



Rapport

Datum: 22 december 2003
Rapportnummer: 2003/492

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat het waterschap Reest en Wieden haar op 23 april 2002 als enige van de vijf mede-eigenaren van de desbetreffende percelen heeft aangeschreven over een voorgenomen wijziging van de legger.

Beoordeling

1. Verzoekster, mede-eigenaar van een perceel grond, ontving bij brief van 23 april 2002 van het waterschap Reest en Wieden te Meppel de mededeling dat er een voornemen lag om artikel 3.2 van het Keur van het waterschap Reest en Wieden te wijzigen. De voorgenomen wijziging houdt in dat de onderhoudsplicht van een aantal watergangen zou worden gewijzigd. Na de wijziging was niet langer de eigenaar onderhoudsplichtig voor de watergang gelegen langs het perceel waarvan hij eigenaar is, maar zou het waterschap in het vervolg verantwoordelijk zijn voor het onderhoud van de sloot. Het perceel grond waarvan verzoekster mede-eigenaar is, is gelegen langs een van deze watergangen.

2. Verzoekster die er bezwaar tegen had dat zij als enige van de vijf eigenaren van het perceel een brief van het waterschap had ontvangen, diende op 6 mei 2002 een klacht in bij het waterschap. In reactie op de klacht werd aan haar bij brief van 10 september 2002 meegedeeld dat het waterschap - indien er meerdere eigenaren zijn van een perceel - altijd degene aanschrijft die in het Kadaster als eerste eigenaar staat vermeld. Het waterschap gaf aan dat het praktisch gezien ondoenlijk was om na raadpleging van het Kadaster verder onderzoek te moeten doen naar gegevens van andere mede-eigenaren en deze vervolgens afzonderlijk aan te schrijven. Daarnaast beriep het waterschap zich op een analoge toepassing van artikel 142 Waterschapswet en artikel 18 van de Omslagverordening Reest en Wieden.

3. In artikel 142 Waterschapswet (zie Achtergrond, onder 1.) is bepaald dat indien ter zake van hetzelfde voorwerp van de belasting of hetzelfde belastbare feit twee of meer personen belastingplichtig zijn, de belastingaanslag ten name van een van hen kan worden gesteld. In artikel 18 van de Omslagverordening Reest en Wieden (zie Achtergrond, onder 3.) is opgenomen dat indien voor de toepassing van de artikelen 3 en 8 met betrekking tot eenzelfde onroerende zaak meer dan één genothebende krachtens eigendom, bezit of beperkt recht kan worden aangewezen, de aanslag kan worden gesteld ten name van één van hen.

Blijkens de Memorie van Toelichting op de wijziging van artikel 142 Waterschapswet (zie Achtergrond, onder 2.) is het vrijwel ondoenlijk, doch in ieder geval ondoelmatig, om terzake van hetzelfde belastbare feit alle belastingplichtigen afzonderlijk en naar evenredigheid aan te slaan. Bij toepassing van het artikel dient, volgens de Memorie van Toelichting, de vraag te worden gesteld of het voordeel dat de overheid heeft bij de

regeling in alle gevallen opweegt tegen de nadelen die hieraan voor de burgers zijn verbonden. Een belastingplichtige wordt bij toepassing van de bepaling immers verplicht tevens de belastingplicht van anderen te voldoen en moet vervolgens zelf maar zien hoe hij (op grond van het tweede lid van artikel 142) hetgeen hij meer heeft voldaan dan overeenkomt met zijn belastingplicht, verhaalt op de overige belastingplichtigen. In de Memorie van Toelichting wordt erkend dat de belastingplichtige wiens naam als enige op het aanslagbiljet staat vermeld, nadeel ondervindt van deze aanpak. De mogelijkheid is voor de heffende instantie echter onmisbaar geacht. De afweging of het voordeel dat hieruit voor de heffende instantie voortvloeit opweegt tegen het nadeel voor de aangeslagen belastingplichtige kan, volgens de Memorie van Toelichting, het beste op plaatselijk niveau geschieden, waarbij de wijze van opleggen niet onevenredig belastend moet zijn voor de belastingschuldige.

4. Bij de beantwoording van de vraag of artikel 142 Waterschapswet analoog kan worden toegepast dient te worden bezien of er sprake is van een vergelijkbare situatie. Bij de keuze voor de toepassing van dit artikel is van belang dat het opleggen van aanslagen waterschapsbelasting een jaarlijks terugkerende handeling is en dat aanslagen waterschapsbelastingen aan alle belastingplichtigen worden opgelegd. Gelet hierop is het doelmatig om tot een beleid te komen voor het opleggen en het invorderen van aanslagen waterschapsbelasting op een wijze zoals daarin is voorzien in artikel 142 Waterschapswet. Het waterschap Reest en Wieden legt ieder jaar circa 60.000 aanslagen op voor de categorieën gebouwd en ongebouwd. Daarnaast worden ongeveer 85.000 aanslagen verontreinigingsheffing en ingezetenenomslag opgelegd. Het totaal aantal aanslagen waterschapsbelasting bedraagt per jaar ongeveer 145.000.

5. Een leggerwijzigingsprocedure wordt door het waterschap Reest en Wieden twee keer per jaar uitgevoerd. In de procedure voor de wijziging van de legger waarvoor verzoekster eind april 2002 is aangeschreven, zijn in totaal 191 belanghebbenden aangeschreven.

