



Rapport

Datum: 13 april 1999

Rapportnummer: 1999/160

Klacht

Op 22 oktober 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer C. te Etten-Leur, met een klacht over een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Breda. Verzoeker had zich al eerder, bij brief van 7 juli 1998, tot de Nationale ombudsman gewend. Zijn verzoek voldeed toen echter niet aan het kenbaarheidsvereiste als neergelegd in artikel 12, tweede lid, van de Wet Nationale ombudsman, zodat het niet in onderzoek werd genomen. Naar aanleiding van verzoekers brief van 21 oktober 1998 werd naar deze gedraging een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd: Verzoeker klaagt er over dat de gemeente Breda hem niet in aanmerking heeft laten komen voor de zogenaamde Zalmsnip omdat hij niet als belastingplichtige in het kader van de gemeentelijke heffingen kon worden beschouwd.

Achtergrond

1. Gemeentewet

Artikel 229 d, eerste en tweede lid:

"1. Voor diegenen die belastingplichtig zijn voor:

a. de belasting, bedoeld in artikel 220, onderdeel a of artikel 221, eerste lid, onderdeel a, steeds voorzover het betreft zaken die geheel of gedeeltelijk tot woning dienen; b. een recht op grond van artikel 229, eerste lid, ter zake van het gebruik van de riolering voor de afvoer van huishoudelijk afvalwater; c. een recht op grond van artikel 229, eerste lid, dan wel een heffing als bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer ter zake van het periodiek inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen wordt het belastingbedrag ter zake van de belastingen bedoeld in onderdeel a, dan wel een van de belastingen, bedoeld in onderdelen b en c, verminderd met f 100. Het bedrag van de vermindering wordt afzonderlijk vermeld op het aanslagbiljet.

2. Indien het bedrag na vermindering negatief is, wordt een aanslag tot dat negatieve bedrag vastgesteld."

2a. Financiële-verhoudingswet

(Wet van 21 oktober 1996, Stb. 576) Artikel 8, eerste lid:

"Ten behoeve van de verdeling (van het gemeentefonds; N.o.) worden verdeelmaatstaven gehanteerd..."

2b. Invoeringswet Financiële-verhoudingswet

(Wet van 21 oktober 1996, Stb. 577) Artikel 13, eerste lid:

"Bij de verdeling van het voor de algemene uitkeringen beschikbare bedrag worden de verdeelmaatstaven gehanteerd die zijn omschreven in bijlage 2 bij deze wet." Artikel 14:

"Onze Ministers kunnen nadere regels stellen omtrent:

a. de toepassing van de in bijlage 2 (...) gehanteerde begrippen." Bijlage 2; (de verdeelmaatstaven) vermeldt onder meer:

"21 Het aantal woonruimten in de gemeente."

2c. Regeling meet- en rekenregels verdeelmaatstaven gemeentefonds

(Regeling van 14 november 1996, Stcr. 239) Artikel 14:

"De maatstaf woonruimten omvat woningen, wooneenheden, recreatiewoningen en de capaciteit van bijzondere woongebouwen."

3. De Beleidsregels lokale lastenverlichting (Zalmsnip), vastgesteld door

burgemeester en wethouders van Breda op 15 september 1998: "Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Breda; gezien artikel 229D van de Gemeentewet; gelet op de nadere toelichting van de wetgever; besluit de vermindering lokale lasten (Zalmsnip) met f 100,-- conform de volgende beleidsregels uit te voeren.

Primair

1. De vermindering van f 100,-- wordt gerealiseerd via de aanslag onroerende zaakbelastingen wegens het gebruik van een woning.
2. Aan de belastingplichtige, die in aanmerking komt voor de zogenaamde automatische kwijtschelding, wordt een teruggave gerealiseerd via een afzonderlijk aanslagbiljet.
3. De belastingplichtige die op aanvraag in aanmerking komt voor gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van de opgelegde aanslagen, heeft recht op uitbetaling van de lastenverlichting tot maximaal f 100,--. **Secundair** In aanvulling op het onder 'primair' gestelde zal lastenverlichting ook worden uitbetaald aan:

1. één van de personen, die gezamenlijk gebruik maken van een woning die in hoofdzaak in gebruik is voor kamerverhuur en waarvoor aan de eigenaar de aanslag onroerende-zaakbelastingen wegens het gebruik wordt opgelegd. Voorwaarden zijn:
 - a. de bewoners zijn verplicht een gezamenlijk schriftelijk verzoek in te dienen bij het hoofd van de afdeling belastingen; hieromtrent krijgen alle bewoners van de in aanmerking komende onroerende zaken in het eerste kwartaal van het belastingjaar een schriftelijke kennisgeving; b. de verzoekers staan op 1 januari van het belastingjaar ingeschreven op het desbetreffende adres in de gemeentelijk basisadministratie (GBA); c. het verzoek moet worden ingediend vóór 31 december van het lopende belastingjaar.
2. de permanente bewoners van institutionele zorgcentra voor bejaarden en verpleegden, waarbij de navolgende randvoorwaarden van toepassing zijn:
 - a. het moet gaan om een (beoogd) permanent verblijf in een institutioneel zorgcentrum voor bejaarden en verpleegden; b. de individuele bewoner van een onder a. genoemd zorgcentrum moet op 1 januari van het belastingjaar op het adres van het zorgcentrum zijn ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) van de gemeente Breda; c. de individuele bewoner van een onder a. genoemd zorgcentrum mag de Zalmsnip niet op enige andere wijze al hebben ontvangen (bijv. in de thuissituatie met een achterblijvende partner); d. de Zalmsnip moet rechtstreeks ten gunste komen aan de individuele bewoners van de onder a. genoemde zorgcentra; e. de individuele bewoners van de onder a. genoemde zorgcentra moeten feitelijk en rechtens over een post- of andere bankrekening (kunnen) beschikken; f. toekenning van de Zalmsnip aan de bewoners van de onder a. genoemde zorgcentra geschiedt uitsluitend op schriftelijke aanvraag welke uiterlijk op 31

december van het belastingjaar bij de gemeente moet zijn ontvangen; **Overige bepalingen** 1. Deze regeling is van toepassing op de belastingjaren 1998 en 1999.

