

Vergaderjaar 2010–2011

**32 513**

## **Verslagen van de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven**

**A/ Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE COMMISSIES VOOR DE VERZOEKSCRIFTEN**

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

Den Haag, 17 november 2010

Namens de Commissie voor de Verzoekschriften uit de Eerste Kamer<sup>1</sup> en de Commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven uit de Tweede Kamer<sup>2</sup> der Staten-Generaal bied ik u hierbij het jaarverslag aan van de commissies betreffende de werkzaamheden in het vergaderjaar 2009–2010.

De voorzitter van de commissie uit de Eerste Kamer,  
Quik-Schuijt

De voorzitter van de commissie uit de Tweede Kamer,  
Neppérus

De griffier van de commissies,  
De Gier

<sup>1</sup> De commissie bestaat uit de leden: Huijbregts-Schiedon (VVD), Janse de Jonge (CDA), Knip (VVD), Koffeman (PvdA), Meurs (PvdA), Quik-Schuijt (SP), (voorzitter), Sylvester (PvdA) en Vedder-Wubben (CDA).

<sup>2</sup> De commissie bestaat uit de leden: Cörüz (CDA), Smeets (PvdA), Neppérus (VVD), (voorzitter), Raak (SP), Elissen (PVV), Taverne (VVD) en plaatsvervangend leden Blanksma-van den Heuvel (CDA) en J. Klijnsma (PvdA).

## **Inleiding**

De commissies brengen verslag uit over hun werkzaamheden in het parlementaire jaar 2009–2010. Dit jaarverslag bestrijkt de periode van de derde dinsdag in september 2009 tot de derde dinsdag in september 2010. De commissies willen in dit verslag enkele algemene opmerkingen maken en hun werkzaamheden cijfermatig toelichten.

## **Burgerinitiatieven**

Met ingang van 1 januari 2009 is de regeling voor het burgerinitiatief na een evaluatie gehandhaafd zij het dat zij met twee wijzigingen is aangepast (zie TK 30 140, nr. 14).

In dit verslagjaar zijn drie burgerinitiatieven ingediend. Op 11 mei 2010 is het burgerinitiatief van de Nederlandse Vereniging voor Lyme patiënten betreffende bestrijding van de ziekte van Lyme ingediend, op 18 mei 2010 het burgerinitiatief van de initiatiefgroep Uit Vrije Wil betreffende legalisatie van stervenshulp aan ouderen die hun leven voltooid achten en eveneens op 18 mei 2010 een burgerinitiatief over een wettelijke verplichting tot medewerking aan een gedragskundig onderzoek in relatie tot de maatregel van terbeschikkingstelling (tbs). Over de ontvankelijkheid van deze drie burgerinitiatieven heeft de commissie in deze verslagperiode niet kunnen besluiten in verband met de val van het kabinet en de vervroegde verkiezingen op 9 juni 2010.

Regelmatig informeren burgers al tevoren bij de staf van de commissie of een onderwerp voor een burgerinitiatief dat zij van plan zijn in te dienen, voldoet aan de voorwaarden die aan het burgerinitiatief zijn gesteld. De voorwaarde dat het voorstel nieuw moet zijn, dat wil zeggen dat het onderwerp de laatste twee jaar niet in de Tweede Kamer aan de orde is geweest, blijkt het belangrijkste struikelblok te zijn. Vaak ook hebben onderwerpen betrekking op kwesties die niet de rijksoverheid aangaan maar bijvoorbeeld de lokale of de Europese overheid en zijn om die reden niet ontvankelijk.

Bij de commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven zijn inmiddels ook nog andere dan de drie bovengenoemde burgerinitiatieven aangekondigd.

## **Rapporten van de Nationale ombudsman**

De commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven uit de Tweede Kamer heeft ook de taak om te onderzoeken of een bewindspersoon in redelijkheid kon besluiten om geen gevolg te geven aan een uitnodiging van de Nationale ombudsman om het in een individueel geval genomen besluit te herzien. Omdat de aanbevelingen of uitnodigingen van de Nationale ombudsman bijna altijd worden opgevolgd, komt het zelden voor dat de commissie een dergelijk onderzoek moet instellen.

