Een door BMC uitgevoerde eerste analyse van de rapportages van een groot aantal Nederlandse gemeenten leert dat op korte termijn tenminste rekening moet worden gehouden met een effect van circa 1,1 tot 1,4 miljard euro. Tegelijkertijd is deze inschatting nog met veel onzekerheden omgeven. Het rijk heeft een omvangrijk steunpakket beschikbaar gesteld. Het is nog maar de vraag of dit toereikend zal zijn om alle kosten te dekken.

En er werd al ingeleverd in de begroting 2020

Uit een door BMC voorafgaand aan het intreden van de coronacrisis uitgevoerde analyse van de begrotingen 2020 bleek dat gemeenten verwachtten dat ze over 2020 ongeveer € 1 miljard zouden interen op hun eigen vermogen.² Weliswaar was er sprake van een accresstijging van het gemeentefonds en een stijging van de belastingopbrengsten, maar de kostenstijging in het Sociaal Domein was dermate omvangrijk dat gemeenten toch nog verder interen op hun eigen vermogen.

² Hierbij is geen rekening gehouden met de opbrengsten uit de verkoop van de Eneco-aandelen.

Verder interen lijkt onafwendbaar....

Met name de ramingen voor de Jeugdzorg liggen voor 2020 onder het niveau van de jaarrekening 2019. Tenzij gemeenten over de gehele linie in staat zijn om de kosten om te buigen, moet worden verwacht dat ook de jaarrekening 2020 op dit onderdeel andermaal een overschrijding te zien zal geven.

Grote verschillen tussen gemeenten

Naast de rode draad dat de financiën van de Nederlandse gemeenten steeds verder onder druk komen te staan, valt ook op dat er grote verschillen zijn tussen de Nederlandse gemeenten onderling. Dat geldt zowel voor de financiële resultaten, voor de omvang van het eigen vermogen, voor de resultaten op de grondexploitatie, als voor de kosten die binnen het sociaal domein worden gemaakt. Dat vraagt om maatwerkoplossingen voor gemeenten. Oplossingen die moeten worden toegesneden op de maat, de schaal en de specifieke omstandigheden van de betreffende gemeente.

Consequenties voor de begroting 2021

Uiterlijk 15 november dienen de begrotingen voor 2021 door de gemeenteraden te zijn vastgesteld. Om in aanmerking te komen voor het terughoudende (repressieve) toezicht door de provincie, dient de gemeentebegroting reëel (met onderbouwde plannen) en structureel (jaarlijks terugkerende uitgaven moeten zijn afgedekt door jaarlijks terugkerende inkomsten) sluitend te zijn.

Onroerende zaakbelasting

Eén van de mogelijkheden om tot een sluitende begroting te komen is de verhoging van de onroerende zaakbelasting. De inkomsten uit de onroerende zaakbelasting bedraagt ongeveer 7% van de totale begroting van de Nederlandse gemeenten. Toch is het één van de weinige inkomstenposten die gemeenten rechtstreeks kunnen beïnvloeden.

Onderstaande tabel geeft aan hoe de inkomsten van de gemeenten zijn samengesteld.

Figuur 4: De inkomsten van de Nederlandse gemeenten

Inkomsten	Begroting 2020
Gemeentefonds	31,5 miljard
Specifieke uitkeringen	6,5 miljard
Onroerende zaakbelastingen	4,3 miljard
Overige belastingen	1,9 miljard
Retributies (afval, riool, bouwleges, burgerzaken)	4,5 miljard
Bouwgrond	4 miljard
Reserves	4 miljard
Overige en afronding	6,3 miljard
Totaal	63 miljard

In deze verkenning hebben we gekeken in hoeverre de Nederlandse gemeenten voor het sluitend maken van hun begroting gebruik maken van de OZB-verhoging.

Wij hebben de conceptbegrotingen die op dit moment aan de gemeenteraden zijn aangeboden van 105 gemeenten geanalyseerd. In deze publicatie treft u de resultaten aan van deze analyse.

De onderzochte gemeenten

105 gemeenten in het onderzoek

Voor het onderzoek hebben we de begrotingen van 105 gemeenten geanalyseerd. Dat is 30% van het totale aantal gemeenten. Nog niet van alle gemeenten waren de begrotingen voorhanden.

Spreiding over de grootteklassen

De gemeenten die we in de analyse hebben betrokken zijn evenredig verdeeld over de grootteklassen. Onderstaand overzicht geeft de spreiding weer over de verschillende grootteklassen.