6. Hoewel de wijziging van de legger twee maal per jaar plaatsvindt en daarmee een procedure is die vaker voorkomt dan het opleggen van een aanslag waterschapsbelasting, is het aantal belanghebbenden dat jaarlijks wordt aangeschreven beduidend minder dan het aantal belastingplichtigen dat jaarlijks een aanslag waterschapsbelasting ontvangt. Het bekend maken van een (voorlopige) beslissing tot het wijzigen van een legger aan belanghebbenden is dan ook niet vergelijkbaar met de door het waterschap aan belastingplichtigen op te leggen aanslagen waterschapsbelasting.

Nu er geen sprake is van een vergelijkbare situatie, is het niet juist dat het waterschap Reest en Wieden bij de aanschrijving van de eigenaren die belang hebben bij de wijziging van de legger, is overgegaan tot een analoge toepassing van artikel 142 Waterschapswet.

7. Het waterschap heeft aangegeven dat de toegepaste werkwijze niet alleen gebaseerd is op de analoge toepassing van artikel 142 Waterschapswet. De werkwijze wordt steeds

afgestemd op het specifieke omstandigheden van het geval. Het waterschap wijst erop dat er in casu sprake is van een voor de aanliggende eigenaar ontlastende beslissing nu de onderhoudsplicht van de schouwsloot door het waterschap wordt overgenomen. Verder is in dit specifieke geval sinds 1997 sprake van een communicatie tussen de eigenaren en het waterschap. In de tijd zijn er inspraakavonden gehouden over het uit te voeren plan. Vervolgens is, naast de aanschrijving van de eigenaar over de voorgenomen leggerwijziging, het ontwerpbesluit inclusief de lijst met percelen in de huis-aan-huis bladen gepubliceerd. Gelet op deze omstandigheden is het waterschap van mening dat voldaan is aan de openbare kennisgeving van zowel de Algemene wet bestuursrecht als de Inspraakverordening waterschap Reest en Wieden (zie Achtergrond, onder 4.) en aan het zorgvuldigheidsbeginsel.

8. Het waterschap kan hierin slechts gedeeltelijk worden gevolgd. In artikel 4 van de Inspraakverordening (zie Achtergrond, onder 4.) is bepaald dat de ter inzage legging op de bij het waterschap gebruikelijke wijze bekend wordt gemaakt, in ieder geval door middel van een bekendmaking in de daarvoor in aanmerking komende dag- en/of huis-aan-huis-bladen. Met het houden van een inspraakavond en het publiceren van het ontwerpbesluit inclusief de lijst met percelen in de huis-aan-huis bladen wordt voldaan aan de verplichting tot openbare kennisgeving als neergelegd in de Inspraakverordening. Daarnaast acht het waterschap het echter aangewezen om op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel de eigenaar van een perceel aan te schrijven over de voorgenomen leggerwijziging en de ter inzage legging daarvan. Nu het waterschap daarvoor heeft gekozen dient het aanschrijven van de eigenaar van een perceel te worden aangemerkt als een bij het waterschap gebruikelijke wijze van bekend maken van de ter inzage legging.

Niet valt in te zien waarom in het geval een perceel meerdere eigenaren heeft, deze aanschrijving slechts beperkt zou moeten blijven tot de eigenaar die in het Kadaster als eerste eigenaar staat vermeld. Het gegeven dat het bij het waterschap interne gebruikte systeem zodanig is ingericht dat bij mede-eigendom alleen de eerstgenoemde eigenaar van het Kadaster wordt overgenomen is daarvoor geen voldoende rechtvaardiging. Indien het - op grond van overwegingen ontleend aan het zorgvuldigheidsbeginsel - aangewezen wordt geacht de eigenaar over de voorgenomen leggerwijziging te informeren, valt niet in te zien waarom bij mede-eigendom niet alle eigenaren worden geïnformeerd.

Gelet op het bovenstaande komt de Nationale ombudsman tot de conclusie dat het waterschap Reest en Wieden niet juist heeft gehandeld door aan verzoekster als enige van de vijf eigenaren van het perceel haar een brief te sturen waarin zij werd geïnformeerd over de voorgenomen wijziging van de legger en de ter inzage legging daarvan. Deze handelwijze geeft aanleiding om aan dit rapport een aanbeveling te verbinden.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het waterschap Reest en Wieden te Meppel, die wordt aangemerkt als een gedraging van het dagelijks bestuur van het waterschap Reest en Wieden te Meppel, is gegrond.

AANBEVELING

Het dagelijks bestuur van het waterschap Reest en Wieden wordt, nu zij er in een leggerwijzigingsprocedure voor kiest de eigenaar van een perceel aan te schrijven over de voorgenomen leggerwijziging, in overweging gegeven er in het vervolg zorg voor te dragen dat - indien er sprake is van mede-eigendom van een perceel - alle eigenaren van dat perceel worden aangeschreven.

Bij brief van 20 februari 2004 liet het dagelijks bestuur van het waterschap de Nationale ombudsman weten dat opvolging van deze aanbeveling aanzienlijke (extra) bestuurskosten en financiële lasten met zich zou brengen. Daarom heeft het dagelijks bestuur tot de volgende handelwijze besloten: in de eerste brief wordt aangegeven dat indien de betreffende mede-eigenaar hierop prijs stelt en dit kenbaar maakt, het waterschap ook de overige mede-eigenaren zal aanschrijven, terwijl in de overige gevallen wordt volstaan met een enkele aanschrijving.

