

RAPPORT 1997/013, NATIONALE OMBUDSMAN, 14 JANUARI 1997

Klacht	1
Achtergrond	1
Onderzoek	3
Bevindingen	3
Beoordeling en conclusie	5
Aanbeveling	6

KLACHT

Op 20 augustus 1996 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer G. te Raamsdonkveer met een klacht over een gedraging van het waterschap de Dongestroom te 's-Gravenmoer. Verzoeker had zich al eerder, bij brief van 18 april 1996, 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 eerdergenoemde gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van het dagelijks bestuur van het waterschap de Dongestroom te 's-Gravenmoer, werd een onderzoek ingesteld.

Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt erover dat het waterschap de Dongestroom zijn verzoek tot teruggave van aanmaningskosten ten bedrage van f 10,- bij brief van 1 februari 1996 heeft afgewezen.

ACHTERGROND

1. Waterschapswet (Wet van 6 juni 1991, Stb. 444)
Artikel 123, eerste en tweede lid:

"1. Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

- a. waterschapsbelasting: de belastingen die het waterschap heft, bedoeld in artikel 113;
- b. Algemene wet: de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Stb 1959, 301).
2. Onverminderd het overigens in dit hoofdstuk bepaalde geschieden de heffing en de invordering van waterschapsbelastingen met toepassing van de Algemene Wet en de Invorderingswet 1990 (Stb. 221) als waren die belastingen rijksbelastingen.
3. Onverminderd het overigens in dit hoofdstuk bepaalde, gelden de bevoegdheden en verplichtingen van de hierna vermelde, in de Algemene Wet en de Invorderingswet 1990 genoemde functionarissen, met betrekking tot de waterschapsbelasting voor de daarachter genoemde colleges of functionarissen:
 - a. Onze minister van Financien: het algemeen bestuur, tenzij dat orgaan het dagelijks bestuur heeft aangewezen;
 - b. het bestuur van 's-Rijks belastingen en de directeur of de inspecteur: het dagelijks bestuur;
 - c. de ontvanger: de ambtenaar van het waterschap, belast met de invordering van waterschapsbelastingen;
 - d. de ambtenaren van de rijksbelastingdienst: de ambtenaren van het waterschap, belast met de heffing of de invordering van waterschapsbelastingen;
 - e. de belastingdeurwaarder: de daartoe door het dagelijks bestuur aangewezen ambtenaar van het waterschap, dan wel een als belastingdeurwaarder van het waterschap aangewezen deurwaarder, bedoeld in het Deurwaardersreglement.
4. (...)"

2. Invorderingswet 1990 (Wet van 30 mei 1990, Stb. 221) Artikel 11:

"Indien de belastingschuldige een belastingaanslag niet binnen de gestelde termijn betaalt, maant de ontvanger hem schriftelijk aan om alsnog binnen tien dagen na de dagtekening van de aanmaning te betalen, onder kennisgeving dat de belastingplichtige anders door de middelen bij de wet bepaald tot betaling zal worden gedwongen. De aanmaning kan betrekking hebben op verschillende belastingaanslagen."

3. Kostenwet invordering rijksbelastingen (Wet van 12 februari 1969, Stb. 83) Artikel 1:

"Ter zake van het verrichten van werkzaamheden voor de invordering van bedragen door de zorg van een inzake rijksbelastingen bevoegde ontvanger en door een belastingdeurwaarder op grond van de bepalingen van de Invorderingswet 1990, de Wet inzake douane of enige andere wettelijke bepaling worden aan degene die in gebreke is gebleven het verschuldigde tijdig te betalen, kosten in rekening gebracht volgens het bepaalde in de volgende artikelen."

Artikel 2:

"Voor het verzenden van een aanmaning tot betaling is verschuldigd 10 bij een gevorderde som tot 1000 en 20 bij een gevorderde som van 2000 of meer."

(...)

