

Vergaderjaar 2011–2012

**33 030**

## **Verlagen 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, 29 november 2011

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 2010–2011.

De voorzitter van de commissie uit de Eerste Kamer,  
Strien

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: R.R. Ganzevoort (GL), W.H. Huijbregts-Schiedon (VVD), A.C. Quik-Schuijt (SP), J.M. Schouwenaar (VVD), G.A. Van Strien, (voorzitter) (PVV), J.G. Vlietstra (PvdA) en G. de Vries-Leggedoor (CDA).

<sup>2</sup> De commissie bestaat uit de leden: Çörüz (CDA), Smeets (PvdA), Neppérus (voorzitter) (VVD), Van Raak (SP), Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU), Elissen (PVV), Schouw (D66), Taverne (VVD) en de plaatsvervangend leden Biskop (CDA), Klijnsma (PvdA), Harbers (VVD) en Mulder (VVD).

## **Inleiding**

De commissies brengen verslag uit over hun werkzaamheden in het parlementaire jaar 2010–2011. Dit jaarverslag bestrijkt de periode van de derde dinsdag in september 2010 tot de derde dinsdag in september 2011. De commissies maken in dit verslag enkele algemene opmerkingen en lichten hun werkzaamheden cijfermatig toe.

Grondslag van de werkzaamheden van de commissie is artikel 5 van de Grondwet «Ieder heeft het recht verzoeken schriftelijk bij het bevoegd gezag in te dienen».

Beide Kamers der Staten-Generaal zijn als bevoegd gezag in de zin van dit artikel aan te merken. De commissies, die verslag uitbrengen aan de Kamers voor besluitvorming, hebben de ministeriële verantwoordelijkheid als aanknopingspunt of kapstok voor de behandeling en beoordeling van verzoekschriften. De bevoegdheid van de commissies kan niet verder strekken dan hun medewetgevende en controlerende bevoegdheden. Het toetsingskader van de commissies is daarom ook meer politiek dan juridisch. Uitgangspunten van de commissies voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van verzoekschriften zijn diensgevolge ook dat het verzoek een individuele klacht betreft die valt onder de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. Daarmee behoren klachten over de politie, anders dan veel adressanten veronderstellen en willen aannemen, niet tot de competentie van de commissies. Het verzoekschrift moet ook een zaak betreffen waarover de rechter geen uitspraak heeft gedaan of waarvoor geen beroep op de rechter had kunnen worden gedaan.

## **Burgerinitiatieven**

In het verslagjaar heeft de Tweede Kamer over zeven ingediende burgerinitiatieven een besluit genomen. Drie van deze burgerinitiatieven voldeden aan de door de Kamer gestelde voorwaarden. Het betrof het burgerinitiatief van de Nederlandse Vereniging voor Lyme patiënten betreffende de bestrijding van de ziekte van Lyme, het burgerinitiatief van de initiatiefgroep Uit vrije wil betreffende legalisatie van stervenshulp aan ouderen die hun leven voltooid achten en het burgerinitiatief van de Stichting Platform AOW Omhoog! Over het compenseren van de achterstand.

Van drie burgerinitiatieven heeft de Kamer besloten dat deze niet ontvankelijk waren omdat zij niet voldeden aan de voorwaarde dat het burgerinitiatief geen onderwerp betreft waarover de Kamer korter dan twee jaar voor de indiening van het burgerinitiatief een besluit heeft genomen (artikel 132a tweede lid onder c van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer). Eén burgerinitiatief voldeed niet aan de voorwaarde van een nauwkeurige omschrijving van het voorstel alsmede een nauwkeurige motivering daarvan (artikel 9a onder c van het reglement van de commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven).

Desondanks heeft de commissie voor Veiligheid en Justitie uit de Tweede Kamer op voorstel van de commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven met de indieners een gesprek gevoerd over de inhoud van het burgerinitiatief.

Uit de opgedane ervaringen is gebleken dat de voorwaarde dat een burgerinitiatief niet een onderwerp kan betreffen waarover de Kamer korter dan twee jaar voor de indiening van dat burgerinitiatief een besluit heeft genomen aanleiding kan geven tot veel discussie. In het bijzonder was dit het geval bij het burgerinitiatief van de Anti Dierproeven Coalitie met het voorstel om een verbod in te stellen op het gebruik van honden en katten voor dierproefexperimenten. In de Kamer was er vooral verschil

van opvatting of dit burgerinitiatief met verbod van het gebruik van honden en katten moest worden geacht onderdeel te zijn van het gehele beleid met betrekking tot proefdieren dat in de voorgaande twee jaar herhaaldelijk was besproken en waarover besluiten waren genomen, met andere woorden onderdeel zijn van een dossier, dan wel een specifiek onderwerp. Na een plenaire beraadslaging in de Kamer op 13 september 2011 heeft de Kamer besloten dat dit burgerinitiatief niet ontvankelijk was. Een motie van de leden Thieme en Ouwehand om het burgerinitiatief wel in behandeling te nemen omdat het zou voldoen aan de gestelde voorwaarden is verworpen.

Tijdens dit plenaire debat is afgesproken dat de Kamer er in een latere fase nog op zal terugkomen of de voorwaarde van de «tweejaarstermijn» die als achtergrond had dat een burgerinitiatief geen reactie of proteststem moest zijn op hetgeen in de Kamer is besloten en dat de rechtszekerheid en continuïteit van besluiten niet moesten worden aangetast, zou moeten worden herzien.

