

Is de *Zalmsnip* europroof?

Wat vormde ook al weer de aanleiding voor het invoeren van de Zalmsnip? Het Rijk vond dat er iets gedaan moest worden aan de almaar stijgende lokale lasten. Want tenslotte was het Rijk ook voor een groot deel verantwoordelijk voor deze stijging. Gemeenten moesten hun tarieven wel verhogen om te kunnen voldoen aan alle extra eisen die het Rijk stelde aan de riolering en aan afvalverwerking. Om de gemeenten en vooral de burger tegemoet te komen, kwam minister Zalm van Financiën met de 100 gulden maatregel, ook wel de Zalmsnip genoemd. Formeel kwam deze maatregel op het volgende neer: elk huishouden dat gemeentelijke belasting betaalt en in een zelfstandige woonruimte woont, komt in aanmerking voor een korting van 100 gulden. Gemeenten konden zelf kiezen of de 100 gulden werd afgetrokken van de aanslag OZB-gebruikersbelasting, het rioolrecht of de reinigingsheffingen.

Vanaf het begin zorgde de Zalmsnip voor onduidelijkheden. Hoewel de meeste gemeenten ervoor kozen om de 100 gulden te verrekenen met de OZB-aanslag, bleek tot op zekere hoogte ruimte te bestaan voor eigen beleid. In bijvoorbeeld de gemeente Arnhem werd het bedrag niet uitgekeerd, maar gestopt in een fonds dat de rioolrechten in de komende jaren stabiel moest houden. De gemeente Arnhem vond het onzinnig om eerst de lasten te verlagen en ze vervolgens na een paar jaar weer te moeten verhogen om de kosten van de renovatie van het riool te dekken. De Arnhemse uitvoering van de Zalmsnip was tegen de wil van het Rijk, maar het besluit van deze gemeente werd niet vernietigd; de reden was dat de burgers van Arnhem uiteindelijk wel in gelijke mate profiteren van de snip. De gemeente Voorschoten daarentegen is wel door het Rijk op de vingers getikt. Deze gemeente wilde

Sinds 1998 ontvangen huishoudens via de gemeente de Zalmsnip. Inmiddels zijn er verschillende verschijningsvormen ontstaan van deze maatregel. Dit jaar wordt de Zalmsnip geëvalueerd en op basis van die uitkomsten wordt besloten of de Zalmsnip in deze vorm blijft voortbestaan of wordt ingeruild tegen een meer gerichte vorm van lastenverlichting. Met het aantreden van het nieuwe kabinet is het voortbestaan onzeker.

Een terugblik op vijf jaar Zalmsnip en een voorzet op de komende evaluatie.

DRS. S. SCHRANTEE

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO)

een drempelbedrag van honderd gulden voor de gemeentelijke lasten invoeren, omdat het minimabeleid nogal ruimhartig was in de ogen van de raad. De toenmalige staatssecretaris Van de Vondervoort heeft toen bedreigd dit besluit ter vernietiging voor te dragen. Uiteindelijk is Voorschoten voor de druk van het Rijk gezwicht.

Deze twee voorbeelden geven aan dat al vanaf het begin van de invoering van de Zalmsnip spanning bestond tussen de gemeentelijke autonomie en de wil van de rijksoverheid over de uitvoering ervan. Dit blijkt ook uit een ander probleem: moet de Zalmsnip ook worden uitgekeerd aan personen die niet zelfstandig wonen, zoals studenten en bewoners van verzorgingshuizen? Volgens de definitie die hiervoor staat dient dit niet te gebeuren, maar het parlement drong erop aan dat gemeenten deze groep burgers ook mee zouden laten profiteren van de lastenverlichting. Vooral in gemeenten

waar veel studenten wonen, stuitte de opstelling van de Tweede Kamer op weerstand, te meer daar het Rijk de gemeenten niet volledig compenseert voor de verstrekking van de Zalmsnip aan studenten.

Recent was er de kwestie van de recreatiewoningen, waarbij de vraag aan de orde kwam of de bewoners ervan wel of niet in aanmerking kwamen voor de Zalmsnip. Het Rijk verdeelt het totale bedrag aan Zalmsnip via het Gemeentefonds op basis van het aantal woon-eenheden, waaronder de recreatiewoningen. Gemeenten keren de Zalmsnip veelal uitsluitend uit aan gebruikers van woningen die zijn ingeschreven in hun bevolkingsregister. Met name gemeenten met veel recreatiewoningen houden jaarlijks een aardig bedrag aan Zalmsnippen over. Het Gerechtshof in Leeuwarden heeft vorig jaar echter beslist, dat bewoners van recreatiewoningen wel degelijk in aanmerking komen voor deze vorm van lastenverlaging.