De Nationale ombudsman deelde het dagelijks bestuur van het waterschap in antwoord hierop mee zich in deze handelwijze te kunnen vinden, mits in de eerste brief duidelijk wordt aangegeven dat de aangeschrevene in eerste instantie als enige is aangeschreven en geacht wordt de mede-eigenaren op de hoogte te stellen, tenzij hij of zij aan het waterschap laat weten er prijs op te stellen dat het waterschap de overige mede-eigenaren aanschrijft.

Onderzoek

Op 6 november 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 31 oktober 2002, van mevrouw K. te Nijeberkoop, met een klacht over een gedraging van het waterschap Reest en Wieden te Meppel. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van het dagelijks bestuur van het waterschap Reest en Wierden te Wierden, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het dagelijks bestuur van het waterschap Reest en Wieden te Meppel verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Het waterschap Reest en Wieden deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. De reactie van verzoekster gaf geen aanleiding het verslag aan te vullen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoekster, voor 1/5 eigenaar van percelen grond, ontving van het waterschap Reest en Wieden een brief van 23 april 2002. Daarin stond onder meer vermeld:

“Het bestuur van het voormalig waterschap Wold en Wieden besloot op 4 februari 1997 het onderhoud van de dwarsleidingen over te nemen van de aangrenzende eigenaren. Vooraf is daarover in 1996 uitvoerig overleg geweest met alle eigenaren en/of pachters. Het bestuur stelde toen één voorwaarde, Alle eigenaren moesten akkoord gaan met de overname van het onderhoud. Uiteindelijk bleven de watergangen (...) in onderhoud bij de aangelanden. Enkele eigenaren gingen namelijk niet akkoord met de overname van het onderhoud.

Inmiddels zijn wij nu een aantal jaren verder. Sinds 1 januari 2000 is ons waterschap de formele rechtsopvolger van het waterschap Wold en Wieden. Het algemeen bestuur heeft het Waterbeheerplan 2002-2006 vastgesteld. Dit plan geeft voor de komende vier jaren de koers aan die het algemeen bestuur wil volgen over het waterbeheer.

In het Waterbeheerplan zijn de criteria voor de waterpartijen vastgelegd. Een waterpartij wordt aangewezen als watergang als de waterpartij

- a. meer dan 50 liter water per seconde moet afvoeren of
- b. meer dan 5 liter water per seconde moet aanvoeren.

Alle dwarsleidingen in het gebied Nijeveen-Kolderveen voldoen aan de gestelde criteria en zijn daarom nu definitief aangewezen als watergang. Het is nu de bedoeling dat het waterschap deze watergang gaat onderhouden.

Artikel 3.2 van de Keur van het waterschap Reest en Wieden regelt het onderhoud van de watergangen. Dat onderhoud berust bij het waterschap, tenzij in de legger een ander als onderhoudsplichtige is aangewezen. De legger regelt nu nog dat het onderhoud van de watergangen (...) bij de aangelanden berust. Voor de controle van het onderhoud werd in 2000 en 2001 de zomerschouw gehouden, elk jaar twee keer. In het Waterbeheerplan is vastgelegd dat de zomerschouw voor de ingelanden in 2002 zal vervallen.

Samengevat komt het hier op neer dat de onderhoudsplicht van de watergangen (...) nu moet worden gewijzigd. Op basis van het Waterbeheerplan neemt het waterschap het onderhoud over. Daarom is opnieuw overlegd met de eigenaren die voorheen niet akkoord waren. De uitkomst is dat zij nu wel akkoord gaan. Wij gaan er nu van uit dat alle aangrenzende eigenaren instemmen met de overname van het onderhoud.

Wij nemen op basis van het Waterbeheerplan 2002-2006 de beslissing om het onderhoud van watergang (...) langs uw perceel (...) vanaf 2002 over te nemen. Dat houdt in dat wij geen zomerschouw meer houden en dat u niet meer verantwoordelijk bent voor het onderhoud van de watergang. Voor alle duidelijkheid het onderhoud van de kunstwerken (bijvoorbeeld duikers) verandert niet.

Voor alle duidelijkheid, deze beslissing is een voorlopige beslissing, Het moet nog worden geformaliseerd in een besluit tot wijziging van de legger. Zo'n besluit volgt een afzonderlijke wettelijke procedure. Deze procedure start omstreeks 1 mei 2002 en duurt ongeveer zeven maanden.

U kunt het niet eens zijn met deze beslissing. Wij leggen na 1 mei de ontwerplegger ter inzage. De ter inzage legging maken wij bekend via publicatie in de regionale dagbladen. U wordt dan in de gelegenheid gesteld uw zienswijze kenbaar te maken. Het Algemeen Bestuur zal uiteindelijk een definitief besluit nemen tot wijziging van de legger, daarbij zoveel mogelijk rekening houdend met eventuele ingediende zienswijzen.

Voor de volledigheid stellen wij u ook op de hoogte van de inhoud van artikel 1.3 van de Keur. Voor de uitvoering van onze werkzaamheden regelt dit artikel onder andere het volgende.

De eigenaren van waterstaatswerken of nabij waterstaatswerken gelegen percelen zijn verplicht:

degene die met het onderhoud van waterstaatswerken en het toezicht daarop zijn belast op hun percelen toe te laten;

alle tijdelijke werken en verrichtingen in en op hun percelen toe te laten;

materialen, machines en ander materieel op hun percelen toe te laten;"

2. In reactie op deze brief schreef verzoekster in een brief van 6 mei 2002 aan het dagelijks bestuur van het waterschap Reest en Wieden onder meer:

"Voor de voor mij relevante percelen ben ik door vererving 1/5 eigenaar. Van (X, medewerker waterschap Reest en Wieden; N.o.) begreep ik dat hij enkel mij als eigenaar had aangeschreven en de overige eigenaren niet. Ik heb hem gezegd dat ik geen van de overige eigenaren vertegenwoordig en deze ook nimmer heb vertegenwoordigd c.q. wens

te vertegenwoordigen en dat hij ieder van de erven afzonderlijk dient aan te schrijven.