2. De uitvoering van deze regeling is opgedragen aan het hoofd van de afdeling belastingen."

4. Antwoord van de Staatssecretaris van Financiën van 7 april 1998 op vragen van Tweede Kamerleden

(Kamerstukken II 1997-1998, Aangangsels Handelingen nr. 1058) "1. De gemeenten krijgen via het gemeentefonds een bedrag van f100 per zelfstandige en niet-zelfstandige woonruimte. Gekozen is voor compensatie op basis van het aantal woonruimten omdat deze verdeelmaatstaf het beste aansluit bij het aantal gezinshuishoudingen. Door gebruik te maken van het gemeentefonds als verdeelinstrument kunnen de administratieve kosten van declaratie, betaling, controle en verantwoording beperkt worden gehouden. Het begrip woonruimten komt echter niet geheel overeen met het begrip gezinshuishoudingen. Daardoor zal in een aantal gevallen de compensatie wat ruimer kunnen uitvallen, terwijl in een aantal andere gevallen de compensatie wellicht niet volledig toereikend is. Bij de vraag naar een toereikende compensatie is het overigens van belang op te merken dat gemeenten bij bewoners van niet-zelfstandige woonruimten tot op zekere hoogte een discretionaire bevoegdheid hebben bij het bepalen wie voor de lastenverlichting in aanmerking komen. In de telling van woonruimten in het gemeentefonds zitten immers ook woonruimten waarvan de gebruikers elders ook nog een woning hebben waarvoor zij de lokale lastenverlichting krijgen (bijvoorbeeld bij kortverblijvenden in verpleegtehuizen of psychiatrische inrichtingen en bij gedetineerden) of waarvan in alle redelijkheid geen sprake is van een gezinshuishouding waarvoor de lokale lastenverlichting zou moeten worden verleend (bijvoorbeeld kinderen in kindertehuizen). Ook voor de capaciteit van deze instellingen worden gemeenten gecompenseerd met f 100 per plaats. Bij de vraag of gemeenten voldoende middelen krijgen, is het dus van belang niet alleen te kijken naar die categorieën waarvoor gemeenten niet volledig worden gecompenseerd, maar ook naar categorieën waarvoor gemeenten meer compensatie ontvangen dan nodig is."

4.1. Circulaire van het Ministerie van Binnenlandse Zaken gericht aan de gemeentebesturen

"Circulaire gemeentefonds van 3 december 1997

1. Inleiding Het Rijk, de VNG en het IPO hebben op 12 november 1997 in een bestuurlijk overleg afspraken gemaakt over een aantal onderwerpen die van invloed zijn op de financiële positie van de gemeenten en de provincies. Over de onderwerpen die in het Belastingplan 1998 zijn opgenomen, heeft de Tweede Kamer op 27 november j.l. gestemd. In deze circulaire informeren wij u over de uiteindelijke uitkomsten van de besluitvorming. Dat geschiedt onder het voorbehoud van goedkeuring van het Belastingplan, dat op 1 januari 1998 moet ingaan, door de Eerste Kamer. (...) In het bestuurlijk overleg zijn de volgende onderwerpen die voor de gemeenten relevant zijn, aan de orde geweest. De vermindering van de gemeentelijke lasten voor de burgers, de zgn. f 100 maatregel. (...) Hieronder gaan wij nader op deze onderwerpen in.

2. Verlaging van de gemeentelijke lasten De verlaging van de gemeentelijke lasten voor de

burgers met ingang van 1998, vindt plaats door een vermindering van het aanslagbedrag van f 100 van de gebruikersaanslag onroerende-zaakbelastingen (OZB) en, in die gemeenten waar die belasting is ingevoerd, via de gebruikersaanslag roerende woon- en bedrijfsruimtenbelasting (RZB). De verplichte vermindering van de OZB en RZB van f 100, die zal zijn opgenomen in de Gemeentewet, komt met ingang van 1 januari 2000 te vervallen. Het kabinet en de Tweede Kamer gaan er namelijk van uit dat de beoogde verlaging van de lokale lasten in de praktijk dan voldoende is beklijft. Te meer daar de VNG in het bestuurlijk overleg van 12 november heeft aangegeven lastenverlichting op gemeentelijk niveau gewenst te vinden en de bereidheid heeft uitgesproken om de gemeenten aan te sporen om ook na de periode van twee jaar de beschikbare middelen in te blijven zetten voor lokale lastenverlichting voor gezinshuishoudingen, op een wijze die, op grond van de specifieke lokale omstandigheden, het meest geschikt is. De gemeenten ontvangen als compensatie voor de verlaging van de OZB een bedrag van f 680 miljoen. Deze toevoeging is structureel en zal dus ook na 1999 onderdeel blijven van het gemeentefonds. De verdeling van de f 680 miljoen geschiedt via de maatstaf woonruimten (zie hiervoor onder 3c; N.o.). Dit onderdeel van de maatregel is niet gewijzigd ten opzichte van de septembercirculaire van 1997 (...). Het kabinet had in overleg met de VNG op 12 november besloten om de lastenverlichting, naast de reinigingsrechten, ook mogelijk te maken via de rioolrechten. Een nota van wijziging op het Belastingplan 1998 is daartoe ingediend. Bij amendement van de Tweede Kamer is in het wetsvoorstel de regeling opgenomen dat de lastenverlichting uitsluitend via de OZB en de RZB aan de burgers wordt verleend. Het wettelijk bedrag van de vermindering dient op het aanslagbiljet te worden vermeld. Om deze reden acht het kabinet een afzonderlijke regeling in een belastingverordening niet meer noodzakelijk. In de septembercirculaire van 1997 werd daar nog wel van uitgegaan. (...) Een belangrijk aspect van uitvoering van de (nu bijgestelde) regeling is de doelgroep van de lastenverlaging. Het kabinet hecht er aan dat alle huishoudens, zowel een- als meerpersoons, een koopkrachtvoordeel genieten van f 100 per jaar. De regeling van de lastenvermindering via de OZB brengt mee dat in een bepaald aantal gevallen, namelijk die waarbij op grond van een bijzondere wettelijke regeling niet de gebruiker maar de verhuurder belastingplichtig is, niet alle huishoudens worden bereikt. Dat element was bij de reinigingsheffingen en de rioolrechten ook aanwezig, doch in mindere mate. Wij dringen er op aan dat gemeenten naast het fiscale traject via de OZB de andere huishoudens ook op enigerlei wijze zullen trachten te bereiken met de f 100 koopkrachtverbetering." **4.2. In de bijlage bij deze circulaire is het volgende opgenomen:**

"De lokale lastenverlichting huishoudens (f 100 maatregel) Deze bijlage bevat een nadere toelichting op de regeling lokale lastenverlichting voor huishoudens zoals die onlangs bij amendement in het Belastingplan 1998 is opgenomen en door de Tweede Kamer is geaccordeerd. (...)