Vernieuwde Zalmsnip in 2000

Vanaf 1 januari 2000 hebben gemeenten meer beleidsvrijheid van het Rijk gekregen bij de uitvoering van de Zalmsnip-maatregel. Met ingang van dit jaar zijn de gemeenten niet meer verplicht om elk huishouden 100 gulden te geven. Gemeenten hebben ruimte gekregen om een andere vorm van lastenverlichting te kiezen, zoals verdiscontering in de tarieven.

Uit *tabel 1* blijkt dat de Zalmsnip meestal uitgekeerd wordt via een korting op de OZB-aanslag of via de reinigingsheffing.

Uit de *Monitor Inkomsten uit Lokale Heffingen* van 2001 komt naar voren dat het aantal gemeenten dat de Zalmsnip verdisconteert in de tarieven toegenomen is ten opzichte van 2000. Verdiscontering van de Zalmsnip in

de tarieven komt de transparantie niet ten goede.

Steeds meer gemeenten geven meer dan 45,38 euro (tabel 2). De Zalmsnip van de gemeente Boxmeer bijvoorbeeld bedraagt in 2002 maar liefst 90 euro. De gemeenten Dirksland en Ede hebben een Zalmsnip van respectievelijk 81,70 euro en 79,41 euro. In één op de tien gemeenten is de Zalmsnip aanzienlijk in waarde gedaald. Er zijn gemeenten die slechts 34,03 (75 gulden) van 45,38 gebruiken voor lastenverlichting. Het overige bedrag wordt meestal ingezet voor minimabeleid. Deze uitvoeringsvariant staat bekend onder de naam Leids model. Deze stad was namelijk de eerste gemeente die overwoog deze variant te introduceren, maar voerde deze uiteindelijk niet uit.

Effecten van de Zalmsnip-maatregel

Een aantal gemeenten heeft dus gebruik gemaakt van de nieuwe vrijheden van de Zalmsnip-maatregel, want de uitvoering ervan brengt niet alleen lastenverlichting maar soms ook andere, vaak onbedoelde, effecten met zich mee.

Zalmsnip in belastingtarieven

Het verwerken van de Zalmsnip in de tarieven heeft per belasting verschillende gevolgen. Wanneer de Zalmsnip in het OZB-tarief wordt verwerkt, heeft dat tot gevolg dat personen die in een goedkopere woning wonen een lager bedrag aan Zalmsnip ontvangen dan degenen die in een duurder huis wonen. De rijksoverheid heeft dit opgemerkt en heeft besloten dat gemeenten de Zalmsnip niet meer mogen verdisconteren in de OZB-tarieven (in de zin van verdiscontering in zowel eigenaren- als gebruikerstarief voor woningen en niet-woningen). In de *Meicirculaire 2000* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties staat verder, dat de Zalmsnip weliswaar in het gebruikerstarief voor woningen mag worden verwerkt, ofschoon dat dit niet wenselijk wordt geacht.

Er is een aantal gemeenten dat de Zalmsnip verdeelt over de verschillende belastingen. Een deel van het bedrag wordt bijvoorbeeld van de OZB-aanslag afgetrokken, terwijl de rest wordt

Tabel 1 Overzicht uitkeringssysteem Zalmsnip in 2000 en 2002 (%)

Uitkeringssysteem	2000	2002
Korting op de OZB-aanslag	38	42
Korting op reinigingsrecht of afvalstoffenheffing	26	30
Korting op rioolrecht	1	1
Korting op totale of gecombineerde aanslag	22	21
Zalmsnip niet uit tarieven te halen	2	2
Anders	11	5

Bron: Coelo, Atlas van de Lokale Lasten 2000 en 2002

Tabel 2 Overzicht van de Zalmsnipbedragen in 2000 en 2002 (%)

	2000	2002
Minder dan 45,38 euro	11,5	10,8
Gelijk aan 45,38 euro	88	84,9
Meer dan 45,38 euro	0,5	4,3

Bron: Coelo, Atlas van de Lokale Lasten 2000 en 2002

verwerkt in de tarieven reinigingsheffing en rioolrecht. In deze gevallen is het voor de burger zeer onduidelijk hoe de Zalmsnip wordt uitgekeerd.