(X; N.o.) was de mening toegedaan dat uit zijn computersysteem niet kon afleiden hoeveel eigenaren er waren c.q. wie dat dan wel waren. Wel wist hij uit andere informatie dat er meerdere eigenaren waren. Nu hij in zijn eigen systeem naar zijn zeggen enkel mijn naam aantrof was ik daarmee ook verantwoordelijk voor de verdere informatie naar mijn broer en zusters. Dit standpunt deel ik pertinent niet.

Ik heb hem verteld dat hij in het openbaar register bij het kadaster eenvoudig kan nagaan wie en voor hoeveel iemand in een relevant perceel is gerechtigd en hij derhalve op eenvoudige en redelijke wijze kan achterhalen wie hij dient aan te schrijven en ik wens dan ook in geen enkel geval verantwoordelijk te worden gehouden voor welke informatievoorziening van uw waterschap aan wie dan ook (...).

Ondanks dit hield (X; N.o.) onverkort vast aan zijn eigen gebrekkige informatiesysteem en had aan de eenvoudig in te winnen openbare informatie van het kadaster geen behoefte, omdat ik naar hij stelde ook de verspreiding van de informatie van het waterschap naar mijn familie op mij kon nemen en ik hier naar zijn zeggen verantwoordelijk voor was.

(...) Van u wil ik dan ook vragen om deze gedraging van (X; N.o.) als onbehoorlijk aan te merken en dat u inzake (voorlopige) bestuursrechterlijk beslissingen ieder van de eigenaren en gebruikers afzonderlijk zal informeren. Voorts wens ik dat u tot de conclusie komt dat ik voor de informatie voorziening aan de afzonderlijke erven geen enkele verantwoording draag danwel heb gedragen.”

3. Op 26 augustus 2002 zond het waterschap Reest en Wieden aan verzoekster een brief waarin onder meer werd meegedeeld:

“onderwerp: informatie leggerprocedure/ontwerpbesluit leggerwijziging

(...)

Het dagelijks bestuur is op 19 augustus 2002 akkoord gegaan met het ontwerpbesluit tot leggerwijziging. De wijziging van de legger door overname van het onderhoud maakt deel uit van dit ontwerp besluit. Dit ontwerpbesluit wordt op 28 augustus 2002 bekendgemaakt in de huis-aan-huis bladen en ligt vanaf die datum vier weken ter inzage in het waterschapskantoor te Meppel en de districtskantoren te Beilen, Steenwijk en Rogat. Belanghebbenden hebben wettelijk gezien gedurende deze termijn de mogelijkheid hun zienswijze over het ontwerpbesluit in te dienen. Na deze termijn neemt het dagelijks bestuur een besluit over eventuele ingekomen zienswijzen. Daarna zal het algemeen bestuur de wijziging van de legger vaststellen. Van dit besluit zullen wij u op de hoogte stellen.

Deze brief is uitsluitend voor u ter informatie. U hoeft verder geen actie te ondernemen.”

4. Naar aanleiding van de brief van verzoekster van 6 mei 2002 schreef het waterschap Reest en Wieden op 10 september 2002 aan verzoekster onder meer:

“Wanneer één onroerende zaak meerdere eigenaren kent, hetgeen in uw situatie het geval is, kiest het waterschap er voor steeds één van deze mede-eigenaren aan te schrijven en wel degene die als eerste vermeld staat in het Kadaster. Enerzijds omdat het praktisch gezien ondoenlijk is om na raadpleging van het Kadaster verder onderzoek te moeten doen naar gegevens van andere mede-eigenaren en deze vervolgens afzonderlijk aan te schrijven. Anderzijds vindt het waterschap steun voor deze handelwijze in de wet. Bij het opleggen van een waterschapsaanslag biedt de Waterschapswet in artikel 142, eerste lid, de mogelijkheid om ‘indien ter zake van hetzelfde voorwerp van de belasting of hetzelfde belastbare feit twee of meer personen belastingplichtig zijn, de belastingaanslag ten name van één van hen te stellen’. Bij meerdere eigenaren zijn er meerdere belastingplichtigen. De ‘Omslagverordening waterschap Reest en Wieden’ kent een soortgelijke bepaling, namelijk artikel 18: ‘Indien voor de toepassing van de artikelen 3 en 8 met betrekking tot een zelfde onroerende zaak meer dan één genothebende krachtens eigendom bezit of beperkt recht kan worden aangewezen, kan de aanslag worden gesteld namens één van hen’. Voor de volledigheid; de artikelen 3 en 8 van de Omslagverordening betreffen de omslagplicht van de categorieën ongebouwd en gebouwd. Het eerder genoemde artikel in de Waterschapswet geeft vervolgens in het tweede lid de mogelijkheid om, wanneer de aanslag ten name van één van de belastingplichtigen is gesteld, de invordering van de gehele aanslag te verhalen ten name van degene op wiens naam de aanslag is gesteld, zonder rekening te houden met de rechten van de overige belastingplichtigen.