4. Uitvoeringsaspecten *a. Selectie categorie 'woningen' bij de OZB* De categorie objecten waarvoor de vermindering moet worden toegepast, kan worden gevonden door uit het standaarduitwisselingsformaat in het kader van de Wet WOZ (...) een aantal

gebruikscategorieën te selecteren. De categorie objecten die geheel of gedeeltelijk tot woning dienen, worden omschreven als objecten met gebruikscodes (gegevensnummer 12.20) 10, 11, 12, 20 en 21. (...) *b. Onzelfstandige huisvesting.* Bij de OZB wordt op grond van artikel 220b, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet bij gebruik door meer personen van onzelfstandige delen van een object de gebruikersaanslag opgelegd aan de verhuurder. Hoewel op grond van artikel 221, tweede lid, van de Gemeentewet deze bepaling ook geldt voor de RZB, wordt hierna alleen de OZB besproken. De huurders - bijv. studenten of bejaarden - krijgen de belasting doorberekend via de verhuurder. Indien de verhuurder een lagere OZB-aanslag (totaalbedrag minus $1 \times f 100$) krijgt door de vermindering van het belastingbedrag voor het totale object, dan zal hij slechts dat lagere bedrag kunnen doorberekenen. Bijvoorbeeld: voor een object dat bestaat uit 10 onzelfstandige studentenkamers bedraagt de OZB gebruikersaanslag voor de verhuurder $f 1000 - f 100$ vermindering = $f 900$. De verhuurder berekent iedere student bijvoorbeeld $f 90$ door. Aangezien het kabinet per woonruimte (in casu per kamer in een studentenpand of per bed in bejaardenhuis) $f 100$ beschikbaar stelt, vindt het kabinet het wenselijk dat in zo'n geval ook een koopkrachtvoordeel van $f 100$ optreedt. *c. Selectie categorie 'woningen' bij de RZB* De gemeenten die RZB heffen, hebben naar zijn aard ter zake van woonruimten een bestand objecten die geheel of gedeeltelijk tot woning dienen. Uiteraard dient de categorie bedrijfsruimten buiten de selectie te worden gehouden. *d. Verhuizingen* De OZB en de RZB zijn tijdstipbelastingen. Er zijn bij deze belastingen geen problemen met verhuizingen in de loop van het kalenderjaar. Degene die op 1 januari 1998 en 1999 belastingplichtig is ter zake van een woning (een object dat geheel of gedeeltelijk tot woning dient) heeft recht op de vermindering van de gebruikersbelasting met $f 100$. Degene die in de loop van het jaar in de gemeente komt wonen heeft geen recht op $f 100$ of een evenredig deel daarvan."

5. Monitor lokale lasten 1998; Nota van de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de ontwikkeling van lokale lasten, aangeboden bij brief van 15 september 1998 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal:

"...bewoners van onzelfstandige woonruimten De $f 100,-$ maatregel wordt in bijna alle situaties uitgekeerd door een korting te geven op de belastingaanslag (94%). Een zeer beperkt deel van de huishoudens, zij die in zogenaamde onzelfstandige woonruimtes wonen, ontvangt echter niet zelf een belastingaanslag maar betaalt de lokale lasten via een verrekening door de verhuurder. In deze gevallen is het niet mogelijk de lastenverlichting bij de gezinshuishoudingen direct te laten neerslaan door het verlenen van een korting op de aanslag. In die gevallen komt de korting terecht bij de eigenaar van de woning in plaats van bij de bewoner. Het kabinet heeft de gemeenten dringend verzocht om een zodanige voorziening te treffen dat ook die categorieën huishoudens die geen zelfstandige aanslag krijgen toch in aanmerking komen voor de lastenverlichting. De gemeenten worden hiervoor immers ook in het gemeentefonds gecompenseerd. Deze huishoudens hebben echter geen wettelijk aanspraak op de lastenverlichting, zoals ook

eerder is aangegeven. In tabel 5.4.4 is zichtbaar dat bijna 280.000 huishoudens in een dergelijke situatie in aanmerking zijn gekomen voor lastenverlichting. Met het bovenstaande samenhangend zijn er vragen gesteld in hoeverre bepaalde groepen belastingplichtigen categorisch buiten het bereik van de f 100,- maatregel zouden vallen. Daarbij is relevant dat gemeenten in het geval van onzelfstandige woonruimten een zekere vrijheid hebben in de mate waarin zij de lastenverlichting doorgeven aangezien een wettelijke plicht ontbreekt. Uit de enquête blijkt dat in het grootste deel van de gemeenten een actief beleid gevoerd wordt om de lastenverlichting ook aan deze huishoudens door te geven. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naar bepaalde categorieën huishoudens en zijn er derhalve geen signalen dat bepaalde groepen categorisch van de lastenverlichting worden buitengesloten. In het onderzoek dat door het ISO (InterStedelijk Studentenuitvoerend Comité) terzake is uitgevoerd, wordt aangetoond dat het grootste deel van de studenten in de studentensteden de studenten in aanmerking laat komen voor de lastenverlichting. Enkele gemeenten maken een onderscheid tussen studenten in een onzelfstandige woonruimte en studenten in een gedeelde woning (kamerhuur). In het laatste geval wordt dan geen f 100,- uitgekeerd, vaak vanuit het uitgangspunt dat deze groep studenten ook geen stijging van de lasten hebben ondervonden. In die gevallen is vaak ook geen sprake van een zelfstandig huishouden, maar van het delen van een huishouden. Veelal wordt aan de hoofdbewoner van het pand via de gebruikersbelasting wel een lastenverlichting van f 100,- gegeven. Deze kan het bedrag vervolgens verdelen over de bewoners van het pand. Gemeenten ontvangen voor een dergelijke situatie ook slechts één keer middelen voor de lastenverlichting. Uit onderzoek van de gezamenlijke ouderenbonden blijkt dat ongeveer 10% van de gemeenten de f 100,- lastenverlichting niet doorgeeft aan bewoners van verpleeg- of verzorgingstehuizen. Bovenstaand is aangegeven dat de lastenverlichting bedoeld is voor alle huishoudens en dat wanneer een huishouden niet een eigen aanslag voor de gemeentelijke heffingen ontvangt omdat het huishouden woont in een onzelfstandige woonruimte (...), er een dringend beroep op de gemeenten is gedaan om deze lastenverlichting uit te keren. Gemeenten kennen hierin echter een eigen beleidsvrijheid omdat de lastenverlichting bij deze categorie gezinshuishoudingen niet afdwingbaar is. Een zeer beperkt deel van de gemeenten heeft er daarbij voor gekozen de lastenverlichting aan deze categorie belastingplichtigen niet uit te keren. De meeste van deze gemeenten geven aan dat zij van mening zijn dat alleen zij die een eigen aanslag voor één van de lokale belastingen krijgen, in aanmerking zouden moeten komen voor de lastenverlichting. Hoewel dit niet in lijn is met wat door het kabinet bij de opzet van de maatregel is beoogd, behoort een dergelijke keuze tot de beleidsvrijheden van de gemeenten en heeft het Rijk geen bevoegdheden ter zake."