Zalmsnip als instrument voor inkomensbeleid

Andere eventuele gevolgen van de Zalmsnip komen voort uit het feit dat de Zalmsnip als instrument van inkomensbeleid kan worden gebruikt. Inkomensbeleid is eigenlijk een taak die toebehoort aan de rijksoverheid. Het is opmerkelijk dat de rijksoverheid een maatregel heeft ingevoerd die gemeenten mogelijkheden biedt om eigen inkomensbeleid te voeren. Zoals hiervoor aangegeven, keert een aantal gemeenten meer uit dan 45,38 euro. Voorts geven veel gemeenten de Zalmsnip ook aan mensen die kwijtschelding krijgen. De Zalmsnip komt dus in sommige gevallen los te staan van de vraag of iemand wel of geen gemeentelijke belastingen betaalt. Hierdoor zorgt de Zalmsnip voor een basisinkomen (men krijgt altijd 100 gulden ongeacht of men belasting betaalt). Een andere mogelijkheid om inkomensbeleid via de Zalmsnip te voeren, is beschreven door Bordewijk. Via de Zalmsnip kan een belastingvrije voet in de OZB gerealiseerd worden: men berekent wat aan belasting verschuldigd zou zijn voor een woning waarvan de waarde net op de drempel ligt, en brengt dat bedrag in mindering op het te betalen bedrag.

Waar moet het heen met de Zalmsnip?

Het Rijk tracht de vrijheden van gemeenten bij de uitvoering van de Zalmsnip-maatregel enigszins in te perken door er op te wijzen dat het Rijk de gemeentelijke besluiten ter vernietiging kan voordragen. Maar zal het Rijk dat ook daadwerkelijk doen? Er bestaat geen duidelijkheid over hetgeen een gemeente wel en niet mag. Mag een gemeente bijvoorbeeld de Zalmsnip gebruiken om het begrotingstekort aan te vullen? Uit discussies in de Eerste Kamer en Tweede Kamer blijkt dat deze mogelijkheid in beginsel in strijd is met de bedoeling van de maatregel, maar gemeenten kunnen deze beperking omzeilen door eerst de tarieven te verhogen om het begrotingstekort te dichten en vervolgens de Zalmsnip van de tarieven af te trekken. Zo kan de Zalmsnip indirect alsnog gebruikt worden om het begrotingstekort weg te werken.

Uit het voorgaande blijkt dat gemeenten met de Zalmsnip een instrument in handen hebben waarmee veel meer dan alleen lastenverlichting kan worden bereikt. De vraag is of dit wenselijk is. Uit de vele discussies in beide Kamers over de bijverschijnselen van de Zalmsnip, blijkt dat men zich daarover zorgen maakt. Ofschoon de mogelijkheden die de Zalmsnip nu biedt, het gevolg zijn van de manier waarop

de Zalmsnip-maatregel destijds door het Rijk is opgezet. De rijksoverheid heeft namelijk nooit een duidelijke keuze gemaakt tussen snippengeld in de vorm van een algemene uitkering en een specifieke uitkering. Het Rijk voegt voor lastenverlichting ruim 300 miljoen euro toe aan het gemeentefonds en het bedrag aan Zalmsnip wordt over de gemeenten verdeeld op basis van woonruimten. Toch is de Zalmsnip geen algemene uitkering te noemen, gezien de eisen die het Rijk stelt aan de uitvoering van de maatregel. Aan de andere kant is de Zalmsnip evenmin een echte specifieke uitkering, want het geld wordt gestort in het gemeentefonds. Er is een unieke hybride uitkeringsvorm ontstaan, waardoor de gemeentelijke autonomie en de eisen die het Rijk stelt op gespannen voet met elkaar staan. De naam zegt het eigenlijk al: de Zalmsnip is vlees noch vis.

Er kan worden getwijfeld over de vraag of de huidige Zalmsnip nog wel het juiste instrument is om lastenverlaging te bereiken. Er is zonder meer een aantal alternatieven te bedenken. In de eerste plaats kan het Rijk kiezen tussen een algemene uitkering en/of een specifieke uitkering, een manier waarop aan het hybride karakter van de Zalmsnip zou kunnen worden ontkomen. Maar wanneer het geld aan het gemeentefonds wordt toegevoegd zonder nadere eisen van het Rijk, houdt dit in dat gemeenten het geld niet per se hoeven te gebruiken voor lastenverlichting. Aan de andere kant heeft een zuiver specifieke uitkering het nadeel dat de gemeente weinig ruimte overhoudt voor eigen beleid.

Een andere oplossing zou kunnen zijn de lastenverlichting tot stand te brengen via een rijksmaatregel, bijvoorbeeld de inkomstenbelasting; tenslotte zijn door het rijksbeleid de lokale lasten zo gestegen. Het is dan ook logisch om het rijksbeleid aan te passen, in plaats van de gemeente met het probleem van gestegen lasten op te zadelen. Lastenverlichting via de inkomstenbelasting is op twee manieren mogelijk. Ten eerste kan de Zalmsnip als heffingskorting worden ingezet. Ten tweede kan de Zalmsnip in het tarief van de eerste schijf worden verwerkt. Lastenverlichting via de inkomstenbelasting heeft als nadeel dat zonder aftrek van de Zalmsnip de gemeente-

lijke lasten voor de burger weer zullen stijgen. Bovendien wordt de lastenverlichting minder zichtbaar.