Ik realiseer me zeer goed dat het opleggen van een belastingaanslag iets anders is dan een aanschrijven over een voornemen tot wijziging van de legger. Echter, nu een expliciete bepaling over het aanschrijven bij meerdere eigenaren hierin ontbreekt, ben ik van mening dat het waterschap terecht deze regel uit het belastingrecht overeenkomstig toepast. Tot slot wil ik graag benadrukken dat deze handelwijze dus niet een gevolg is van ‘een onvolkomenheid in het computersysteem’ zoals u dat verwoordt in uw brief.”

B. Standpunt verzoekster

Voor het standpunt van verzoekster wordt verwezen naar de klachtsamenvatting onder Klacht.

C. Standpunt dagelijks bestuur van het waterschap Reest en Wieden

1. In reactie op de klacht liet het dagelijks bestuur van het waterschap Reest en Wieden in een brief van 10 maart 2003 aan de Nationale ombudsman onder meer weten:

“Al enige jaren geleden is het standpunt opgevat om de onderhoudsplicht van een aantal dwarsleidingen in het gebied Nijeveen-Kolderveen (ten noorden van Meppel) over te

dragen van de aanliggende eigenaren aan het waterschap.

(...)

Om de onderhoudssituatie van een sloot te wijzigen, dient de legger te worden gewijzigd.

(...)

Ingevolge artikel 79 Waterschapswet heeft het Algemeen Bestuur van het waterschap Reest en Wieden bij besluit van 4 januari 2000 de 'Inspraakverordening waterschap Reest en Wieden' vastgesteld (...). Deze Inspraakverordening is een aanvulling op hetgeen is bepaald in de Awb. Artikel 2, tweede lid, sub d van de Inspraakverordening bepaalt dat ontwerpbesluiten ten aanzien van de legger vallen onder de werking van de Inspraakverordening. De Inspraakverordening bepaalt verder dat het Dagelijks Bestuur 'de ter inzage legging van het ontwerpbesluit tijdig bekendmaakt, in ieder geval door middel van een bekendmaking in de daarvoor in aanmerking komende dag- en/of huis-aan-huis bladen'. Wij willen hier benadrukken dat deze bekendmaking daadwerkelijk is geschied. Naast een bekendmaking in de krant stuurt het waterschap het ontwerp-besluit toe aan de direct-belanghebbenden. Met de bepaling van de omvang van de kring van belanghebbenden probeert het waterschap zo zorgvuldig mogelijk om te gaan.

In het onderhavige geval worden voor de aanschrijving in ieder geval de eigenaren van de aangrenzende kadastrale percelen van een watergang als belanghebbende aangemerkt. Het waterschap maakt bij het bepalen van wie de eigenaar is van een bepaald perceel, gebruik van het Geografisch-Informatie-Systeem (GIS). Het GIS kent in het geval van mede-eigendom enkel een registratie van één van de mede-eigenaren, te weten die mede-eigenaar die als eerste staat vermeld in het Kadaster. Het GIS wordt periodiek geactualiseerd aan de hand van gegevens van het Kadaster. Gelet op de bekendmaking in de krant en op het feit dat alle aanliggende eigenaren zoals vermeld in het GIS worden aangeschreven, menen wij hiermee zorgvuldig te handelen en zien wij geen aanleiding 'verder onderzoek' te doen.

Overigens: het uittreksel van het Kadaster dat verzoekster als bijlage heeft meegestuurd bij haar klacht (en is gedateerd van 8 februari 1999) vermeldt andere gegevens dan die wij van het Kadaster hebben ontvangen. Naar aanleiding van die brief van verzoekster van 6 mei 2002 is er telefonische contact opgenomen met het Kadaster. Vlak voor het moment van ons schrijven van 10 september 2002 (om precies te zijn op 19 augustus 2002) bleek hieruit het volgende. Voormeld perceel met kadasternummer (...) kent meerdere eigenaren waarbij verzoekster als eerste wordt vermeld: het perceel met kadasternummer (...) staat op naam van Y.

Vervolgens verzoekt u ons in te gaan op hetgeen verzoekster heeft opgemerkt ten aanzien van de artikelen 142, tweede lid, van de Waterschapswet en 18 van de 'Omslagverordening waterschap Reest en Wieden'.

Zoals wij in onze eerdere brief van 10 september 2002 ook hebben geschreven, hebben wij voor onze handelswijze aansluiting gezocht bij de systematiek die in hiervoor genoemde voorschriften is gesteld voor het opleggen van een belastingaanslag, Daaruit blijkt dat bij een belastingaanslag, en eventuele invordering, het waterschap bij meerdere eigenaren geen rekening hoeft te houden met andere eigenaren en kan volstaan met het aanschrijven van één eigenaar. Wij hebben nadrukkelijk niet aangegeven dat deze artikelen van toepassing zijn op onderhavige situatie (...) maar dat we de systematiek van die bepalingen overeenkomstig hebben toegepast.”

2. Het dagelijks bestuur van het waterschap Reest en Wieden reageerde in een brief van 26 augustus 2003 als volgt op door de Nationale ombudsman op 24 juli 2003 in dit verband gestelde vragen:

“1. Op hoeveel aangrenzende kadastrale percelen heeft de in de brief van 23 april 2002 vermelde voorgenomen wijziging van de legger betrekking?