6. Antwoord van de Staatssecretaris van Financiën van 15 oktober 1998 op vragen van een lid van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1998-1999, Aangangsels Handelingen nr. 167):

"In de Monitor Lokale lasten is aangegeven dat in de meeste studentensteden studenten in aanmerking zijn gekomen voor de lokale lastenverlichting. In enkele gemeenten is in de uitvoering een onderscheid gemaakt tussen bewoners van onzelfstandige woonruimten (die afzonderlijk meetellen in de maatstaven van het

gemeentefonds) en bewoners van gedeelde woningen (kamerhuur, waarbij niet de kamer maar de gehele woning één keer meetelt in het gemeentefonds). In het tweede geval wordt door de gemeente geen f 100 uitgekeerd omdat deze groep studenten ook geen stijging van de lasten heeft ondervonden. Daarnaast is er in die gevallen vaak geen sprake van een zelfstandig huishouden. In deze situatie wordt aan de hoofdbewoner van het pand overigens wel een lastenverlichting van f 100 gegeven. Het is bij de opzet van de f 100-maatregel de bedoeling geweest dat ook bewoners van onzelfstandige woonruimten in aanmerking komen voor de f 100 lokale lastenverlichting. De Monitor Lokale lasten laat zien dat in 91% van de gemeenten dit feitelijk ook gedaan is. Daarnaast is in een aantal gemeenten nog een discussie gaande in hoeverre tot lastenverlichting voor deze groep gezinshuishoudingen zal worden overgegaan..." **ONDERZOEK** In het kader van het onderzoek werd het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Breda verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd het college van burgemeester en wethouders een aantal specifieke vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Verzoeker en het college van burgemeester en wethouders deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. Feiten

1. Verzoeker huurde in de maanden oktober 1997 tot en met februari 1998 gemeubileerde woonruimte in een boerderij in het buitengebied van Breda. Verzoeker stond ook op dit adres ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) van de gemeente Breda. Naar aanleiding van een artikel in een streekkrant, nam verzoeker op 6 juli 1998 telefonisch contact op met de gemeente Breda met de vraag of hij in aanmerking kon komen voor de zogenaamde Zalmsnip. Verzoeker kreeg naar zijn zeggen te horen dat hij niet in aanmerking kwam voor de Zalmsnip omdat hij geen hoofdbewoner van het pand in Breda was. Verzoeker was het met de afwijzing niet eens, en wendde zich tot de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman stuurde de brief van verzoeker van 7 juli 1998 in het kader van het kenbaarheidsvereiste door naar het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Breda.

2. In reactie op de klacht van verzoeker, liet het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Breda verzoeker bij brief van 24 september 1998 onder meer het volgende weten:

"De regering heeft in september 1997 bekend gemaakt de lokale lasten voor gezinshuishoudens te zullen verlagen. Reden hiertoe is de aanzienlijke stijging van de lokale lasten als gevolg van het milieubeleid van de rijksoverheid. Een en ander heeft geleid tot de vaststelling van de zogenaamde f 100-maatregel, welke beter bekend is onder de naam: Zalmsnip. Ter realisatie van de lastenverlichting heeft de regering gekozen

voor verankering (van; N.o.) deze regeling in de Gemeentewet door het invoegen van artikel 229d waarvan de tekst luidt:

1. Voor degenen die belastingplichtig zijn voor de belasting op grond van artikel 220, onderdeel a of artikel 221, eerste lid, onderdeel a, steeds voor zover het betreft zaken die geheel of gedeeltelijk tot woning dienen, wordt het belastingbedrag ter zake van deze belastingen verminderd met f 100,00. Het bedrag van de vermindering wordt afzonderlijk vermeld op het aanslagbiljet.

2. Indien het bedrag na vermindering negatief is, wordt een aanslag tot dat negatieve bedrag vastgesteld. Gelet op de wettekst en de memorie van toelichting voorziet de f 100-maatregel er in dat iedereen die een belastingaanslag krijgt voor de desbetreffende gemeentelijke belasting (onroerende-zaakbelastingen gebruikers, reinigingsheffing, of rioolrecht gebruikers) in aanmerking komt voor de lokale lastenverlichting. In de gemeente Breda is ervoor gekozen de uitbetaling van de Zalmsnip te koppelen aan de aanslag onroerende-zaakbelasting gebruikers. De belastingplichtige gezinshouders hebben een wettelijke aanspraak op de lokale lastenverlichting. Bewoners van niet-zelfstandige woonruimten worden niet in de gemeentelijke belastingheffing betrokken en hebben derhalve geen wettelijke aanspraak op de lastenverlichting. Het college van burgemeester en wethouders heeft zich in aansluiting op het bovenstaande op het standpunt gesteld, dat de f100-maatregel uitsluitend is bedoeld ter verlichting van de lokale lasten voor de belastingplichtige burgers. U voerde op 1 januari 1998 geen zelfstandig huishouden waardoor u ook niet belastingplichtig bent voor de onroerende-zaakbelasting gebruikers. Gegeven uw persoonlijke omstandigheden en gelet op genoemd wetsartikel komt u niet voor uitbetaling van de Zalmsnip in aanmerking. Met betrekking tot de bezwaar- of beroepsvoorziening deel ik u het volgende mede. De Zalmsnip betreft een fiscale maatregel. Artikel 23 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen zou derhalve de basis kunnen zijn voor het indienen van een bezwaarschrift. Echter een afwijzing op een verzoek tot uitbetaling van de Zalmsnip valt niet onder de in genoemd artikel vermelde definitie. Hoewel blijkens de tekst van artikel 229d, van de Gemeentewet de f 100-maatregel als 'een recht' is neergezet, heeft de wetgever niet in een bezwaar- of beroepsmogelijkheid voorzien." **B. Standpunt van verzoeker** Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtformulering onder **KLACHT**. **C. Standpunt van het college van burgemeester en wethouders** 1. Het standpunt van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Breda luidt onder meer als volgt:

"1. *De feiten:*

In de periode 12 oktober 1997 tot 3 augustus 1998 was verzoeker - blijkens informatie uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) van de gemeente Breda - ingeschreven op het adres (...) te Breda. Op dit adres huurde betrokkene een gemeubileerde kamer. Verzoeker was destijds als kamerbewoner inwonend bij de familie (...). (...)

2. *Het onderzoek:*

In uw brief van 25 november 1998 (brief van de Nationale ombudsman; N.o.) verzoekt u - in het kader van het door u te verrichten onderzoek in deze aangelegenheid - deze

afwijzing (afwijzing van verzoek van verzoeker om in aanmerking te komen voor de Zalmsnip; N.o.) nader te onderbouwen en te legitimeren. Daarbij stelt u een aantal nadere inhoudelijke vragen welke - kort samengevat - als volgt luiden.

1. Waarom volgt de gemeente Breda niet het door het Kabinet en door de VNG voorgestane beleid terzake van toepassing van de lastenverlichting (Zalmsnip) als bedoeld in artikel 229d Gemeentewet?

2. Wanneer en op welke wijze heeft de gemeente Breda besloten de Zalmsnip te beperken tot de belastingplichtigen voor het gebruikersdeel van de onroerende zaakbelastingen? 3.