In dit verslagjaar is het niet voorgekomen dat de commissie naar aanleiding van een beslissing van een orgaan om de aanbeveling van de Nationale ombudsman niet op te volgen, heeft onderzocht of aan de betrokken minister heeft gevraagd hierop te reageren.

## **Kwijtschelding/betalingsregeling en economische crisis**

In dit verslagjaar zijn vele verzoekschriften ingediend waarin wordt geklaagd dat de Belastingdienst ten onrechte geen uitstel van betaling voor een belastingschuld dan wel kwijtschelding heeft verleend. Ook ondernemingen hebben een dergelijk verzoekschrift over het niet verkrijgen van een uitstel van betaling ingediend waarbij zij bovendien

een beroep deden op het besluit van 25 mei 2009 van de staatssecretaris van Financiën over een versoepeld uitstelbeleid voor ondernemers die aantoonbaar door de economische crisis in betalingsmoeilijkheden waren geraakt. Veelal bleek dit beroep terecht te zijn afgewezen omdat voor belastingschulden van een ondernemer in het algemeen al een terughoudend uitstelbeleid wordt gevoerd. Een betalingsregeling wordt aan ondernemers immers alleen toegestaan als er voor de totale schuld zekerheid wordt gesteld en de betalingsregeling niet langer loopt dan twaalf maanden. Voor een beroep op het voornoemde besluit van de staatssecretaris kwamen de verzoekers niet in aanmerking omdat de staatssecretaris duidelijk heeft gesteld dat dit beleid in elk geval niet zou gelden voor bedrijven die zich vóór de economische crisis ook al in betalingsmoeilijkheden bevonden. De ondernemers die hierop een beroep deden, verkeerden al voor 2008 in problemen.

Behalve op kwijtschelding en een betalingsregeling hadden dit verslagjaar ook meer verzoekschriften dan voorheen betrekking op de schuldsanering van natuurlijke personen.

Dit verschijnsel kan vermoedelijk worden toegeschreven aan de verslechterde economische omstandigheden ook tijdens dit verslagjaar.

### **Hardheidsclausule**

Een groot deel van de verzoekschriften tijdens deze verslagperiode had betrekking op de toepassing van de hardheidsclausule. Artikel 63 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen bepaalt «Onze Minister is bevoegd voor bepaalde gevallen of groepen van gevallen tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard, welke zich bij de toepassing van de belastingwet mochten voordoen.»

Vele verzoekers veronderstellen dat de hardheidsclausule is bedoeld als tegemoetkoming (verzachting) omdat hun persoonlijke en/of financiële omstandigheden daar om vragen. Maar deze bevoegdheid is al door de wet beperkt: het moet gaan om een situatie waarin sprake is van een *ernstige* onbillijkheid. Bovendien moet sprake zijn van gevolgen in een individueel geval die leiden tot een ander resultaat dan de wetgever voor ogen stond bij de totstandkoming van de wettelijke bepalingen. Het gaat dus om situaties die de wetgever niet heeft voorzien bij de totstandkoming van de wet maar die later, bij de toepassing van de wet, tot niet bedoelde gevolgen zouden leiden.

Deze beperkingen hebben ertoe geleid dat de commissie in vrijwel alle gevallen heeft geoordeeld dat de staatssecretaris van Financiën de hardheidsclausule terecht niet heeft toegepast.

### **Verzoekschriften die gegrond zijn verklaard of waarbij aan de klacht is tegemoetgekomen**

Het is niet zo goed mogelijk om een algemene lijn of richtsnoer te halen uit het feit dat de commissies een klacht gegrond hebben verklaard of dat aan een klacht is tegemoetgekomen door een lid van het kabinet. Het betreft immers individuele gevallen.

Hieronder worden enkele voorbeelden gegeven van gegronde klachten.

