

Vergaderjaar 2001–2002 Nr. I

**28 043**

## **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, 4 december 2001

Namens de Commissies voor de Verzoekschriften uit de Eerste<sup>1</sup> en de Tweede<sup>2</sup> Kamer der Staten-Generaal moge ik u hierbij het jaarverslag aanbieden van de commissies betreffende de werkzaamheden in het vergaderjaar 2000–2001.

De griffier van de commissies,  
Van Dijk

<sup>1</sup> De commissie bestaat uit de leden: Stevens (CDA) (voorzitter), Rensema (VVD), Ter Veld (PvdA), Dupuis (VVD), Dölle (CDA) en Platvoet (GroenLinks).

<sup>2</sup> De commissie bestaat uit de leden: Van den Berg (SGP), Apostolou (PvdA) (voorzitter), Giskes (D66), Passtoors (VVD), De Haan (CDA), Van Wijmen (CDA), Duijkers (PvdA), Remak (VVD), Pitstra (GroenLinks) en de plaatsvervangende leden De Wit (SP), Van der Hoek (PvdA), Ter Veer (D66), Niederer (VVD), Stroeken (CDA), Mosterd (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Van den Doel (VVD) en Harrewijn (GroenLinks).

**Zevenentwintigste 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 2000–2001**

Vastgesteld 4 december 2001

**INLEIDING**

De commissies willen enkele algemene opmerkingen maken en vervolgens 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 2000 tot de derde dinsdag in september 2001.

**ALGEMEEN**

*De Wet op de inkomstenbelasting 2001*

De commissies hebben zich ook in dit verslagjaar vooral gebogen over verzoeken om kwijtschelding van een belastingschuld of om toepassing van de hardheidsclausule in de Algemene wet inzake rijksbelastingen. In de laatste categorie bevonden zich enkele verzoekschriften waarin gevraagd werd de eerst per 1 januari 2001 inwerkinggetreden nieuwe wet op de inkomstenbelasting op voorhand niet van toepassing te verklaren in de situatie van adressanten. De verzoekschriften waren feitelijk bezwaren tegen onderdelen van de wet, te weten het forfaitaire vermogensrendement en de beperking van de aftrekbaarheid van hypotheekrente tot de woning die tot hoofdverblijf dient. De adressanten meenden allen dat de wetgever hier onvoldoende oog had gehad voor individuele omstandigheden, zoals het niet-verzilverbaar zijn van vermogensbestanddelen of het gedwongen verblijf in een andere woning. De commissies erkenden uiteraard het bestaan van omstandigheden zoals door de adressanten geschetst, maar waren zich uiteraard ook bewust van de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever om een belastingvereenvoudiging te realiseren (zoals bij de vermogensrendementsbepaling) en onbedoelde fiscale facilitering tegen te gaan (zoals bij het zogenoemde «tweede huis»). Indien de wetgever reeds geen aanleiding ziet voor nuanceringen van algemene uitgangspunten in de wet zelf, is er voor afweging van individuele omstandigheden op grond van de hardheidsclausule vrijwel geen ruimte. De commissies hebben dan ook géén van deze verzoekschriften van een gunstige aanbeveling voorzien en steunden derhalve het standpunt van de staatssecretaris van Financiën in deze. Overigens zijn de hier bedoelde verzoekschriften ter kennis gebracht van de vaste commissie voor Financiën.

*Heroverwegen of herzien?*

De commissies hebben in het verslagjaar enkele malen voorgesteld om een bewindspersoon uit te nodigen een standpunt te heroverwégen in plaats van te herzien. Dit laatste achten de commissies aangewezen indien zij tot het oordeel zijn gekomen dat het door of namens een bewindspersoon genomen besluit onjuist is of langs té onzorgvuldige weg totstandgekomen is om het te kunnen handhaven. Het kan echter ook zijn dat de commissies weliswaar de argumentatie van adressant sterk achten, maar de uitvoeringstechnische implicaties van een tegemoetkoming of de precedentwerking daarvan niet goed kunnen overzien. In zulk een geval achten de commissies het niet verstandig zondermeer op een herziening van het besluit aan te dringen. De bewindspersoon verzoeken de kwestie nogmaals grondig op zijn merites te beoordelen is dan prudenter.

Een enkel voorbeeld kan dit illustreren. Een adressant, die geld had laten bezorgen bij zijn in een afgelegen streek in Montenegro wonende moeder, vroeg de Tweede Kamer om interventie. Noch de belastinginspecteur noch de staatssecretaris van Financiën had toegestaan dat hij in verband met die steun aan zijn moeder een bedrag in mindering bracht op zijn belastbaar inkomen. Ondanks de gespannen situatie was namelijk normaal bancair verkeer met Montenegro mogelijk toen adressant het geld door een koerier liet bezorgen. Om alle in het verleden gerezen bewijsrechtelijke problemen te voorkomen, was als algemene richtlijn gaan gelden dat, indien normaal bancair verkeer mogelijk is, andere vormen van geldoverdracht niet worden aanvaard, althans niet door de fiscus. De commissie uit de Tweede Kamer was echter wél overtuigd geraakt van het relaas van adressant (die een medewerker van het Rode Kruis bereid had gevonden om te getuigen) en vroeg de staatssecretaris daarom om zijn standpunt te heroverwegen. Gezien de precedentwerking voelde deze er echter niets voor om voor adressant een uitzondering te maken. Overigens hebben de adressanten in geen van de gevallen baat gehad van deze prudente opstelling van de commissies: geen enkele uitnodiging tot heroverweging leidde tot een herziening.