Artikel 7:

"1. Tegen de door de ontvanger of de belastingdeurwaarder in rekening gebrachte kosten van vervolging welke niet voortspruiten uit de gerechtelijke tenuitvoerlegging van het dwangbevel kan degene van wie die kosten worden gevorderd een bezwaarschrift, onderscheidenlijk een beroepschrift indienen bij de ontvanger (...). 2. Het bezwaar- of beroepschrift kan niet zijn gegrond op de stelling dat het aanslagbiljet of de aanmaning niet is ontvangen."

4. Nationale ombudsman, Jaarverslag 1993 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 655 nr. 1-2)

Pagina 32:

"... Het uitgangspunt van beoordeling door de Nationale ombudsman is dat het risico van het niet-ontvangen van poststukken die niet aangetekend of met bericht van ontvangst zijn verzonden voor rekening komt van de afzender. Deze benadering - die steun vindt in uitspraken van verschillende rechterlijke instanties - wordt gevolgd ongeacht de vraag wie de afzender is, burger of overheid. Dit betekent dat wanneer de geadresseerde stelt een bepaald stuk niet te hebben ontvangen, op de verzender de bewijslast rust om aannemelijk te maken dat het bewuste stuk is verzonden en ook moet zijn aangekomen. Wanneer de verzender daar niet in slaagt komen de eventuele gevolgen daarvan voor zijn rekening."

Voor de burger houdt dit standpunt in dat hij, als hij op dit punt absolute zekerheid wil, er goed aan doet om gebruik te maken van een van de bijzondere wijzen van verzending. Daartegen behoeft in zijn geval ook geen overwegend bezwaar te bestaan, omdat het doorgaans zal gaan om incidentele correspondentie.

Voor de overheid ligt dat in de regel geheel anders; daar gaat het vaak om (zeer) grote aantallen te verzenden stukken. Verzending per gewone post is dan om redenen van doelmatigheid aanvaardbaar. Zo'n standpunt berust op de afweging van de kosten van verzending op een bijzondere wijze tegen de gevolgen van het risico dat in incidentele gevallen niet kan worden bewezen dat een bepaald stuk ook werkelijk is aangekomen. In het geval van dwanginvordering of van het opleggen van verhogingen kunnen deze gevolgen betekenen dat alsnog moet worden aangemaand, en dat de desbetreffende kosten niet in rekening kunnen worden gebracht of dat verhogingen moeten vervallen..."

Het hiervoor weergegeven standpunt van de Nationale ombudsman met betrekking tot de verzending van poststukken is inmiddels door een groot aantal bestuursorganen overgenomen, waaronder de Belastingdienst, de Informatie Beheer Groep en het Centraal Justitieel

Incassobureau van het ministerie van Justitie (CJIB).

Ter illustratie een voorbeeld uit het verslagjaar 1993 (blz. 185):

In het onderzoek dat leidde tot openbaar rapport 93/006 was de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften aan de orde. Het Centraal Justitieel Incassobureau verzendt de beschikkingen die ingevolge genoemde wet worden genomen per gewone post. Verzoeker stelde dat hij niet de beschikking had ontvangen, maar wel de eerste aanmaning, waarbij de boete van 50 was verhoogd tot 62,50. De Nationale ombudsman was van oordeel dat het risico van de verzending per gewone post voor de afzender is, en deed de minister van Justitie de aanbeveling de wettelijke verhoging van 12,50 terug te betalen. De minister van Justitie heeft deze aanbeveling opgevolgd.

In 1994 vond overleg plaats tussen de leiding van de Informatie Beheer Groep (IBG) en de Nationale ombudsman over de problematiek van de aanmaningen. De IBG had in de periode daarvoor inmiddels een tiental aanbevelingen van de Nationale ombudsman afgewezen om de kosten van dwangbevelen niet te innen, of, indien deze al waren betaald, te restitueren. De IBG besloot vervolgens om, alvorens een dwangbevel uit te vaardigen, debiteuren nog een tweede maal per gewone post aan te manen. In het geval dat de IBG twee correct geadresseerde aanmaningen heeft verstuurd, kon de debiteur, naar het oordeel van de Nationale ombudsman, in beginsel niet langer volstaan met het uitsluitend ontkennen van de ontvangst van beide aanmaningen.

