

29 235

Verlagen van de Commissies voor de Verzoekschriften

Nr. 1

BRIEF VAN DE COMMISSIES VOOR DE VERZOEKSCRIFTEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 5 november 2003

Namens de Commissies voor de Verzoekschriften uit de Eerste¹ en de Tweede² Kamer der Staten-Generaal moge ik u hierbij het jaarverslag aanbieden van de commissies betreffende de werkzaamheden in het vergaderjaar 2002–2003.

De griffier van de commissies,
Van Dijk

¹ De commissie bestaat uit de leden: Vedder-Wubben (CDA) (voorzitter), Van den Broek (VVD), Platvoet (GL), Koekkoek (CDA) en Doesburg (PvdA).

² De commissie bestaat uit de leden: Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Giskes (D66), De Wit (SP), Van Gent (GL), Van der Staaij (SGP), Mosterd (CDA) (voorzitter), Blok (VVD), Van Fessem (CDA), Kraneveldt (LPF) en Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD) en de plaatsvervangende leden Tonkens (GroenLinks), Slob (Christen Unie), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Vietsch (CDA), Varela (LPF) en Van Miltenburg-VVD).

Negenentwintigste jaarverslag van de Commissies voor de Verzoekschriften uit beide Kamers der Staten-Generaal, inhoudende een verslag van de werkzaamheden van de commissies gedurende het vergaderjaar 2002-2003.

Vastgesteld, 5 november 2003

INLEIDING

De commissies willen enkele algemene opmerkingen maken en hun werkzaamheden cijfermatig toelichten. Om elk misverstand te vermijden zij hier uitdrukkelijk opgemerkt dat dit jaarverslag de periode bestrijkt van de derde dinsdag in september 2002 tot de derde dinsdag in september 2003.

ALGEMEEN

Ook in dit verslagjaar heeft de forfaitaire vermogensrendementsheffing, zoals die in de Wet op de inkomstenbelasting 2001 is opgenomen, aanleiding gegeven tot verzoekschriften, waarin de systematiek als onredelijk wordt aangemerkt. De commissies verwijzen kortheidshalve naar een passage in haar vorige jaarverslag (Kamerstuk 28 619 nr. 1/I, blz. 3), waarin zij hierop ingaan.

Het politieke debat over een eventuele (eenmalige) «pardonregeling» voor asielzoekers die al langer in Nederland verblijven zonder toegekende status, heeft eveneens aanleiding gegeven tot verzoekschriften, waarin betrokkenen ervoor pleiten om hen en eventuele andere gezinsleden voor een dergelijke regeling in aanmerking te brengen. De commissies hebben deze verzoekschriften uiteraard niet in behandeling kunnen nemen, ten eerste omdat er nog geen regeling wás, ten tweede omdat de commissies niet tot taak hebben om te beoordelen of een algemene regeling in individuele gevallen juist wordt toegepast.

De commissies ontvangen overigens elk jaar verzoekschriften waarin geklaagd wordt over het optreden van de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND) tijdens de behandeling van asielverzoeken. Doorgaans luidt de klacht dat de IND in het geheel niet of uiterst traag heeft gereageerd op het initiële verzoek en op rappèlbrieven. De commissies hebben echter nimmer de plaats van de IND of de bestuursrechter ingenomen door een inhoudelijk oordeel te geven over het asielverzoek. Ook indien zij hebben geconstateerd dat de IND een of meer onzorgvuldigheden heeft begaan, kan dat op zichzelf in hun ogen niet leiden tot een gunstige beschikking. De commissies hebben wel geconstateerd dat de indiening van een verzoekschrift de hefboom kan zijn waardoor de behandeling van en de beslissing op een asielverzoek alsnog voortvarend ter hand worden genomen.

Ook het onderwerp successierecht is dit verslagjaar enkele malen aan de orde geweest. In alle gevallen waren de adressanten erfgenamen bij testament doch niet verwant met de erflaters. Zij verzochten om matiging van het tarief van het successierecht dat op hun verkrijging van toepassing was, om reden dat zij een bijzondere band hadden onderhouden met de erflater en in dat opzicht gelijkgesteld konden worden aan naaste verwanten. De commissies zijn zich uiteraard zeer bewust van het bestaan van dergelijke banden, doch de wetgever heeft bewust het onderscheid tussen verwanten en niet-verwanten gemaakt, een onderscheid dat overigens ook objectief is en zich moeilijk laat vervangen door een subjectief criterium. De commissies hebben derhalve nog geen enkele maal aanleiding gezien om de staatssecretaris van Financiën te verzoeken om (alsnog) de hardheidsclausule toe te passen.