### *Ontvankelijkheid*

In de loop van het verslagjaar heeft de commissie uit de Tweede Kamer in een brief aan de fractiesecretarissen nog eens gewezen op de mogelijkheid om brieven die door de fractie of door individuele leden worden ontvangen en die een individuele aangelegenheid betreffen, ter verdere behandeling door te geleiden naar de commissie. De commissie besloot hiertoe, omdat verschillende leden van de commissie, sprekende over de dalende tendens in het aantal verzoekschriften, tegelijkertijd meenden dat, met name door het toenemend gebruik van email, het aantal klachten en verzoeken dat individuele leden bereikt, bepaald niet afneemt. Hoe dan ook, de commissie achtte het zinvol de leden er nogmaals op te attenderen dat het soms verstandiger en doelmatiger is om een individuele kwestie door de commissie te laten onderzoeken en beoordelen. Uiteraard heeft de commissie in haar brief ook geschetst welke ontvankelijkheidscriteria zij reglementair hanteert, opdat niet de indruk zou worden gewekt dat het individuele karakter alléén voldoende is om bemoeienis van de commissie te rechtvaardigen. Twee minstens zo belangrijke andere criteria zijn: de aangelegenheid moet een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid betreffen en het moet niet mogelijk zijn om het oordeel van de onafhankelijke rechter in te roepen.

Hoewel deze ontvankelijkheidscriteria op zichzelf helder zijn, blijken ze in de praktijk niet altijd eenvoudig toe te passen en/of geaccepteerd te worden. Hoever strekt de ministeriële verantwoordelijkheid als het een zelfstandig bestuursorgaan betreft? In beginsel kan de (mede)wetgever op al het handelen van deze organen invloed uitoefenen door algemene regels te stellen. De toepassing daarvan op individuele gevallen is echter een uitvoeringskwestie, over de juistheid waarvan in laatste instantie de rechter oordeelt. Natuurlijk vormen diens oordelen, gevoegd bij bevindingen van onderzoeken door inspecties en andere toezichthouders, basis voor eventuele wijzigingen van de algemene regels. De commissies (lees: de Kamers) kunnen echter nimmer de rol van regelgever vermengen met die van uitvoerder, rechter of inspecteur. Sommige adressanten menen dat hieruit een tekortschietend verantwoordelijkheidsbesef van de Kamers spreekt en achten de staatsrechtelijke verhoudingen van ondergeschikt belang.

Indien door omstandigheden fatale juridische termijnen zijn verstreken, getuigt een verwijzing naar de beroepsmogelijkheid die bestaan hééft, dan niet van cynisme? Ook al kunnen de commissies doorgaans begrip

opbrengen voor die omstandigheden, dan nog is het ondenkbaar dat zij de taak op zich nemen om de verschoonbaarheid van termijnoverschrijdingen te beoordelen. Nog afgezien daarvan dat in bijna alle gevallen ook tegenover de rechter een beroep kan worden gedaan op verschoonbaarheid, zou het óp zich nemen van die taak niet meer of minder betekenen dan dat wettelijke termijnstellingen hun betekenis feitelijk verliezen en de rechtszekerheid wordt aangetast (omdat misschien wel *de jure* iets onherroepelijk is komen vast te staan, maar door een mogelijke interventie vanuit het parlement niet *de facto*).

Verder kunnen adressanten hun eigen problemen of klachten in hun beleving zó relateren aan omstandigheden die als een algemeen probleem worden ervaren, dat zij het niet aanvaardbaar achten «overgeleverd» te zijn aan een «willekeurige» uitvoeringsinstantie of persoonlijk de gang naar de rechter moeten maken. Van de commissies wordt dan verwacht dat zij, vanuit de erkenning van het algemene probleem (bijv. wachtlijsten in de zorg), een oplossing op korte termijn van het probleem van adressant bewerkstelligen en een beleidsmatige oplossing voor de langere termijn. Deze verzoekschriften worden doorgaans doorgeleid naar de vaste commissie die het het meest aangaat.

## 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	14	60	74
Ingediend tijdens verslagjaar <sup>1</sup>	72	377	449
Afgedaan tijdens verslagjaar	71	369	440
Aanhangig bij einde verslagjaar	15	68	83

<sup>1</sup> Afgedaan in commissie; aan het einde van het verslagjaar moesten nog 15 verslagen de Kamers passeren.