Figuur 5: Overzicht van de spreiding over de grootteklassen

Inwoners	Alle Nederlandse gemeenten		Onderzoek	
	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.
Tot 20.000	81	23%	17	17%
20.000 tot 50.000	189	53%	59	56%
50.000 tot 100.000	54	15%	12	11%
100.000 tot 300.000	27	8%	14	13%
G4	4	1%	3	3%
Totaal	355	100%	105	100%

De tariefstijging

Woonlastenstijging als uitgangspunt

De opbrengst van de onroerende zaakbelasting is het resultaat van de waarde van het onroerend goed maal het tarief. De meeste gemeenten gaan er in hun begrotingen van uit dat waardeontwikkeling en tariefstijging “communicerende vaten” zijn. Stijgt het één, dan daalt het ander. Een paar gemeenten fixeren hun tarief op het niveau van 2020. Het is reëel om te veronderstellen dat door de waardestijging in 2021 een woonlastenstijging optreedt. In dat geval hebben we gerekend met met een stijging van 7%. Omdat woonlastenstijging het vertrekpunt is van de analyse, hebben we opbrengstenstijging als gevolg van areaaluitbreiding (toename van het aantal woningen) uiteraard niet meegenomen.

Stijging boven de inflatie in meer dan de helft van de gemeenten

Meer dan de helft van de onderzochte gemeente verhoogt de OZB bovenop de inflatie. We hebben hierbij gekeken naar de feitelijke tariefstijging.

Figuur 6: Mate van OZB-stijging

Aard van de stijging	Aantal gemeenten	Relatief
Geen OZB stijging	2	2%
Inflatoire bijstelling (1-2%)	46	44%
Hoger dan 2%	57	54%
Totaal	105	100%

Ten aanzien van het inflatiepercentage worden verschillende uitgangspunten gehanteerd. De meest voorkomende varianten zijn de consumentenprijsindex (CPI), of de prijsindex voor de overheidsconsumptie, waarbij dan vaak een weging wordt toegepast voor lonen en prijzen. Dat maakt de grens tussen inflatoire bijstelling en boveninflatoire bijstelling enigszins arbitrair. Alle bijstellingen tussen 1 en 2 procent hebben wij gecategoriseerd als een inflatoire bijstelling.

De gemiddelde tariefstijging

Uit ons onderzoek blijkt dat gemiddeld genomen de Nederlandse gemeenten hun OZB-tarieven verhogen met ruim 4%. De gemeenten die een inflatiepercentage hanteren, komen gemiddeld uit op een stijging van 1,6%. De gemeenten die een stijging boven de inflatie hanteren verhogen hun tarieven met gemiddeld 6,3%. Dit is weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur 7: Gemiddelde tariefstijging

Aard van de stijging	Gemiddeld tarief
Geen OZB stijging	0%
Inflatoire bijstelling (1-2%)	1,6%
Hoger dan 2%	6,3%
Gemiddeld	4,1%

Tariefstijging en grootteklasse

Stijging van de OZB in de kleine en middelgrote gemeenten

Kleine en middelgrote gemeenten verhogen hun OZB vaker boven de inflatie dan de grotere gemeenten. In 59% van de gevallen (bij gemeenten tot 20.000 inwoners) en in 63% van de gevallen bij gemeenten tussen 20.000 en 50.000 inwoners wordt er overgaan tot een belastingverhoging boven het inflatieniveau. Naar mate de gemeenten in omvang toenemen verschuift dat beeld.

Minder vaak een stijging in grotere gemeenten

Bij gemeenten in de grootteklasse van 50.000 tot 100.000 inwoners is dit aandeel inmiddels gedaald tot 42%. In de grote gemeenten met meer dan 100.000 inwoners wordt in 35% van de gevallen een belastingverhoging voorgesteld die boven het inflatieniveau uitstijgt. Dit is schematisch weergegeven in de onderstaande tabel.

Figuur 8: OZB-stijging onderverdeeld naar grootteklasse

Aard van de stijging	Tot 20.000	20.000 tot 50.000	50.000 tot 100.000	100.000 en meer
Geen OZB stijging	6%			6%
Inflatoire bijstelling	35%	37%	58%	65%
Hoger dan 2%	59%	63%	42%	35%
Totaal	100%	100%	100%	100%

In kleinere en middelgrote gemeenten een hogere tariefstijging

Kleinere en middelgrote gemeenten verhogen niet alleen vaker hun OZB-tarieven, de verhoging valt ook hoger uit dan in de grotere gemeenten. De gemeenten in de grootteklasse van 20.000 tot 50.000 inwoners die hun OZB met meer dan de inflatie verhogen, hanteren gemiddeld een stijgingspercentage van 6,9%. Dat verklaart ook het feit dat het gemiddelde stijgingspercentage bij gemeenten van deze omvang gemiddeld het hoogst uitvalt: 4,9%. In de onderstaande tabel hebben we de gemiddelde stijgingspercentages per grootteklasse weergegeven.