Fiscaal-juridisch kader:

De Zalmsnipregeling (art. 229d Gemeentewet) voorziet erin dat diegenen die een aanslag voor het gebruikersdeel van de onroerende zaakbelastingen voor woonruimten ontvangen in aanmerking komen voor lokale lastenverlichting. Voor het begrip 'woonruimte' in art. 229d Gemeentewet is aansluiting gezocht bij het fiscale woonruimtebegrip van de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ):

- woning dienend tot hoofdverblijf; - woning met praktijkruimte; - recreatiewoning en overige woningen; - boerderij; - niet-woning deels in gebruik als woning. Derhalve hebben alle belastingplichtigen voor het gebruikersdeel van de onroerende zaakbelastingen bij woonruimten een wettelijke aanspraak op de vermindering van fl. 100,--. Het bedrag van de vermindering wordt door de gemeente Breda afzonderlijk op het aanslagbiljet gemeentelijke belastingen vermeld. Indien het verschuldigde belastingbedrag na vermindering negatief is, wordt een aanslag tot dat negatieve bedrag (teruggaaf) vastgesteld. Diegenen die in aanmerking komen voor kwijtschelding hebben, ingevolge deze wettelijke regeling, na de verwerking van het kwijtscheldingsbedrag nog recht op de Zalmsnip. Dit betekent dat bij volledige kwijtschelding de belastingplichtige niet alleen de opgelegde aanslag niet hoeft te betalen maar ook nog recht heeft op de uitbetaling van de Zalmsnip (middels een negatieve aanslag). De Zalmsnip wordt uitgekeerd aan alle belastingplichtige gebruikers van woonruimte op de belastingpeildatum 1 januari van het belastingjaar. Op basis van wetsduiding (art. 220b Gemeentewet) wordt bij gebruik door meer personen van onzelfstandige delen van een woonruimte (kamerverhuur) de gebruikersaanslag onroerende zaakbelasting opgelegd aan de verhuurder. De verhuurder wordt dan, hoewel hij dat feitelijk niet is, juridisch gezien als de gebruiker van die woonruimte aangemerkt. De verhuurder heeft dan voorts de wettelijke bevoegdheid de gebruikersaanslag onroerende zaakbelastingen te verhalen op de huurders (bijv. studenten). De huurders zijn daardoor juridisch indirect belastingplichtig en hebben derhalve eveneens recht op de Zalmsnip. De bewoners van niet-zelfstandige woonruimten (bejaardenhuizen, verzorgingstehuizen, enz.) zijn niet belastingplichtig en krijgen derhalve geen aanslag voor het gebruikersdeel van de onroerende zaakbelastingen. De tekst van de fiscaal-wettelijke regeling van de Zalmsnip (artikel 229d Gemeentewet) is volkomen eenduidig. 4. *Financieel kader:*

De uitkering door het Rijk ter dekking van de Zalmsnip-uitgaven is echter niet gebaseerd op het fiscale begrip 'woonruimte' zoals dat is vastgelegd in de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) en derhalve ook niet op de fiscaal-wettelijke Zalmsnip-regeling in de

Gemeentewet. De Rijksuitkering is daarentegen gebaseerd op het woonruimtebegrip in de Financiële verhoudingswet (FVW). Dit financiële woonruimtebegrip is (veel) ruimer dan het fiscaal-juridische woonruimtebegrip. In het financiële woonruimtebegrip zijn mede begrepen:

- wooneenheden (woonruimten met voor het wonen benodigde gemeenschappelijke voorzieningen zoals studenten- en verpleegstersflats); - bijzondere woongebouwen (woonruimten bestemd voor de huisvesting van institutionele huishoudens zoals bejaardenoorden, verpleeghuizen en gezinsvervangende tehuizen). Er is derhalve sprake van een substantiële discrepantie tussen de fiscaal-wettelijke Zalmsnipregeling (gebaseerd op het fiscale woonruimtebegrip van de Gemeentewet en de Wet WOZ) en het financiële kader (gebaseerd op het woonruimtebegrip van de FVW).

5. *Landelijk Zalmsnip-beleid?* In uw brief van 25 november 1998 suggereert u dat er door de VNG terzake van de toepassing van de Zalmsnip-regeling beleidsregels zouden zijn opgesteld. Zulks is niet het geval. Wel heeft de VNG op 4 december 1997 en op 12 februari 1998 haar leden uitvoerig geïnformeerd en geadviseerd over de inhoud en de uitvoering van de Zalmsnip-regeling (...). Evenmin is er van de zijde van het Rijk sprake geweest van enig geformaliseerd beleid terzake van de toepassing en de reikwijdte van de Zalmsnip-regeling. Wel zijn er van de zijde van niet-gemeentelijke bestuurders diverse publieke uitlatingen (omtrent de bedoeling van de wetgever) gedaan die het beeld genereren dat de Zalmsnip-regeling - ondanks de duidelijke en rechtlijnige wettekst - extensief moet worden uitgelegd. Tegelijkertijd moet daarbij nadrukkelijk worden gewezen op het feit dat tot op heden geen enkele niet-gemeentelijke bestuurder heeft aangegeven waar - bij het loslaten van de rechtlijnige fiscaal wettelijke systematiek - de scheidslijn voor het wel of niet toekennen van de Zalmsnip moet worden getrokken. Dat de wetgever bij de Zalmsnip-regeling geen doordachte en logisch consistente wetgeving heeft gerealiseerd blijkt ook uit de omstandigheid dat een belanghebbende bij een eventueel niet toekennen van de Zalmsnip - ongeacht waar de scheidslijn tussen het wel en niet toekennen is gelegen - geen fiscale rechtsbescherming (belastingrechter) heeft. Er zijn daardoor - een beperkt aantal - gemeenten die de Zalmsnip volledig in overeenstemming met de fiscaal-juridische systematiek (OZB-belastingplicht gebruikersdeel bij woonruimten) toepassen (d.w.z. alle belastingplichtige gezinshuishoudens en belastingplichtige kamerbewoners per voordeur; niet bejaarden, verpleegden, gedetineerden enz.) Er zijn ook veel gemeenten die de Zalmsnip ruimer toepassen waarbij tal van variaties zijn bedacht; - Zalmsnip wel voor bejaarden, niet voor gedetineerden; - Zalmsnip ook voor niet-OZB belastingplichtige woonwagen- en woonbootbewoners (waarbij evenmin sprake is van een belasting op roerende woonruimten):

- Zalmsnip voor alle individuele studenten; - Zalmsnip voor alle bejaarden, in beginsel niet voor studenten of andere kamerbewoners; - Zalmsnip voor bejaarden, studenten enz. alleen op aanvraag; - enz. Bij kleinere gemeenten kan - blijkens informatie van de VNG - in het algemeen worden geconcludeerd dat naarmate de omvang van de gemeente afneemt de uitvoering van de Zalmsnipregeling stringenter is. In de Tweede Kamer zijn met betrekking tot de uitvoering van de lastenverlichting meerdere malen vragen gesteld. In de

beantwoording is door de Minister van Financiën gesteld dat de gemeenten een zekere discretionaire bevoegdheid hebben met betrekking tot degenen, die niet als belastingplichtige volgens artikel 229d Gemeentewet in aanmerking komen voor toekenning van de lastenverlichting. Overigens geven ook de staatssecretaris en de Minister van Financiën in hun antwoorden geen eenduidige beleidslijn voor de uitvoering van de maatregel. Zo wordt bijvoorbeeld wel een verband gelegd met de woonruimten, ook de onzelfstandige, waarvoor via het Gemeentefonds f 100 is uitgekeerd. Maar indien sprake is van gevangencellen zou een uitkering aan de betreffende gevangenen niet mogen plaats vinden. Wij verwijzen voor wat betreft de Tweede Kamer-vragen en de antwoorden daarop naar de stukken van de Tweede kamer.