Tevens besloot de IBG om alsnog de eerder afgewezen tien aanbevelingen op te volgen (Jaarverslag 1994, blz. 228).

ONDERZOEK

In het kader van het onderzoek werd het dagelijks bestuur van het waterschap de Dongestroom verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag aan te vullen. De reactie van het waterschap gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen.

BEVINDINGEN

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

1. De feiten

1.1. Op 10 november 1995 stuurde het waterschap de Dongestroom (hierna: het waterschap) verzoeker een aanmaning, in verband met het uitblijven van betaling van de aanslag waterschapslasten over 1995. Daarbij werd de aanslag verhoogd met 10,- aanmaningskosten.

1.2. Verzoeker berichtte het waterschap bij brief van 6 december 1995 dat hij voor de betreffende aanslag geen acceptgiro had ontvangen. Hij verzocht om die reden de inmiddels betaalde aanmaningskosten terug te storten op zijn rekening.

1.3. In reactie op verzoekers brief van 6 december 1995 berichtte het waterschap verzoeker op 1 februari 1996 het volgende:

"...De aanslag waterschapsomslag 1995 is verstuurd met dagtekening 31-07-1995 en betaaldatum 30-09-1995.

De aanmaning is vijf weken na het verstrijken van de betaaltermijn verzonden, dagtekening 10-11-1995.

Zowel de aanslag als de aanmaning zijn naar uw huidige adres gestuurd en dus moeten wij ervan uit gaan dat de aanslag is aangekomen.

In artikel 7, lid 2 van de Kostenwet staat dat een bezwaar niet kan zijn gegrond op de stelling dat de aanslag of de aanmaning niet is ontvangen, dus kunnen wij niet overgaan tot retourneren van de aanmaningskosten a f 10,-...."

2. Het standpunt van verzoeker

Het standpunt van verzoeker is samengevat onder KLACHT.

3. Het standpunt van het waterschap de Dongestroom

In reactie op de klacht deelde het waterschap het volgende mee:

"...Op 25 mei 1996 heeft het Dagelijks Bestuur van het Waterschap van u een schrijven gedateerd 24 mei ontvangen waarin wordt medegedeeld dat u een klacht van (verzoeker. N.o.) heeft ontvangen en deze niet in behandeling neemt. Wel heeft u het door u ontvangen verzoekschrift op verzoek van (verzoeker; N.o.) naar het Waterschap toegestuurd om het Dagelijks bestuur in de gelegenheid te stellen hierop te reageren.

(...) - Op het verzoekschrift van (verzoeker; N.o.) welke u heeft doorgestuurd is door het waterschap niet gereageerd.

Met het schrijven van 1 februari 1996 heeft het waterschap (verzoekers; N.o.) brief van 6 december 1995 voldoende beantwoord.

- Art 7 lid 1 van de Kostenwet invordering rijksbelastingen stelt dat tegen de door de ontvanger of de belastingdeurwaarder in rekening gebrachte kosten van vervolging welke niet voortspuiten uit de gerechtelijke tenuitvoerlegging van het dwangbevel degene van wie die kosten worden gevorderd een bezwaarschrift, onderscheidenlijk een beroepschrift kan indienen bij de ontvanger.

De in rekening gebrachte kosten van vervolging welke niet voortspuiten uit de gerechtelijke tenuitvoerlegging van het dwangbevel zijn volgens mij de aanmaningskosten of betekeningkosten. Hiertegen kan een bezwaarschrift ingediend worden bij de ontvanger.

- Art 7 lid 2 van de Kostenwet invordering rijksbelastingen stelt dat het bezwaar- of beroepschrift niet gegrond kan zijn op de stelling dat het aanslagbiljet of de aanmaning niet is ontvangen.