Het waterschap Reest en Wieden voert twee keer per jaar een leggerwijzigingsprocedure uit. De duur van een dergelijke procedure is, gelet op het aantal te nemen formele stappen, gemiddeld zeven à acht maanden per procedure. Twee keer per jaar, in het voor- en najaar, worden alle verzoeken van belanghebbende om een wijziging in de onderhoudsplicht van een schouwsloot danwel watergang geïnventariseerd en getoetst aan waterhuishoudkundige criteria. Of aan het verzoek kan worden voldaan, hangt kortgezegd af van de wateraanvoerende danwel -afvoerende capaciteit van de watergang/schouwsloot en de eventuele achterliggende belanghebbenden in het gebied. Naast zogenaamde `externe' verzoeken kan het ook zijn dat het waterschap zelf een wijziging voorstelt, bijvoorbeeld als gevolg van de uitvoering van een plan in het gebied: dit laatste is ten aanzien van de onderhavige watergang 4-10 gebied Nijeveen-Kolderveen ook het geval.

De brief van 23 april 2002 (...) heeft betrekking op de `wijziging legger door overname onderhoud watergang 4-10 gebied Nijeveen-Kolderveen. Aan deze watergang grenzen 15 percelen, toebehorend aan vier verschillende eigenaren. De verzending van de brief gaat per perceel, dus de eigenaar krijgt per perceel een brief over het voornemen om de legger te wijzigen en de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen.

Deze leggerwijzigingsprocedure (intern, “de vijfde leggerwijziging' genoemd) had niet alleen betrekking op een wijziging van het onderhoud van watergang 4-10 gebied Nijeveen-Kolderveen maar op veel meer wijzigingen; het betrof in totaal 88 gevallen waarin om een leggerwijziging was verzocht en hiervoor zijn 191 belanghebbenden aangeschreven.

2. Aan hoeveel eigenaren van deze percelen is de brief van 23 april 2002 verzonden?

Zie het antwoord op vraag 1.

3. Hoe vaak is de legger in de afgelopen jaren gewijzigd?

Het waterschap Reest en Wieden is, als gevolg van een fusie, opgericht per 1 januari 2000. Met twee leggerwijzigingsprocedures per jaar, vindt momenteel de zevende wijziging van de legger van het waterschap Reest en Wieden plaats.

4. Is het door u in uw brief van 10 maart 2003 genoemde Geografisch-Informatie-Systeem een intern systeem?

Ja. Overigens, meerdere waterschappen in Nederland maken gebruik van dit systeem.

5. Hoeveel belastingaanslagen worden jaarlijks door het waterschap Reest en Wieden opgelegd?

Het waterschap Reest en Wieden legt ieder jaar circa 60.000 aanslagen op voor de categorieën gebouwd en omgebouwd. Daarnaast is er nog de aanslag verontreinigingsheffing en de ingezetenenomslag, bij elkaar ongeveer 85.000 aanslagen. Totaal aantal aanslagen per jaar bedraagt dus ongeveer 145.000.

6a. Hoe luidt het beleid van het waterschap betreffende de toepassing van artikel 142 Waterschapswet. Op welke wijze is dit beleid kenbaar gemaakt?

(...)

Het Dagelijks Bestuur van het waterschap heeft in haar vergadering van 7 februari 2000 meerdere beleidsregels vastgesteld, waaronder 'het Besluit nadere regels voor het aanwijzen van belastingplichtigen'; (...). Zoals ook in het advies is bepaald, zijn de diverse beleidsregels na vaststelling gepubliceerd, overeenkomstig titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht, in de huis-aan-huisbladen.

(...)

6b. Wordt dit beleid ook toegepast bij de verzending van de informatie over wijziging van de legger? Zo ja, is dit beleid kenbaar gemaakt? Op welke wijze?

In het geval van een leggerwijziging wordt in het eerder genoemde GIS gekeken naar welke eigenaar vermeld staat bij het betreffende perceel. Zoals ook eerder vermeld in onder brief van 10 maart 2003 (...) staat het GIS in verbinding met het Kadaster zodat wij ook tijdig over mutaties beschikken. Het GIS neemt bij mede-eigendom alleen de eerstgenoemde eigenaar van het Kadaster over.

Hier is geen sprake van beleid in de zin van artikel 4:3 van de Algemene wet bestuursrecht, maar van een werkwijze die het waterschap Reest en Weiden met ingang

van 1 januari 2000 volgt. Overigens, ook de formele rechtsvoorgangers van dit waterschap kenden en vergelijkbare werkwijze. Tevens is er geen wettelijke bepaling voorhanden, op grond waarvan wij gemeend hebben het uitgangspunt van artikel 142 Waterschapswet analoog te kunnen toepassen. Echter, wij willen benadrukken dat de werkwijze niet alleen gebaseerd is op deze analoge uitleg.

De werkwijze wordt steeds afgestemd op de specifieke situatie waarmee wij bedoelen dat gekeken wordt naar de omstandigheden van het geval. Allereerst is hier sprake van een voor de aanliggende eigenaar ontlastende beslissing; de onderhoudsplicht van de schouwsloot wordt door het waterschap overgenomen. Verder is er in dit specifieke geval reeds sinds 1997 sprake van communicatie tussen de eigenaren en het waterschap, in de periode voor 2000 nog met het waterschap Wold en Wieden. In die tijd zijn ook inspraakavonden gehouden over het uit te voeren plan. Vervolgens is, naast de aanschrijving van de eigenaar over de voorgenomen leggerwijziging, het ontwerp-besluit inclusief de lijst met percelen, in de huis-aan-huisbladen gepubliceerd.