6. Toepassing van de Zalmsnip-regeling in de gemeente Breda:

Op 15 september 1998 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Breda de Beleidsregels lokale lastenverlichting (Zalmsnip) vastgesteld (...). De inhoud daarvan spreekt voor zich en moet hier als ingelast worden beschouwd. Bij het Bredase beleid wordt het toekennen van de Zalmsnip op grond van het fiscaal-juridische woonruimtebegrip (Gemeentewet en Wet WOZ) verlaten en wordt het ruimere financiële woonruimtebegrip gehanteerd waardoor de kring Zalmsnipgerechtigden aanmerkelijk is uitgebreid. Kort samengevat komt de Bredase Zalmsnip-regeling er op neer dat aan belastingplichtige (hoofd)bewoners van zelfstandige woonruimten, de individuele bewoners van institutionele zorgcentra (bejaardenoorden, verpleeghuizen e.d.) en daar waar sprake is van kamerverhuurpanden met onzelfstandige woonruimten, de Zalmsnip wordt uitgekeerd. Bij kamerverhuurpanden - waar sprake is van onzelfstandige woonruimten (zoals studentenhuizen met gemeenschappelijke voorzieningen) - geldt evenwel dat de Zalmsnip slechts éénmaal 'per voordeur' wordt uitbetaald. Dit in overeenstemming met de fiscaal-juridische systematiek dat de aanslag onroerende zaakbelastingen (gebruikersdeel) voor dit soort panden eveneens éénmaal 'per voordeur' wordt opgelegd.

7. Toepassing van de Zalmsnip-regeling in dit concrete geval:

Met dagtekening 31 maart 1998 is de aanslag onroerende zaakbelastingen 1998 (gebruikersdeel) voor de woning (...) aan de belastingplichtige (hoofd)bewoner (...) opgelegd. Deze gebruikersaanslag betrof de gehele woning als zijnde volkomen zelfstandig WOZ-object. Bij deze aanslagregeling is aan deze belastingplichtige (automatisch) de Zalmsnip toegekend en is het bedrag van de aanslag met fl. 100,- verminderd. Derhalve is in dit concrete geval rechtstreeks toepassing gegeven aan artikel 229d Gemeentewet. Voor het toekennen van de Zalmsnip aan andere (mede) bewoners van deze zelfstandige woning (...) biedt noch de fiscaal-wettelijke regeling in de Gemeentewet noch het woonruimtebegrip van de Financiële verhoudingswet enig fundament. In deze merken wij op dat voor het pand (...) geen kamerverhuurvergunning is afgegeven. Uit het bevolkingsregister blijkt in deze gevallen niet of sprake is van samenwoning of kamerhuur. Omdat een dergelijke situatie tevens niet valt onder het woonruimtebegrip van de Financiële verhoudingswet is ook ter zake van deze "onzelfstandige woonruimte" geen f 100,00 uitgekeerd door het Rijk aan de gemeente. Het tevens toekennen van de Zalmsnip aan de verzoeker (een niet-belastingplichtige

kamerbewoner/medebewoner woonachtig in de zelfstandige woning van zijn belastingplichtige hospita aan wie de Zalmsnip is toegekend) genereert een cumulatie bij het toekennen van de Zalmsnip die de wetgever bij het opstellen van de Zalmsnip-regeling nimmer heeft bedoeld. 8. *Conclusie:*

De gemeente Breda voert een beleid ter zake van de zogenaamde Zalmsnipregeling, dat verder gaat dan de wettelijke regeling. Van een landelijk, door de wetgever of de VNG omschreven, uniform uitvoeringsbeleid is geen sprake. De gemeente Breda volhardt in haar standpunt dat aan verzoeker, (...), voor belastingjaar 1998 de Zalmsnip niet kan worden toegekend binnen het door haar vastgestelde beleid. Wij concluderen tot handhaving van de beslissing van het hoofd van de afdeling Belastingen als vermeld in zijn brief van 24 september 1998."

2. Het college van burgemeester en wethouders verwijst in de reactie op de klacht naar een tweetal brieven van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) aan de leden. De brief van de VNG van 12 februari 1998 luidt onder meer als volgt:

"1. Inleiding De rijksregelgeving rond de lokale lastenvermindering (de Zalmsnip) is nu compleet, gezien de behandeling van de begroting van het Gemeentefonds in de Eerste Kamer op 3 februari jl. In vervolg op eerdere leden- en nieuwsbrieven geven wij u een overzicht van de gevolgen van de uiteindelijke vormgeving van deze maatregelen voor de gemeentelijke belastingheffing vanaf 1998. Daarbij zal aandacht worden besteed aan het verloop van het grillige wetgevingsproces, alsmede aan de verplichtingen en keuzemogelijkheden die de uiteindelijke uitkomst met zich brengt.

2. Wetgevingsproces Het resultaat van het wetgevingsproces is dat gemeenten in 1998 en 1999 verplicht zijn de lokale lastenvermindering uit te voeren, maar bij de methodiek de keuze hebben tussen drie heffingen:

- de onroerendezaakbelasting van gebruikers; - de reinigingsheffingen; - het rioolrecht van gebruikers. Omdat het wetgevingsproces grillig is verlopen - en er derhalve in de praktijk nogal wat onzekerheid blijkt te bestaan - geven wij hieronder de hoofdlijnen van dit proces weer. In onze ledenbrief van 3 december 1997, (...) stelden wij u ervan op de hoogte dat de Tweede Kamer het oorspronkelijke wetsvoorstel inzake lokale lastenverlichting (dat deel uitmaakte van het belastingplan) zodanig had geamendeerd, dat de vermindering van f100,- gerealiseerd zou moeten worden via de onroerendezaakbelasting (OZB) voor gebruikers en - voorzover van toepassing - via de gebruikersbelasting op roerende woon- en bedrijfsruimten. Zoals wij u reeds per nieuwsbrief meedeelden, is dit geamendeerde wetsvoorstel nog in 1997 door de Eerste Kamer aanvaard en per 1 januari 1998 in werking getreden, hetzelfde geldt voor de afschaffing van de milieuleges (...). Zowel de behoefte aan ruimere keuzemogelijkheden voor gemeenten als de door de amendering ontstane problemen voor onder meer de gemeenten die reeds gevorderd waren met de voorbereiding op basis van het oorspronkelijke wetsvoorstel, leidden eind 1997 bij de behandeling van de begroting van het Gemeentefonds tot aanvaarding van een nieuw amendement van de Tweede Kamer. Dit amendement, waarover u ook bij nieuwsbrief bent geïnformeerd, strekte ertoe om gemeenten een keuze te geven. De methodiek van het oorspronkelijke wetsvoorstel (vermindering via reinigingsheffingen of rioolrecht) zou via dit