Onze interpretatie is dat het bezwaar niet gegrond kan zijn als degene die bezwaar maakt tegen de aanmaningskosten stelt dat deze het aanslagbiljet niet heeft ontvangen.

Mocht (verzoeker; N.o.) alsnog bezwaar willen maken tegen de aanmaningskosten dan zullen we deze ambtshalve in behandeling nemen..."

4. Reactie op het verslag van bevindingen van het waterschap de Dongestroom

4.1. In reactie op het verslag van bevindingen bracht het waterschap het volgende naar voren:

"...het dagelijks bestuur verwijst naar de Fiscale encyclopedie De Vakstudie Invorderingswet en met name de aantekeningen 25 en 26 van het artikelsgewijs commentaar bij artikel 11 Invorderingswet 1990 (...) De parlementaire behandeling bij de totstandkoming van de Invorderingswet 1990 met betrekking tot artikel 17, derde lid, Invorderingswet 1990 is in dit verband is ook van belang.

Artikel 17, derde lid, Invorderingswet 1990 kent een zelfde bepaling als artikel 7, tweede lid, Kostenwet.

Op blz. 53 van de Memorie van toelichting staat ten aanzien van artikel 17, derde lid, Invorderingswet 1990: 'De eerste volzin van het derde lidheeft de strekking weinig serieuze verzetsacties uit te sluiten teneinde onnodige vertraging bij de tenuitvoerlegging van het dwangbevel te voorkomen';

- in de bijlage bij het rapport van bevindingen verwijst u naar andere jurisprudentie ten aanzien

van de verzending van poststukken. Desgevraagd heeft u deze jurisprudentie naar ons gefaxt. De vergelijking met deze jurisprudentie gaat echter mank. Het essentiële verschil is immers dat de wetgever in artikel 7, tweede lid, Kostenwet expliciet bepaalt dat een bezwaarschrift niet kan zijn gegrond op de stelling dat het aanslagbiljet of de aanmaning niet is ontvangen. Bij de door u genoemde jurisprudentie ontbrak een dergelijke wettelijke bepaling;

- ingevolge artikel 16 van de Wet Nationale ombudsman is de Nationale ombudsman niet bevoegd een onderzoek in te stellen of voort te zetten betreffende algemeen verbindende voorschriften. De Nationale ombudsman is derhalve niet bevoegd een onderzoek in te stellen naar artikel 7, tweede lid, Kostenwet..."

4.2. In het in de reactie genoemde commentaar bij artikel 11 Invorderingswet wordt onder meer het volgende vermeld:

"...Art. 7 Kostenwet bepaalt dat het bezwaarschrift tegen de in rekening gebrachte kosten niet kan zijn gegrond op de stelling dat het aanslagbiljet of de aanmaning niet is ontvangen. Deze bepaling moet niet serieuze bezwaarschriften voorkomen. Een vergelijkbare bepaling is te vinden in art.

17, derde lid, Invorderingswet 1990 (aant. 26).

(...)

26. Niet ontvangen van de aanmaning is geen grond voor verzet

Een belastingschuldige of een aansprakelijkgestelde kan zich niet op grond van art. 17 tegen de tenuitvoerlegging van een dwangbevel verzetten met de stelling dat hij de aan het dwangbevel voorafgaande aanmaning niet heeft ontvangen. Hieraan ligt ten grondslag de gedachte dat een dergelijke bewering moeilijk op waarheid is te controleren. Dit zou er toe kunnen leiden dat verzetsprocedures zouden worden opgestart enkel met het oogmerk om de invordering te vertragen. Om dit te voorkomen is het niet hebben ontvangen van de aanmaning als verzetsgrond uitgesloten..."

BEOORDELING EN CONCLUSIE

1. Verzoeker klaagt erover dat het waterschap de Dongestroom (hierna: het waterschap) zijn verzoek tot teruggave van aanmaningskosten ten bedrage van f 10,- heeft afgewezen.