Figuur 9: Tariefstijging naar grootteklasse

Aard van de stijging	Tot 20.000	20.000 tot 50.000	50.000 tot 100.000	100.000 en meer
Geen OZB stijging	0%			0%
Inflatoire bijstelling	1,8%	1,7%	1,6%	1,5%
Hoger dan 2%	5,7%	6,9%	4,3%	5,3%
Gemiddeld stijgingspercentage	4,0%	4,9%	2,8%	2,5%

Vermogensmutatie

Voorspelling: Gemeenten leveren in 2021 opnieuw een miljard in

Op basis van het beeld van de 105 onderzochte gemeenten schatten wij in dat de gemeenten in 2021 opnieuw fors gaan interen op hun eigen vermogen. We verwachten dat de daling uit gaat komen in de buurt van € 1 miljard. Als die prognose bewaarheid wordt, dan dreigen steeds meer gemeenten in de gevarenzone te komen. In december publiceert het CBS de begrotingsgegevens van alle Nederlandse gemeenten. Op dat moment kan een beter beeld worden verkregen.

Herverdeling Gemeentefonds

De voorstellen om te komen tot een herverdeling van het Gemeentefonds zal een wissel trekken om sommige gemeente-begrotingen. Andere gemeenten zullen er weer op vooruit gaan. De verwachting is dat medio oktober de verdeelmodellen openbaar worden, waarna de consultatieronde zal starten. Het is nog onzeker of er voldoende tijd zal zijn om de definitieve herverdeling te werken in de decembercirculaire.

Omvangrijke dossiers

Naast de herverdeling van het Gemeentefonds liggen er grote vraagstukken op tafel met betrekking tot de gemeentefinanciën: de opschalingskorting, de tekorten in het sociaal domein en de verkenningen tot vergroting van het belastinggebied zijn dossiers die grote impact kunnen hebben op de financiële positie van de gemeenten. Ondertussen zien we dat in steeds meer gemeenten het water tot aan de lippen stijgt. Naast alle inhoudelijke opgaven is het daarom van belang dat gezocht wordt naar een nieuw evenwicht tussen beleid, organisatie en middelen.

Verantwoording

De volgende gemeenten zijn in het onderzoek betrokken:

Aalsmeer	Emmen	Lingewaard	Sint Anthonis
Aalten	Gemert-Bakel	Lochem	Sint-Michielsgestel
Alkmaar	Gennep	Losser	Soest
Alphen aan den Rijn	Goirle	Meerijstad	Son en Breugel
Ameland	Gooise Meren	Meppel	Staphorst
Arnhem	Grave	Midden-Delfland	Stichtse Vecht
Baarn	's-Gravenhage	Mill en Sint Hubert	Teylingen
Barendrecht	Groningen	Moerdijk	Twenterand
Beemster	Haaksbergen	Montferland	Uden
Berkelland	Haarlem	Nieuwkoop	Uitgeest
Bernheze	Haarlemmermeer	Nijmegen	Utrecht (gemeente)
Bladel	Hardenberg	Nissewaard	Valkenswaard
Bloemendaal	Heemstede	Noardeast-Fryslân	Vlaardingingen
Boekel	Hellendoorn	Noordenveld	Voorschoten
Borger-Odoorn	Hellevoetsluis	Nunspeet	Waalwijk
Boxtel	Helmond	Oirschot	Wageningen
Bronckhorst	Hendrik-Ido-	Oisterwijk	Weert
Brummen	Ambacht	Oost Gelre	Westland
Buren	Heusden	Oude IJsselstreek	Weststellingwerf
Cuijk	Hillegom	Overbetuwe	Wijdmeren
De Ronde Venen	Hilvarenbeek	Purmerend	Winterswijk
De Wolden	Hilversum	Reusel-De Mierden	Woudenberg
Delft	Houten	Rijswijk (ZH.)	Zaanstad
Den Helder	Huizen	Roerdalen	Zevenaar
Diemen	Landerd	Rotterdam	Zoetermeer
Eersel	Leiden	Schouwen-	Zutphen
Eindhoven	Lelystad	Duiveland	

Meer informatie

Erwin Ormel,
Senior adviseur Financiën en Bedrijfsvoering
Telefoon: 06 – 10 63 16 53
E-mail: erwin.ormel@bmc.nl