ENIGE BIJZONDERE GEVALLEN

Tóch terugwerkende kracht

Nieuwe jurisprudentie wordt niet toegepast op belastingaanslagen die reeds onherroepelijk vaststaan. Dit beginsel hebben de commissies ook altijd gesteund. Een belastinginspecteur had echter, in strijd met dat beginsel, aan een belastingplichtige toegezegd dat een opgelegde naheffingsaanslag ambtshalve zou worden vernietigd indien een zekere vrijstellingsbepaling in voor adressant gunstige zin gewijzigd zou worden. Die wijziging kwam inderdaad tot stand, maar de (nieuwe) belastinginspecteur tot wie adressant zich had gewend met het verzoek de aanslag op grond van de toezegging te vernietigen, weigerde dat, zich beroepend op het algemene beginsel. Met instemming van de commissie greep de staatssecretaris van Financiën echter in: de toezegging, alhoewel die niet gedaan had mógen worden, diende te worden nagekomen. De aanslag werd vernietigd.

Een zelfstandig bestuursorgaan komt tot inkeer

Onder bepaalde voorwaarden kan aan personen die zich vanuit het buitenland in Nederland vestigen vrijstelling worden verleend van de verzekeringsplicht voor de volksverzekeringen. De beslissing op een verzoek om vrijstelling wordt genomen door de Sociale Verzekeringsbank (SVB), een zelfstandig bestuursorgaan. Adressanten, die zich in 1997 in Nederland vestigden, werden prompt met een vragenbrief benaderd door de belastingdienst, waarin onder andere geïnformeerd werd naar omstandigheden die tot vrijstelling van de verzekeringsplicht en derhalve tot vrijstelling van premieplicht zouden kunnen leiden. Adressanten zagen echter over het hoofd dat zij een vrijstellingsverzoek verzekeringsplicht moesten indienen bij de SVB, op grond waarvan de belastingdienst vervolgens premieheffing achterwege kan laten. Zij veronderstelden dat de aanvraagprocedure gestart was met het terugsturen van de vragenbrief van de belastingdienst. De aanslagen inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen over de jaren 1997 en 1998 vermeldden geen premiebedrag. Pas bij afhandeling in 2001 van de aangifte over 1999 vroeg de belastingdienst om een vrijstellingsbeschikking van de SVB. Adressanten dienden alsnog een aanvraag in bij de SVB, met terugwerkende kracht tot en met 1997. De SVB weigerde een beschikking af te geven die terugwerkte tot de jaren vóór 2000. De staatssecretaris van Financiën weigerde vervolgens op verzoek van adressanten om op grond van de hardheidsclausule ex artikel 63 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen goed te keuren dat de aanslagen over de jaren 1997 tot en met 2000 geen premieheffing zouden bevatten. Immers, geen premievrijstelling zonder verzekeringsvrijstelling. Adressanten wendden zich ten einde raad tot de commissie uit de Tweede Kamer. De commissie kon zich uitsluitend tot de staatssecretaris wenden met een verzoek om commentaar. Tot genoegen van de commissie kwam de SVB echter, door adressanten op de hoogte gesteld van de indiening van het verzoekschrift, tot inkeer. Adressanten werden immers wel erg zwaar gestraft voor hun onjuiste, maar alleszins begrijpelijke vooronderstelling dat hen reeds met ingang van 1997 vrijstelling van de verzekeringsplicht was verleend. Op grond van de hardheidsclausule in het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999 verleende de SVB de vrijstelling met de gevraagde terugwerkende kracht alsnog.