2. De Waterschapswet bepaalt dat de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Invorderingswet 1990 van toepassing zijn bij de heffing en invordering van waterschapsbelastingen. Op grond van de Invorderingswet 1990 wordt een belastingplichtige die een belastingaanslag niet tijdig betaalt aangemaand.

Bij de invordering wordt op grond van de Kostenwet invordering rijksbelastingen een bedrag van 10,- aanmaningskosten in rekening gebracht wanneer het in te vorderen bedrag minder is dan 1000,- (zie ACHTERGROND, onder 1, 2 en 3).

Vast staat dat verzoeker zijn aanslag waterschapslasten niet voor 10 november 1995 heeft voldaan. Het was dan ook niet onjuist dat het waterschap - onbekend met de oorzaak van het uitblijven van betaling - overging tot het versturen van een aanmaning en daarbij kosten in rekening heeft gebracht.

3. Nadat hij was aangemaand, deelde verzoeker het waterschap mee dat hij de desbetreffende aanslag niet had ontvangen en verzocht hij om die reden om teruggave van de aanmaningskosten. Het waterschap was echter niet bereid de aanmaningskosten terug te betalen, op grond van artikel 7 lid 2 van de Kostenwet (zie ACHTERGROND, onder 3). Artikel 7 lid 1 van die wet stelt dat tegen de door de ontvanger (in dit geval het waterschap) of belastingdeurwaarder in rekening gebrachte kosten van vervolging welke niet voortspruiten uit de gerechtelijke tenuitvoerlegging van een dwangbevel een bezwaar- of beroepschrift kan worden ingediend bij de ontvanger. Artikel 7 lid 2 bepaalt dat een dergelijk bezwaar- of

beroepschrift niet kan zijn gegrond op de stelling dat de aanslag of aanmaning niet is ontvangen.

4. Dat verzoeker op basis van de Kostenwet bij het waterschap geen bezwaar kon maken tegen de aanmaningskosten op grond van de stelling dat hij de aanmaning niet had ontvangen, laat onverlet dat voor het waterschap wel de mogelijkheid bestond om het verzoek van verzoeker om de aanmaningskosten te vergoeden te honoreren uit overwegingen van redelijkheid en billijkheid.

5. Wat betreft het verzoek om de aanmaningskosten te restitueren wordt het volgende opgemerkt. Het risico van het niet aankomen van poststukken die niet worden verzonden per aangetekend schrijven of met bericht van ontvangst is voor de verzender (zie ACHTERGROND, onder 4.). De aanslag in verband waarmee het waterschap verzoeker aanmaande en aanmaningskosten in rekening bracht, werd door het waterschap per gewone post verzonden. Verzoeker stelde de aanslag niet te hebben ontvangen. Er is geen sprake van omstandigheden die erop duiden dat verzoekers stelling onjuist is. Daarom staat niet vast dat het aanslagbiljet bij verzoeker is aangekomen.

6. Het risico voor het niet aankomen van de bewuste aanslag waterschapslasten, die is verzonden per gewone post berust bij het waterschap. Gelet daarop is het niet juist dat het waterschap heeft volhard in het in rekening brengen van aanmaningskosten nadat verzoeker had meegedeeld dat hij de desbetreffende aanslag niet had ontvangen. Van het waterschap mocht worden verwacht dat het verzoeker een kopie van de aanslag had toegezonden en hem in de gelegenheid had gesteld het bedrag van de aanslag alsnog te voldoen zonder de aanmaningskosten.

De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk. Er is aanleiding in dit rapport een aanbeveling op te nemen.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van het waterschap de Dongestroom, die wordt aangemerkt als een gedraging van het dagelijks bestuur van het waterschap de Dongestroom, is gegrond.

AANBEVELING

Het dagelijks bestuur van het waterschap de Dongestroom wordt in overweging gegeven de door verzoeker betaalde aanmaningskosten te restitueren.