amendement (naast de vermindering via de OZB) alsnog in de Gemeentewet worden opgenomen. Gezien de late behandeling in de Tweede Kamer kon het wetgevingsproces echter niet meer tijdig worden afgerond, zodat deze keuzemogelijkheid met terugwerkende kracht in de wet zou moeten worden opgenomen. Op aandrang van de VNG heeft de Eerste Kamer de begroting van het Gemeentefonds op 3 februari 1998 versneld behandeld, hetgeen met terugwerkende kracht per 1 januari (...) heeft geleid tot de situatie zoals die aan het begin van het onderdeel is beschreven. (...)

3. Inhoudelijke aspecten In de eerdergenoemde ledenbrief zijn wij reeds ingegaan op een aantal aspecten van de lokale lastenvermindering, met name via de onroerendezaakbelasting voor gebruikers. Vanwege de uitbreiding van de keuzemogelijkheden voor gemeenten menen wij er echter goed aan te doen de zaken (nogmaals) op een rijtje te zetten, hoewel dit enige herhaling met zich brengt. a. Keuzemogelijkheid en verplichte vermindering Zoals vermeld hebben gemeenten een keuze via welke belasting zij de vermindering van f 100 vormgeven. Bij deze keuze zullen in het algemeen uitvoeringsaspecten een rol spelen - die per gemeente kunnen verschillen naar gelang de wijze waarop de belastingheffing is vormgegeven (bijvoorbeeld via gecombineerde aanslagen, meeliften). Daarnaast kan het een rol spelen dat de groep belastingplichtigen voor de verschillende heffingen niet helemaal gelijk is. Bij recreatiewoningen is er bijvoorbeeld in een aantal gevallen geen belastingplichtige voor de afvalstoffenheffing (en dus geen verplichte vermindering) in die gevallen waarin niet wordt ingezameld; voor de OZB is er echter wel een belastingplichtige gebruiker (en dus een verplichte vermindering, zie echter ook onderdeel g). De keuze hoeft niet te leiden tot een aanpassing van de verordeningen (zie ook onderdeel d). Het verdient wel aanbeveling hierover een openbaar besluit te nemen. Indien de keuze is gemaakt, dient de gemeente iedereen die op 1 januari belastingplichtig is voor de desbetreffende heffing (in een groot aantal gevallen blijken dit de gebruikers-OZB te zijn) de vermindering te geven; (...) Degenen die niet belastingplichtig zijn voor de gekozen heffing, vallen strikt genomen niet onder deze verplichting. Het Kabinet vindt het echter wenselijk dat alle huishoudens een koopkrachtvoordeel genieten (...). b. Niet-belastingplichtige huishoudens Wat betreft lastenverlichting bij niet-belastingplichtige huishoudens (zoals studentenhuizen en bejaardenoorden) geldt dat deze strikt genomen niet onder de werking van deze regeling vallen, omdat zij geen aanslag gebruikersdeel OZB ontvangen. Hetzelfde geldt veelal voor het rioolrecht en de reinigingsheffingen. Bij de uitvoering van de regeling spelen drie begrippen een rol:

- belastingplichtige; - woonruimte; - huishouden. Hoewel gemeenten geen verplichting hebben om niet-belastingplichtige huishoudens tegemoet te komen, verzoekt het Kabinet dringend om alle huishoudens te laten genieten van het koopkrachtvoordeel. Dit betreft derhalve de belastingplichtigen (verplicht) en de overige (niet-belastingplichtige) huishoudens. Het begrip huishouden is in de regelgeving niet gedefinieerd, hetgeen uitvoering van de wens van het Kabinet bemoeilijkt. Een aanknopingspunt voor de niet-belastingplichtige huishoudens kan worden gevonden in de wijze waarop het Rijk financiële middelen ter beschikking stelt. De uitkering door het Rijk is gebaseerd op het

begrip woonruimte zoals gehanteerd in de Financiële-verhoudingswet (maatstaf 21). Onder deze maatstaf zijn ook begrepen wooneenheden (woonruimten met voor het wonen gemeenschappelijke voorzieningen, zoals studenten- en verpleegstersflats) en bijzondere woongebouwen (woonruimten bestemd voor de huisvesting van institutionele huishoudens, zoals bejaardenoorden, verpleeghuizen en gezinsvervangende tehuizen). In de praktijk blijkt in een aantal gevallen deze uitkering als uitgangspunt te worden genomen: een tegemoetkoming wordt in principe ook verstrekt aan de bewoners van dergelijke wooneenheden en woongebouwen. Een en ander valt als volgt schematisch weer te geven:

- indien als gebruiker in belastingheffing: f 100 tegemoetkoming; - indien als gebruiker niet in belastingheffing; . zowel woonruimte als huishouden: f 100 tegemoetkoming; . geen woonruimte, wel huishouden: alleen f 100 tegemoetkoming indien wetgever dit bedoeld/genoemd heeft; . wel woonruimte, geen huishouden: alleen f 100 tegemoetkoming indien wetgever dit bedoeld/genoemd heeft

Op dit principe kunnen nog enige nuanceringen worden aangebracht:

- Het Kabinet noemt ook uitdrukkelijk bewoners van woonboten en woonwagens als huishoudens (die niet vallen onder het begrip woonruimte). - Voor de OZB zijn dezen veelal niet belastingplichtig, voor rioolrecht en afvalstoffenheffing in veel gevallen wel. - Ook bijvoorbeeld cellen in penitentiaire inrichtingen en dergelijke vallen onder het begrip woonruimte; niet in alle gevallen ligt het voor de hand ook aan deze personen een tegemoetkoming te verstrekken. - Naast bijvoorbeeld studenten die gehuisvest zijn in woonruimten in de zin van de Financiële-verhoudingswet, zijn er ook studenten die bij een particulier op een kamer wonen. Vanuit overwegingen van gelijkheid kan het gewenst zijn ook deze groep een tegemoetkoming te verlenen. Indien de gemeente heeft bepaald welke niet-belastingplichtige huishoudens voor een tegemoetkoming in aanmerking komen, resteert de vraag op welke wijze deze huishoudens bereikt kunnen worden. Hiertoe kan de gemeente de volgende wegen bewandelen (afzonderlijk of in combinatie):

- gebruikmaken van (gemeentelijke) bestanden zoals het GBA (met inachtneming van privacyaspecten); - via contacten met de verhuurders van onzelfstandige woonruimten (stichtingen studentenhuysvesting, directies bejaardenoorden), waarbij rechtstreeks gegevens verkregen kunnen worden of formulieren uitgereikt; - eigen initiatief van de niet-belastingplichtige huishoudens (via aanmeldingsformulier) die menen recht te hebben op de tegemoetkoming, eventueel gestimuleerd via (gerichte) publiciteit."