Te goeder trouw

Een zelfstandig ondernemer had zijn activiteiten moeten staken als gevolg van een verkeersongeval. De opbrengst van de verkoop van zijn bedrijf had hij voor een belangrijk deel aangewend om in zijn levensonderhoud te voorzien. Toen vervolgens belastingaanslagen in de bus vielen over onder andere de verkoop van het bedrijf, was er niet meer voldoende over om die aanslagen te voldoen. De ontvanger der belastingen weigerde echter kwijtschelding, omdat de betalingsonmacht zijns inziens verwijtbaar was. Adressant had immers kunnen weten dat er nog belasting geheven zou worden en had daarvoor dienen te reserveren. De commissie was het in dat opzicht wel met de ontvanger eens, maar vond het toch ook weer hardvochtig om de man, die ervan afgezien had om aanvullende bijstand te vragen en aannemelijk had gemaakt dat hij de opbrengst van zijn bedrijf deels had aangewend om in zijn dagelijks levensonderhoud te voorzien, tot in lengte van jaren te achtervolgen met deze aanslagen. De staatssecretaris van Financiën werd daarom uitgenodigd om alleen gedurende de eerste drie jaren de betalingscapaciteit van adressant (inkomsten minus de noodzakelijke bestaansuitgaven) op te eisen.

Recht op schadevergoeding

De Staat is door de rechter veroordeeld om de door een burger geleden schade te vergoeden. De burger wacht af met welk aanbod de Staat komt, maar dat bod komt er niet. Dan roept de burger de hulp van een onafhankelijke deskundige in om een berekening van de schade op te stellen en verzoekt de Staat om conform die berekening een vergoeding uit te keren. De Staat aanvaardt de berekening niet, maar wil wel een voorschot uitbetalen, mits de burger zich garant stelt voor gedeeltelijke terugbetaling indien er achteraf gezien teveel zou blijken uitgekeerd. Die garantie kan de burger echter niet geven, dus hij blijft met lege handen. De Staat komt niet met een alternatieve berekening. Pas nadat de rechter opdracht heeft gegeven een schadestaat te doen vaststellen, komt de Staat in actie. Inmiddels zijn 5 jaren verstreken. Na nog eens 5 jaren komt de Staat met de alternatieve berekening, die drastisch afwijkt van de berekening van de onafhankelijke deskundige. De burger wendt zich tot de commissie voor de Verzoekschriften, want de strijd juridisch voortzetten zou wederom jaren gaan duren en de burger is reeds van zekere leeftijd. De commissie uit de Tweede Kamer overzag de geschiedenis en meende dat de Staat zich hier van haar slechte kant had laten zien. Zij heeft de Kamer voorgesteld om de minister van Justitie te verzoeken zo spoedig mogelijk via minnelijke schikking tot overeenstemming te komen dan wel om in te stemmen met onafhankelijke arbitrage op korte termijn. De Staat, naar het oordeel van de rechter schadeplichtig, behoort aanstonds initiatieven te nemen om tot schikking te komen en hoort daar geen jaren mee te wachten, zo motiveerde de commissie haar verzoek. Aan het einde van het verslagjaar was nog niet bekend hoe de minister op dit verzoek zal reageren.

ENKELE CIJFERS

In het navolgende worden enkele cijfermatige gegevens gepresenteerd. Voorzover relevant wordt onderscheid gemaakt tussen de commissie uit de Eerste en de commissie uit de Tweede Kamer.

Tabel 1. Algemeen

	I	II	totaal
Aanhangig bij begin verslagjaar	15	106	121
Ingediend tijdens verslagjaar	63	284	347
Afgedaan tijdens verslagjaar	70	355	425
Aanhangig bij einde verslagjaar	8	35	43

In het verslagjaar werden in totaal 347 verzoekschriften ingediend (zie tabel 1). De meeste verzoekschriften werden rechtstreeks aan één der commissies gericht, de overige werden door de Voorzitter van één der Kamers of door andere commissies daaruit of door individuele leden doorgezonden. (Zie voor enkele meerjarencijfers tabel 5).

Tabel 2. Wijze van afhandeling

	I	II	totaal	%
Afgedaan	70	355	425	100
waarvan:				
met verslag	17	123	140	33
ingetrokken	20	58	78	18
op andere wijze	33	174	207	49

De percentages in tabel 2 wijken nauwelijks af van die in vorige verslagjaren.

Een ingetrokken verzoekschrift is weliswaar in behandeling genomen en had tot een verslag kunnen leiden, ware het niet dat de indiener in enig stadium te kennen heeft gegeven geen verdere behandeling te wensen, om welke reden dan ook, of in het geheel niet meer heeft gereageerd op een verzoek om inlichtingen of commentaar.