In het verslagjaar werden in totaal 449 verzoekschriften ingediend (zie tabel 1). De meeste verzoekschriften werden rechtstreeks aan één der commissies gericht, de overige werden door de Voorzitter van een der Kamers of door andere commissies daaruit of door individuele leden doorgezonden.

In het vorige verslagjaar werden in totaal 362 verzoekschriften ingediend en in het verslagjaar dáárvoor 524.

**Tabel 2. Wijze van afhandeling**

	I	II	totaal	%
Afgedaan	71	369	440	100
waarvan:				
met verslag	23	96	119	27
ingetrokken	11	52	63	14
op andere wijze	37	221	258	59

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 bijna 60 procent 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	40
2. Algemene beleidsaangelegenheid	35
3. Aangelegenheid voor Openbaar Ministerie/rechter in strafzaken en overige rechters	59
4. Aangelegenheid van een mede-overheid	13
5. Beslissing van bestuursorgaan nog niet bekend/voortijdige klacht	9
6. Geen gebruik gemaakt van klacht- of bezwaarprocedure	11
7. Reeds door Nationale ombudsman onderzocht	8
8. Strikt persoonlijke omstandigheden	6
9. Herhaling van een reeds afgedaan verzoekschrift, zonder nieuw gezichtspunt	4
10. Verzoekschrift kennelijk niet voor inwilliging vatbaar	2
11. Aangelegenheden voor een ZBO	10
12. Privaatrechtelijke kwestie	10
13. Bij beide commissies ingediend	15
14. Overige redenen	36
Totaal	258

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 heeft. 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.

In een vorig jaarverslag is weergegeven dat de uitslag dus reeds feitelijk vaststaat bij het in behandeling nemen van het verzoekschrift en dat geen enkel doel wordt 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. Het blijkt dat deze aanpak effectief is. Velen leggen zich bij de uiteenzetting neer en insisteren niet op verdere behandeling van hun klacht.

De verzoekschriften onder 2 in tabel 3 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.

Gedurende het grootste deel van het verslagjaar werden de commissies nog ondersteund door een ambtelijk rapporteur, die adressanten thuis bezocht om hen de gelegenheid te bieden de kwestie toe te lichten. Door de terugloop van het aantal verzoekschriften is deze functionaris na zijn pensionering niet vervangen. Dit gemis wordt deels gecompenseerd door adressanten die daarom vragen de gelegenheid te geven 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. Bij de dossiers die de basis vormen voor de verslagen van de commissies zijn altijd de verslagen gevoegd van eventueel afgelegd huisbezoek.

De gemiddelde behandelingsduur in het verslagjaar was 24 weken. De enkele verzoekschriften 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 bewindspersonen als adressanten reactietermijnen, doch willigen verzoeken om uitstel (in het verslagjaar 39), mits gemotiveerd, vrijwel altijd in, waarbij overigens geen onbeperkt uitstel wordt verleend. In recesperioden 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.

**Tabel 4. Verslagen naar ministerie**

Financiën	99
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	2
Justitie	5
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	3
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	2
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	6
Defensie	1
Verkeer en Waterstaat	0
Economische Zaken	1
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	3
Buitenlandse Zaken	1
	125

Ook in dit verslagjaar had het grootste deel van de uitgebrachte verslagen betrekking op fiscale aangelegenheden (zie tabel 4). In 33 van de 99 gevallen werd om kwijtschelding van een belastingschuld verzocht en in 20 gevallen om toepassing van de hardheidsclausule ex artikel 63 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

In 44 van de 125 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 35%. In vele gevallen trekt de verantwoordelijk bewindspersoon in het kader van het commissie-onderzoek 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**

	97/98	98/99	99/00	00/01
Ingediende verzoekschriften	646	524	362	449
Uitgebrachte verslagen	248	130	108	119
(%)	(38)	(25)	(30)	(27)
Behandelingsduur (weken)	26	28	30	28
Inwilligingspercentage	35	25	42	35

Hoewel het aantal verzoekschriften zich lijkt te stabiliseren, blijft er door de jaren heen gezien sprake van een afname. Wel past de aantekening dat fluctuaties in aantallen zich in het verleden vaker hebben voorgedaan zonder dat daarvoor duidelijke verklaringen te geven waren. Te denken valt uiteraard aan factoren als de toegenomen rechtsbescherming (met name ook de invoering van bezwaar- en klachtprocedures door de Algemene wet bestuursrecht) en de uitbreiding van de bevoegdheden en de bekendheid van de Nationale ombudsman.

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 – naast het in handen stellen van een commissie uit de Kamer die daarvoor het meest lijkt te zijn aangewezen, van verzoekschriften die in overweging geven de wet of een beleidslijn te wijzigen – 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,  
Stevens

De voorzitter van de commissie uit de Tweede Kamer,  
Apostolou

De griffier van beide commissies,  
Van Dijk