In een geval was verzoeker geen kwijtschelding verleend voor een belastingschuld omdat hij had verzuimd de aangifte inkomstenbelasting in te dienen. Daarom had de Belastingdienst een ambtshalve aanslag vastgesteld waarvoor volgens vast beleid geen kwijtschelding wordt verleend. De staatssecretaris van Financiën heeft verzoeker in de gelegenheid gesteld alsnog een aangifte in te dienen waarna de aanslag werd verlaagd tot nihil.

Een geval wordt hier in het jaarverslag vermeld wegens de schrijnende en bureaucratische behandeling van verzoekster terwijl het hier ging om een betrekkelijk klein bedrag. Verzoekster werd opgenomen in een verzorgingshuis zodat zij de Belastingdienst heeft verzocht de huurtoeslag te beëindigen. Desondanks werd huurtoeslag betaald aan de verhuurder van verzoekster die dit bedrag heeft terugbetaald. Ook werd een bedrag aan huurtoeslag betaald aan verzoekster die dit bedrag ook heeft terugbetaald. Desondanks werd van verzoekster een bedrag teruggevorderd. Herhaaldelijk is hierover gedurende twee jaar een klacht ingediend waarop niet of te laat werd gereageerd.

Vervolgens is een bezwaarschrift ingediend waarop werd beslist dat het bedrag moest worden terugbetaald. Door tussenkomst van de commissie is het bedrag waarover verschil van mening bestond getraceerd en is alles gecorrigeerd. De Belastingdienst heeft voor de gang van zaken verontschuldigen aangeboden.

Een verzoeker had wegens persoonlijke omstandigheden geen aangiften inkomstenbelasting gedaan over de jaren 2001 tot 2007. De ambtshalve aanslagen die volgden, heeft hij wel betaald. Daarna heeft verzoeker de belastingaangiften over deze jaren alsnog ingediend. De aanslagen over de jaren vanaf 2003 zijn daarop ambtshalve gecorrigeerd. Verzoeker vroeg ook de aanslagen over de jaren 2001 en 2002 te corrigeren. In het jaar 2009 bestond de mogelijkheid om ambtshalve vermindering of teruggave te vragen tot vijf jaar na het ontstaan van de belastingschuld, dus in dit geval tot 2003. Omdat de termijnen bij besluit van 10 december 2009 zijn aangepast zodat de mogelijkheid om ambtshalve vermindering of teruggave te vragen is verlengd tot zeven jaar, werd verzoeker alsnog in aanmerking gebracht voor ambtshalve teruggave over het jaar 2002.

Het laatste verzoekschrift dat hier wordt beschreven betreft niet zozeer een tegemoetkoming als wel een toekomstige wettelijke voorziening.

Verzoeker had een klacht ingediend dat hij door zijn bijverdiensten als gepensioneerde niet meer in aanmerking kwam voor een huurtoeslag en dat zijn zorgtoeslag werd verminderd.

De staatssecretaris van Financiën stelde zich op het standpunt dat het niet mogelijk is gepensioneerden met een beneden modaal inkomen een bedrag te laten bijverdienen zonder gevolgen voor de huur- en zorgtoeslag omdat zo'n voorziening zou leiden tot ongelijkheid in behandeling van toeslaggerechtigden. Maar hij zegde toe om in het kader van de brede heroverweging de mogelijkheid van vereenvoudiging van toeslagen een eventuele compensatie te bezien.

### **Handelwijze Belastingdienst**

Ook tijdens deze verslagperiode zijn klachten ingediend over de handelwijze van de Belastingdienst. De commissies hebben in het merendeel van deze klachten geoordeeld dat de Belastingdienst niet onzorgvuldig of onbehoorlijk heeft gehandeld. Dit toont volgens de commissies aan dat de Belastingdienst in Nederland in het algemeen behoorlijk handelt. Toch hebben zij ook tekortkomingen in de handelwijze van de Belastingdienst moeten vaststellen waarvoor altijd verontschuldigen zijn aangeboden. De procedurele tekortkomingen betroffen vooral het niet horen van belanghebbende over een klacht. De commissies zijn van oordeel dat een hoorgesprek juist een geschikt middel is om escalatie van een conflict te voorkomen.