In ongeveer de helft van de gevallen werd het verzoekschrift op een andere wijze dan door middel van een verslag of door intrekking afgedaan.

Tabel 3. Reden van afdoening zonder verslag

1. Verkorte wijze van afdoening	15
2. Algemene beleidsaangelegenheid	25
3. Aangelegenheid voor Openbaar Ministerie/rechter in strafzaken en overige rechters	40
4. Aangelegenheid van een mede-overheid	24
5. Beslissing van bestuursorgaan nog niet bekend/voortijdige klacht	23
6. Geen gebruik gemaakt van klacht- of bezwaarprocedure	
7. Reeds door Nationale ombudsman onderzocht	12
8. Strikt persoonlijke omstandigheden	2
9. Herhaling van een reeds afgedaan verzoekschrift, zonder nieuw gezichtspunt	7
10. Verzoekschrift niet voor inwilliging vatbaar	12
11. Aangelegenheden voor een ZBO	3
12. Privaatrechtelijke kwestie	13
13. Bij beide commissies ingediend	8
14. Afwijzende beschikking belastingdienst opgevraagd maar nog niet ontvangen	8
15. Overige redenen	15
Totaal	207

Uiteraard kan een adres om meer dan één reden zonder verslag worden afgedaan. Alleen de eerste of belangrijkste reden is in de tabel verwerkt.

Ter toelichting bij categorie 1 moge het volgende dienen.

Nogal wat verzoekschriften op belastinggebied gaan over invorderingskwesties. Daarbij doet zich een aantal standaardsituaties voor die een

voorspelbare afloop hebben. In al deze gevallen geldt dat de regering zich baseert op regels die gesteld zijn voor de invordering en dat de commissies zich plegen te conformeren aan het hanteren van die regels. De uitslag staat dus feitelijk vast bij het in behandeling nemen van het verzoekschrift en er wordt geen enkel doel gediend met de behandeling. Toch is veel menskracht gemoeid met de behandeling, zowel bij de Kamers als ten departemente, en wordt valse hoop gegeven door de soms maanden durende behandeling.

De commissies hebben daarom besloten in deze veel voorkomende gevallen de griffier van de commissies te machtigen adressant een standaardbrief te zenden waarin uitvoerig wordt uiteengezet waarom de brief van adressant niet als verzoekschrift in behandeling wordt genomen. Uiteraard wordt ook meegedeeld dat, indien men niet overtuigd is door de uiteenzetting of als er niet eerder weergegeven feiten tot onderzoek zouden nopen, de commissie wel bereid is tot behandeling van deze aangelegenheid.

De verzoekschriften onder 2 betreffen doorgaans pleidooien voor het wijzigen van de wet en/of het overheidsbeleid. Zij worden ter verdere behandeling doorgezonden naar een vaste commissie uit één der Kamers. De categorieën 3 tot en met 9 spreken voor zich.

Categorie 10 vergt nadere toelichting. Het betreft hier verzoekschriften waarvan aanstonds vaststaat dat zij niet kunnen worden ingewilligd, bijvoorbeeld omdat inwilliging apert in strijd zou zijn met de wet, de klacht kennelijk ongegrond is of omdat naar aanleiding van een volstrekt identiek verzoekschrift van een andere adressant reeds is uitgesproken dat geen reden is voor een tegemoetkoming.

Onder categorie 14 vallen volstrekt ongemotiveerde verzoekschriften (ook na een verzoek om nadere motivering), klachten met betrekking tot personen naar wier functioneren reglementair door de commissies geen onderzoek mag worden ingesteld (waaronder leden van de rechterlijke macht en de Staten-Generaal) en verzoekschriften die, kennelijk zonder machtiging, namens een derde worden ingediend.

Deze correspondentie vergt, hoewel deze niet de volle procedure van een verzoekschrift doorloopt, veel ambtelijke zorg. Uiteraard wordt adressanten gemotiveerd medegedeeld waarom hun brief zich niet leent voor verdere behandeling. Niet elke adressant legt zich aanstonds neer bij het gegeven dat commissie noch Kamer iets voor hem kan betekenen. Almacht van het parlement veronderstellende, wordt bijvoorbeeld voorbijgegaan aan de relatieve autonomie van mede-overheden of de onaantastbaarheid van een rechterlijk vonnis.