Zoals ook eerder aangegeven, zijn wij juist gelet op deze omstandigheden, van mening dat wij hiermee voldoen aan de openbare kennisgeving van zowel de Algemene wet bestuursrecht als onze Inspraakverordening en aan het zorgvuldigheidsbeginsel. In de afgelopen jaren zijn er wel mede-eigenaren geweest die naar aanleiding van de belastingaanslag contact hebben opgenomen met het waterschap om te informeren naar de gang van zaken; echter wanneer het gaat om een voornemen tot leggerwijziging, is (verzoekster; N.o.) de eerste mede-eigenaar die zich tegen deze werkwijze richt.

7. Wordt aan degene op wiens naam ingevolge artikel 142 Waterschapswet een belastingaanslag wordt gesteld terwijl twee of meer personen belastingplichtig zijn, kenbaar gemaakt dat hij als enige de aanslag ontvangt? Zo ja, op welke wijze?

Gelet op de publicatie van de beleidsregels (zie hierboven onder punt 6a) en de Omslagverordening waterschap Reest en Wieden wordt er geen aanleiding gezien hier apart aandacht aan te besteden.”

D. REACTIE VERZOEKSTER

In haar brief van 5 september 2003, reageerde verzoekster, op het antwoord van het waterschap Reest en Wieden van 10 maart 2003 op de klacht. Verzoekster schreef onder meer:

“Het waterschap Reest en Wieden, hierna te noemen "het waterschap", verwijst in haar schrijven naar art. 79 Waterschapswet zulks in het kader van de bekendmaking van een besluit. Zij stelt dat deze bekendmaking daadwerkelijk is geschied in de daarvoor in aanmerking komende dag- en/ofhuis-aan-huis bladen. Ik betwist dit, omdat in mijn huis-aan-huis blad nimmer de bekendmaking zoals door het waterschap is gesuggereerd

heeft gestaan.

Aan de stelling van het waterschap dat met de kring van belanghebbenden zo zorgvuldig mogelijk wordt omgegaan, wordt door het waterschap naar mijn mening geen enkele concrete invulling gegeven. In dit verband haalt het waterschap haar Geografisch-Informatie-Systeem (GIS) aan. Ik wil erop wijzen dat het GIS een door het waterschap zelf ingesteld computersysteem is en kennelijk is dit systeem zo door het waterschap geprogrammeerd dat dit enkel wordt gevoed of geprogrammeerd dat dit maar één naam van een perceelseigenaar kan bevatten, terwijl de openbare gegevens van het Kadaster wel alle namen van de eigenaren bevat.

Een deugdelijke motivering, laat staan een verontschuldigende motivering waarom deze programma instelling is gemaakt wordt niet gegeven. In het licht dat een mede-eigenaar van een perceel, zelfstandig van de aan het eigendomsrecht verbonden bevoegdheden gebruik kan maken is een dergelijke werkwijze onvereenigbaar. Alleen al om die reden dienen de eigenaren die ieder immers over een zelfstandige bevoegdheid beschikken om voor het daaruit voorkomende belang op te komen elk afzonderlijk te worden aangeschreven.

Voor mij is niet te volgen waarom het waterschap aansluiting zoekt bij de artikelen 142, tweede lid Waterschapswet en art. 18 van de Omslagverordening waterschap Reest en Wieden. Uitdrukkelijk is in de memorie van toelichting van art. 142, tweede lid, Waterschapswet expliciet bepaald dat dit een verhaalsregeling betreft.

De regeling beoogt dat het waterschap de haar op te leggen financiële verplichtingen aan de ingezetene indien nodig eenvoudiger kan verhalen.

Dit verhaalsrecht en hiermee de hieraan gekoppelde systematiek staat geheel los van het feit dat het waterschap bij het doen van een leggerwijziging zorgvuldig dient te handelen. Dit zorgvuldig handelen brengt naar mijn mening met zich mee dat het waterschap ieder van de mede-eigenaren afzonderlijk dient aan te schrijven. Bijzonder onzorgvuldig van het waterschap zou zijn indien zij er stilzwijgend op zou vertrouwen dat door het waterschap aangeschrevene mede-eigenaar de mededeling door zal brieven aan andere mede-eigenaren.

In dit specifieke geval dient nog opgemerkt te worden dat het waterschap in de persoon van de behandelaar van de leggerwijziging, (...), op de hoogte was dat de betreffende percelen meerdere eigenaren hadden.

Onjuist is dat het perceel met kadasternummer (...) op naam staat van (Y; N.o.). Ik heb zelf navraag gedaan bij het kadaster en het perceel is onveranderd mijn mede-eigendom.”

Achtergrond

1. Waterschapswet

Artikel 79, eerste lid en tweede lid, aanhef en onder d

“1. Het algemeen bestuur stelt een verordening vast waarin wordt geregeld op welke wijze ingezetenen en in het gebied van het waterschap belanghebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van de door dat bestuur te nemen besluiten worden betrokken.

2. Onder de werking van die verordening worden in elk geval gebracht besluiten inzake:

(...)

d. de legger”

Artikel 142, eerste en derde lid

“1. Indien ter zake van hetzelfde voorwerp van de belasting of hetzelfde belastbare feit twee of meer personen belastingplichtig zijn, kan de belastingaanslag ten name van een van hen worden gesteld.

3. De belastingschuldige die de belastingaanslag heeft voldaan kan hetgeen hij meer heeft voldaan dan overeenkomt met zijn belastingplicht verhalen op de overige belastingplichtigen naar evenredigheid van ieders belastingplicht.”