Tenslotte kan worden vermeld dat de commissie voor de Verzoekschriften uit de Eerste Kamer een ambtelijke notitie over het petitierecht heeft besproken. Deze bespreking heeft de commissie geen aanleiding gegeven om haar werkwijze te wijzigen.

## 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	5	47	52
Ingediend tijdens verslagjaar	34	167	201
Afgedaan tijdens verslagjaar	36	187	223
Aanhangig bij einde verslagjaar	3	27	30

In het verslagjaar werden in totaal 201 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 4).

**Tabel 2. Wijze van afhandeling**

	I	II	totaal	%
Afgedaan	36	187	223	100
waarvan:				
met verslag	7	45	52	23
ingetrokken	5	40	45	20
op andere wijze	24	102	126	57

De percentages in tabel 2 wijken weinig 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 meer dan 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. Algemene beleidsaangelegenheid	14
2. Aangelegenheid voor Openbaar Ministerie/rechter in strafzaken en overige rechters	19
3. Aangelegenheid van een medeoverheid	7
4. Beslissing van bestuursorgaan nog niet bekend/voortijdige klacht	27
5. Reeds door Nationale ombudsman onderzocht	22
6. Aangelegenheden voor een ZBO	3
7. Privaatrechtelijke kwestie	8
8. Bij beide commissies ingediend	15
9. Overige redenen	11
Totaal	126

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

De verzoekschriften onder 1 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. Onder categorie 9 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 de Nationale ombudsman) en verzoekschriften die, kennelijk zonder machtiging, namens een derde worden ingediend.

Overige categorieën spreken voor zichzelf.

Verzoekschriften die niet in behandeling kunnen worden genomen, vergen, hoewel deze niet de volle formele procedure van een verzoekschrift doorlopen, veel ambtelijke zorg. Uiteraard wordt adressanten gemotiveerd medegedeeld waarom hun brief zich niet leent voor verdere behandeling.

In een aantal gevallen komt een adressant na verloop van enige tijd terug op een door de commissie afgedaan verzoekschrift, zonder dat daarbij sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden.

Niet elke adressant legt zich aanstands neer bij het gegeven dat commissie noch Kamer iets voor hem of haar kan betekenen. Almacht van het parlement veronderstellende, wordt bijvoorbeeld voorbijgegaan aan de relatieve autonomie van medeoverheden of de onaantastbaarheid van een rechterlijk vonnis en aan het feit dat sprake is van een ZBO.

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, maar in beginsel uitsluitend langs schriftelijke weg. In het verslagjaar is geen gebruik gemaakt van het instrument hoorzitting.

De gemiddelde behandelingsduur in het verslagjaar is 23 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 door de commissie). Zij stellen zowel bewindspersonen als adressanten reactietermijnen, doch willigen verzoeken om uitstel, 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 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 recesperioden zou de gemiddelde behandelingsduur met enkele weken kunnen bekorten. Beide maatregelen hebben de commissies tot nu toe niet realistisch gevonden. Om de procedure te versnellen vergadert de commissie uit de Tweede Kamer elke maand.

Ook in dit verslagjaar had het grootste deel (45) van de uitgebrachte verslagen betrekking op fiscale aangelegenheden.

In 5 van de 45 gevallen werd om kwijtschelding van een belastingschuld verzocht en in 8 gevallen om toepassing van de hardheidsclausule ex artikel 63 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. In 6 gevallen werd verzocht om uitstel van betaling of een betalingsregeling.

In 14 van de 52 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 percentage van 37%.

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 4 worden enkele kengetallen over dit verslagjaar en de vier voorgaande verslagjaren vergeleken.

**Tabel 4 . Kengetallen over enkele jaren**

	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10
Ingediende verzoekschriften	378	367	282	247	201
Uitgebrachte verslagen	82	64	82	74	52
Behandelingsduur (weken)	23	23	24	22	23
Inwilligingspercentage	33	27	32	35	37

De voorzitter van de commissie uit de Eerste Kamer,  
Quik-Schuijt

De voorzitter van de commissie uit de Tweede Kamer,  
Neppéus

De griffier van de commissies,  
De Gier