Adressanten die daarom vragen wordt de gelegenheid geboden tot een gesprek met de griffier of andere ambtenaren om een toelichting op hun verzoekschrift te geven.

Wordt een verzoekschrift eenmaal in procedure genomen, dan wordt adressant schriftelijk geïnformeerd over de hoofdlijnen van de procedure en de te verwachten behandelingsduur. Voorts wordt erop gewezen dat hoor en wederhoor zullen worden toegepast, doch in beginsel uitsluitend langs schriftelijke weg. In het verslagjaar is geen gebruik gemaakt van het instrument hoorzitting door de commissies.

De gemiddelde behandelingsduur in het verslagjaar was 27 weken. De enkele verzoekschriften (een 4-tal) die excessief lang in behandeling zijn geweest, zijn overigens niet betrokken in de berekening van dit gemiddelde. De commissies kunnen de behandelingsduur slechts ten dele beïnvloeden. (Met behandelingsduur wordt hier overigens bedoeld de periode tussen indiening van het verzoekschrift en de goedkeuring van het verslag van de commissie door de Kamer). Zij stellen zowel bewinds-

personen als adressanten reactietermijnen, doch willigen verzoeken om uitstel, mits gemotiveerd, vrijwel altijd in, waarbij overigens geen onbepaald uitstel wordt verleend. In recesperiodes worden verslagen uiteraard noch vastgesteld in commissie noch goedgekeurd door de Kamer. De gemiddelde behandelingsduur is ongeveer gelijk gebleven. De commissies zien geen mogelijkheden om de behandelingsduur aanmerkelijk te bekorten. Alleen het niet langer verlenen van uitstel voor het geven van een reactie (een dergelijk uitstel wordt door adressanten veelvuldig gevraagd) of het bijeenkomen in recesperiodes zou de gemiddelde behandelingsduur met enkele weken kunnen bekorten. Beide maatregelen hebbende de commissies tot nu toe niet realistisch gevonden.

Tabel 4. Verslagen naar ministerie

Financiën	127
Justitie	5
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	2
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	2
Vreemdelingenzaken en Integratie	2
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1
Verkeer en Waterstaat	1
Overige	0
	140

Ook in dit verslagjaar had het grootste deel van de uitgebrachte verslagen betrekking op fiscale aangelegenheden (zie tabel 4). In 49 van de 127 gevallen werd om kwijtschelding van een belastingschuld verzocht en in 26 gevallen om toepassing van de hardheidsclausule ex artikel 63 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

In 43 van de 140 gevallen waarin verslag werd uitgebracht was het resultaat gunstig voor betrokkene, dat wil zeggen werd de klacht geheel of gedeeltelijk gegrond verklaard en/of het verzoek geheel of gedeeltelijk ingewilligd, een inwilligingspercentage van 33%. In vele gevallen trekt de verantwoordelijk bewindspersoon in het kader van het commissieonderzoek zelf de conclusie dat het verzoek bij nader inzien voor inwilliging in aanmerking komt.

In tabel 5 worden enkele kengetallen over dit verslagjaar en de drie voorgaande verslagjaren vergeleken.

Tabel 5. Kengetallen over enkele jaren

	99/00	00/01	01/02	02/03
Ingediende verzoekschriften	362	449	427	347
Uitgebrachte verslagen	108	119	77	140
Behandelingsduur (weken)	30	28	26	27
Inwilligingspercentage	42	35	35	33

De commissie uit de Tweede Kamer kan een rapport van de Nationale ombudsman behandelen, indien zijn aanbeveling niet door de regering wordt opgevolgd. In het verslagjaar heeft de commissie geen aanleiding gehad tot de behandeling van zulk een rapport. Tenslotte verdient het

vermelding dat de commissies soms de Kamers voorstellen als onderdeel van de beslissing over een verslag, een bepaald dossier in handen te geven van een vaste commissie.

De voorzitter van de commissie uit de Eerste Kamer,
Vedder-Wubben

De voorzitter van de commissie uit de Tweede Kamer,
Mosterd

De griffier van beide commissies,
Van Dijk