2. Memorie van Toelichting, Aanpassing belastingbepalingen in de Provinciewet aan bepalingen in de Gemeentewet en Waterschapswet (vergaderjaar 1995-1996, 24771, nr 3)

“Artikel 232c

...artikel 142 van de Waterschapswet (...) Voor een nadere toelichting op dit artikel wordt verwezen naar de toelichting op het voorstel tot wijziging van artikel 253 van de Gemeentewet.

(...)

Onderdeel R (artikel 253)

(...) één van de belastingplichtigen als de belastingschuldige wordt aangewezen op wie de gehele aanslag verhaald kan worden.

(...)

De hierbedoelde bevoegdheid is in de wet opgenomen om een doelmatig beleid mogelijk te maken voor het opleggen en het invorderen van aanslagen. Uiteraard moet daar niet naar willekeur gebruik van gemaakt worden. In concrete gevallen moet deze wijze van het opleggen van een aanslag niet onevenredig belastend zijn voor de belastingschuldige. De afweging of het voordeel dat hieruit voortvloeit voor de gemeente opweegt tegen het nadeel voor de aangeslagen belastingplichtigen kan echter het beste op plaatselijk niveau worden gemaakt. Daarbij moeten ook nog de volgende punten in aanmerking worden genomen.

De beginselen van behoorlijk bestuur brengen naar ons oordeel met zich dat voor wat betreft de keuze van degenen op wiens naam de aanslag zal worden gesteld door de gemeente een kenbaar beleid wordt gevoerd. (...)

Als een belastingplichtige de gehele aanslag voldoet kan hij hetgeen hij meer heeft betaald dan overeenkomt met zijn belastingplicht verhalen op de overige belastingplichtigen.

Hier staat tegenover dat die overige belastingplichtigen wel de mogelijkheid hebben in zo'n geval ook zelf een bezwaarschrift in te dienen en eventueel in beroep te gaan tegen de aanslag(...)"

3. Omslagverordening waterschap Reest en Wieden (besluit van 4 januari 2000)

Artikel 18

"Indien voor de toepassing van de artikelen 3 en 8 met betrekking tot eenzelfde onroerende zaak meer dan één genothebende krachtens eigendom, bezit of beperkt recht kan worden aangewezen, kan de aanslag worden gesteld ten name van één van hen."

Toelichting Artikel 18 (aanslagen bij meerdere omslagplichtigen)

"Indien met betrekking tot een zelfde onroerende zaak twee of meer personen zakelijk genothebenden zijn krachtens (volle) eigendom, gelijksoortig bezit of gelijksoortig beperkt recht, dan zou in theorie aan ieder van die personen een aanslag in de waterschapsomslag moeten worden opgelegd naar gelang van zijn aandeel in de desbetreffende onroerende zaak. Denkbaar is ook dat slechts één aanslag wordt opgelegd, maar dat de tenaamstelling betrekking heeft op alle zakelijk genothebenden. Die moeten dan wel met name worden genoemd.

Hetgeen hier is opgemerkt ten aanzien van de zakelijk genothebenden, geldt ook voor de gevallen waarin twee of meer personen van een zelfde ongebouwde onroerende zaak een gelijksoortig gebruik maken. Gedoeld wordt op de categorie van eigenaar-gebruikers en op de categorie van pachters.

Deze op zich juiste handelwijze brengt echter ook een aantal risico's van formele aard mee, zoals fouten in de tenaamstelling, onvolledigheid van het aantal omslagplichtigen, een onjuiste aanduiding van iemands aandeel e.d.

Om dit soort problemen te voorkomen, biedt artikel 142, eerste lid, van de Waterschapswet de mogelijkheid om slechts één zakelijk genothebbende, één eigenaar-gebruiker of één pachter aan te slaan voor de gehele onroerende zaak.

Gelet op het belang van artikel 142, eerste lid, van de Waterschapswet, is de daarin vervatte bepaling expliciet in deze verordening opgenomen. Daaraan is toegevoegd dat, indien van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, kan achter de naam van de omslagplichtige de afkorting c.s. (cum suis) worden vermeld teneinde tot uitdrukking te brengen dat er in juridische zin met betrekking tot het belastingobject nog andere potentiële omslagplichtigen zijn(...)"

4. Inspraakverordening waterschap Reest en Wieden (besluit van 4 januari 2000)

Artikel 2, tweede lid sub d

“De volgende ontwerpbesluiten vallen in ieder geval (...) onder deze verordening:

(...)

d. de legger”

Artikel 3

“Een ontwerpbesluit wordt voor een ieder gedurende vier weken ter inzage gelegd in het waterschapskantoor, in de districtskantoren en in de gemeentehuizen van de inliggende gemeenten.”

Artikel 4

“1. Het dagelijks bestuur maakt de ter inzage legging tijdig op de bij het waterschap Reest en Wieden gebruikelijke wijze bekend, in elk geval door middel van een bekendmaking in de daarvoor in aanmerking komende dag- en/of huis-aan-huis-bladen.

2. De bekendmaking , bedoeld in het eerste lid omvat in ieder geval:

- de strekking van het ontwerpbesluit;
- de plaatsen en tijdstippen waarop het ontwerpbesluit ter inzage ligt;
- de wijze waarop belanghebbenden overeenkomstig het bepaalde in artikel 5

hun opvattingen over het te nemen besluit kenbaar kunnen maken;

- de wijze waarop belanghebbenden kennis kunnen nemen van de beschouwingen van het dagelijks bestuur omtrent de ingekomen reacties.”