De vorenstaande alternatieven komen voor een groot deel overeen met die welke genoemd worden in de eind augustus 2001 gepubliceerde *Belastingverkenning*. Hierin worden twee alternatieven beschreven, namelijk het afschaffen van de Zalmsnip in ruil voor een verlaging van de inkomstenbelasting of het omzetten van de Zalmsnip in een verplichte heffingskorting op het gebruikersdeel van de OZB. Het nadeel van dit laatste zou het feit zijn dat gezinnen die geen OZB-aanslag ontvangen (onzelfstandig wonende ouderen en studenten) niet meer voor de lastenverlichting in aanmerking komen. Dit geldt tevens voor de huishoudens waarvan de OZB-aanslag wordt kwijtscholden, maar dit zijn niet de slachtoffers van de gestegen lokale lasten!

Noten

- 1 *Monitor Lokale Lasten*, 1998.
- 2 Dit gebeurt op advies van de VNG (zie *Binnenlands Bestuur*, 25 mei 2001).
- 3 De gemeente Terschelling boekt jaarlijks bijna een ton aan Zalmsnippen over naar de post algemene middelen (*Binnenlands Bestuur*, 25 mei 2001).
- 4 Nr. 586/00, 23 maart 2001.
- 5 Ministerie van Financiën, *Monitor Inkomsten uit Lokale Heffingen* 2001.
- 6 *Meicirculaire Gemeentefonds* 2000, blz. 50.
- 7 Dit is conform de Gemeentewet.
- 8 *Binnenlands Bestuur* 12-6-98.
- 9 Wijziging van enkele belastingwetten c.a. (*Belastingplan* 1998), *Memorie van toelichting*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 691, nr. 3.
- 10 Ministerie van Financiën, *Belastingen en premies: een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001*, Den Haag, 2001, deelrapport 1, *Arbeidsmarktbeleid en armoedeval*, paragraaf 5.3.5.2.
- 11 De Rijksbelastingen en de sociale premies nemen respectievelijk 62% en 35% voor hun rekening.
- 12 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2002*, VNG-uitgeverij, Den Haag.

De auteur wil Maarten Allers bedanken voor zijn waardevol commentaar.

Het is gebleken dat de huidige uitwerking van de Zalmsnip-maatregel veel problemen oplevert. De huidige Zalmsnip is het oorspronkelijke doel al lang voorbij geschoten. Bovendien is het de vraag of het doel van lastenverlichting daadwerkelijk zou kunnen worden bereikt. Alleen in het eerste jaar van de invoering zijn de gemeentelijke lasten gedaald, in de daarop volgende jaren zijn de lasten voortdurend opgelopen. Natuurlijk moet men niet te veel verwachten van een maatregel in de vorm van een vast bedrag. De trend van de lokale lastenstijging kan hiermee niet worden veranderd. Daar komt bij dat de invloed van de Zalmsnip elk jaar vermindert, want hij wordt niet geïndexeerd. Hoe moet het nu verder? Het lot van de Zalmsnip lijkt bezegeld, want het nieuwe kabinet is van plan hem af te schaffen. Het ziet ernaar uit dat met het verdwijnen van de OZB voor woningen het compenseren van de lokale lasten minder relevant wordt. Daar komt bij dat binnen het totaal aan belasting- en premieopbrengsten de gemeentelijke belastingen, en daarmee de Zalmsnip, een zeer bescheiden plaats innemen (de opbrengst van de gemeentelijke belastingen vormt slechts 3% van de totale belasting- en premieopbrengst in 2002.)* De totale belasting- en premieopbrengst stijgt in 2002 met 6,7 % ten opzichte van 2001.** Deze stijging komt bijna volledig (96%) voor rekening van het Rijk; de gemeenten nemen nog geen 3% van de stijging voor hun rekening. Per bestuurslaag stegen de lasten het meest bij het Rijk, namelijk 9%, terwijl de toename van gemeentelijke belastingopbrengst dit jaar gematigd is met 6,2%. Misschien wordt het tijd eens een symbolisch bedrag in de rijkskas te storten waarmee de burger kan worden gecompenseerd voor de sterk gestegen rijkslasten.....

* De Rijksbelastingen en de sociale premies nemen respectievelijk 62% en 35% voor hun rekening.

** Belastingoverzicht grote gemeenten 2002.