D. Reactie op verslag van bevindingen

1. In reactie op het verslag van bevindingen wees de gemeente Breda op het concept voorstel van wet met betrekking tot de lastenverlichting voor de jaren na 1999. Ook daarin speelt de beleidsvrijheid van de gemeente een rol.

2. Daarnaast gevraagd deelde de gemeente telefonisch nog mee dat de gemeente in de Beleidsregels lokale lastenverlichting heeft willen aansluiten bij het woonruimtebegrip van de Financiële-verhoudingswet en de daarop gebaseerde regelgeving.

Beoordeling

I. . Inleiding

1. In 1997 besloot het kabinet, ten behoeve van alle huishoudens, tot een verlichting van de lokale lasten met ingang van 1 januari 1998. Dit heeft geleid tot het invoegen van artikel 229d in de Gemeentewet. In dit artikel wordt bepaald dat diegenen die een aanslag ontvangen inzake gebruikersheffing onroerende zaakbelasting, reinigingsheffing of heffing rioolrechten recht hebben op een vermindering van het bedrag van die aanslag met f100,-. Het artikel is met terugwerkende kracht ingevoerd per 1 januari 1998. Dit is gebeurd na de behandeling van de begroting van het gemeentefonds in de Eerste Kamer der Staten-Generaal op 3 februari 1998. Het kabinet heeft meermalen aangegeven dat de gemeenten ook buiten het hiervoor aangegeven fiscale traject huishoudens moeten zien te bereiken met de f 100 koopkrachtverbetering. Dat wil zeggen dat huishoudens die geen aanslag inzake de onroerende zaakbelasting, de reinigingsheffing of de rioolrechten ontvangen, in beginsel ook in aanmerking behoren te komen voor f 100 lastenverlichting (de zogenoemde Zalmsnip; zie **ACHTERGROND** onder 4, 4.1. en 4.2).

2. Het kabinet heeft in verband met bedoelde vermindering van de lokale lasten de gemeenten financiële middelen ter beschikking gesteld. Dit is gebeurd via het gemeentefonds. De bijdrage aan het gemeentefonds is gebaseerd op het begrip woonruimte zoals dat wordt gehanteerd in de regelingen ter uitvoering van de Financiële-verhoudingswet (zie **ACHTERGROND** onder 2b en 2c). Dit betekent dat er ook een bijdrage wordt verstrekt voor een bepaalde categorie niet-belastingplichtige huishoudens. Onder het begrip woonruimte zijn namelijk ook begrepen wooneenheden (woonruimten met voor het wonen gemeenschappelijke voorzieningen, zoals studenten- en verpleegstersflats) en bijzondere woongebouwen (woonruimten bestemd voor de huisvesting van institutionele huishoudens, zoals bejaardenoorden en verpleeghuizen). Voor de huurder (niet zijnde de hoofdbewoner) van een kamer ontvangt de gemeente echter niet een bijdrage via het gemeentefonds als het gaat om gedeelde bewoning. Gemeenten ontvangen aldus niet voor elk huishouden een bijdrage (zie **ACHTERGROND** onder 5 en 6).

II. . Ten aanzien van verzoekers klacht

1. Verzoeker klaagt er over dat de gemeente Breda niet bereid is om hem de Zalmsnip uit te betalen, omdat hij niet kan worden beschouwd als belastingplichtige in het kader van de gemeentelijke heffingen.

2. In zijn reactie op de klacht heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Breda aangegeven dat Breda zich bij de toekenning van de Zalmsnip niet beperkt tot die huishoudens die daarvoor op grond van artikel 229d van de Gemeentewet in aanmerking komen. Het college heeft aangegeven dat bij de toekenning van de Zalmsnip wordt uitgegaan van het zogenaamde financiële woonruimtebegrip. Daarmee

wordt bedoeld op het woonruimtebegrip ingevolge de regelingen ter uitvoering van de Financiële-verhoudingswet. Dit uitgangspunt van de gemeente Breda is niet geheel in lijn met de expliciete wens van het kabinet om alle huishoudens te laten profiteren van de lastenverlichting. Niettemin acht de Nationale ombudsman het wel te billijken wanneer een gemeente een dergelijk uitgangspunt kiest. Immers, gemeenten ontvangen in verband met de Zalmsnip alleen middelen uit het gemeentefonds voor de categorieën huishoudens die een woonruimte bewonen in de zin van de Financiële-verhoudingswet.

3. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman is gebleken dat verzoeker niet kan worden aangemerkt als belastingplichtige in het kader van artikel 229d van de Gemeentewet. In zoverre kan hij geen aanspraak doen gelden op de Zalmsnip. Verder is gebleken dat de door verzoeker gehuurde kamer niet kan worden beschouwd als een wooneenheid (woonruimte met gemeenschappelijke voorziening) zoals bedoeld in de regelingen ter uitvoering van de Financiële-verhoudingswet, waarvoor de gemeente Breda in verband met de Zalmsnip een bijdrage ontvangt uit het gemeentefonds. Dit betekent dat Breda voor personen in de situatie als die van verzoeker geen bijdrage ontvangt van het Rijk. Beide omstandigheden tezamen genomen, ziet de Nationale ombudsman geen reden voor kritiek op de beslissing van de gemeente Breda om verzoeker niet de Zalmsnip uit te betalen. De onderzochte gedraging is dan ook behoorlijk.

4. In dit verband dient overigens nog wel te worden opgemerkt dat in de Beleidsregels lokale lastenverlichting die het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Breda op 15 september 1998 heeft vastgesteld de onder II.2. bedoelde aansluiting bij het woonruimtebegrip van de Financiële-verhoudingswet en de daarop gebaseerde regelgeving (zie **ACHTERGROND** onder 2b en 2c) niet geheel correct is verwerkt. Het college hanteert namelijk een te eng woonruimtebegrip bij kamerverhuur (Secundair, onder 1.). Daardoor worden ook kamerbewoners uitgesloten van zogenaamde wooneenheden voor wie de gemeente wel een bijdrage op basis van de Financiële-verhoudingswet ontvangt. Dit is reden voor het doen van een aanbeveling aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Breda om de genoemde Beleidsregels in overeenstemming te brengen met zijn eigen hiervoor, onder II.2., bedoelde standpunt, inhoudend dat wordt uitgegaan van het zogenaamde financiële woonruimtebegrip.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Breda is niet gegrond. **AANBEVELING** Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Breda wordt in overweging gegeven de Beleidsregels lokale lastenverlichting in overeenstemming te brengen met zijn standpunt dat bij de toekenning van de Zalmsnip dient te worden aangesloten bij het woonruimtebegrip van de Financiële-verhoudingswet.