### **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 en betalingsregeling**

Ook in dit verslagjaar bevatten veel verzoekschriften klachten over het niet treffen van een betalingsregeling dan wel over het afwijzen van een verzoek tot kwijtschelding van de belastingschuld. In de meeste gevallen van afwijzing van de betalingsregeling heeft de Belastingdienst de betalingscapaciteit van adressant vastgesteld volgens vast beleid ingevolge de bepalingen van de Leidraad Invordering 2008. Voor ondernemingen betekent dit dat een betalingsregeling alleen wordt toegestaan als er voor de totale schuld zekerheid wordt gesteld en de betalingsregeling niet langer loopt dan twaalf maanden. Voor particulieren houdt dit onder andere in dat het uitstel tot betaling voor hen maximaal twaalf maanden mag duren tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoen.

In een geval werd kwijtschelding gevraagd omdat verzoekster de belastingschuld over alimentatie die niet wordt ingehouden maar waarvoor moet worden gereserveerd, niet kon voldoen. Zij voerde hiervoor aan dat zij minder alimentatie ontving dan in het convenant was vastgelegd.

Deze bewering werd echter niet gestaafd door bewijs. Ook stelde zij bereid te zijn om het convenant aan te passen om de kans op volledige vrijstelling te vergroten. Kwijtschelding werd naar het oordeel van de commissie terecht afgewezen omdat zij geld had moeten reserveren en omdat adressante niet had aangetoond dat haar alimentatie-inkomsten waren verlaagd. Bovendien staat instemming met verlaging van alimentatie zonder grond kwijtschelding in de weg. Kortom, de bijzondere omstandigheden waren niet gebleken.

De commissies willen niet, als gehandeld is volgens bestaand beleid zoals vastgelegd in de Leidraad Invordering 2008, in individuele gevallen voor een uitzondering pleiten om precedentwerking te voorkomen. De commissie uit de Tweede Kamer heeft dit in enkele gevallen wel gedaan en de minister van Financiën gevraagd een betalingsregeling te doen vaststellen waarbij voor de termijnen van aflossing rekening zou worden gehouden met de betalingscapaciteit van verzoekers.

De commissies willen als algemeen probleem noemen dat veel verzoeken tot kwijtschelding of een betalingsregeling betrekking hadden op terugvordering van teveel betaalde huur- en/of zorgtoeslag. Dat teveel huur- en/of zorgtoeslag is ontvangen, is echter regelmatig een gevolg van de te lage aangifte van de belastingplichtige zelf. Na vaststelling van de definitieve aanslag blijkt dat in zo'n geval de teveel ontvangen toeslag moet worden terugbetaald.

### **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.» Zoals ook in het jaarverslag over 2009–2010 al is uiteengezet, bestaan over deze bepaling veel misverstanden. Verondersteld wordt 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. Dat doet zich niet vaak voor zodat de staatssecretaris van Financiën naar het oordeel van de commissie de hardheidsclausule in de voorliggende gevallen terecht niet heeft toegepast. Hoewel dit wel eens kan leiden tot schrijnende gevolgen. Zoals in het geval dat een adressant materieel wel voldeed aan de eisen van de wet maar formeel niet. Hij had verzocht om als partner van zijn overleden moeder te worden aangemerkt zodat hij geen successiebelasting zou zijn verschuldigd. Bloedverwanten in de rechte lijn moeten daarvoor voldoen aan het vereiste dat een zogenaamd mantelzorgcompliment is ontvangen. Verzoeker had echter geen uitkering voor mantelzorg aangevraagd. Hij had wel onbetaald verlof gevraagd en zijn moeder ongeveer een jaar verzorgd. De wetgever heeft uitdrukkelijk gekozen voor een regeling zonder overgangsbepalingen met daarin de voorwaarde van het ontvangen van een mantelzorgcompliment.

### **Handelwijze Belastingdienst**

Over de handelwijze van de Belastingdienst zijn ook tijdens de periode die dit jaarverslag bestrijkt, klachten ingediend. In alle gevallen op een na hebben deze klachten geleid tot resultaten: de klachten zijn gegrond verklaard. De gevolgen hiervan lopen uiteen maar in alle gevallen is meer gedaan dan alleen verontschuldigen aanbieden. Er is een betalingsregeling aangeboden en de invorderingsrente kwijtgescholden, belastingaanslagen die werden opgelegd werden alsnog ambtshalve beoordeeld en er is een schadevergoeding toegekend. Eén klacht willen de commissies niet onvermeld laten omdat niet alleen de uitspraak op beroep schrift werd herzien maar ook omdat de commissie uit de Tweede Kamer oordeelde dat bij een nauwkeurige behandeling van het beroep-

schrift het verzoekschrift niet had hoeven worden ingediend. De klacht over bodemrecht in dezelfde zaak was immers al eerder door de commissie behandeld; er was aan de klacht tegemoetgekomen.

### **Verzoekschriften die gegrond zijn verklaard of waarbij aan de klacht is tegemoetgekomen dan wel de Kamer een bewindspersoon heeft uitgenodigd te handelen**

De commissies hebben vastgesteld dat het percentage van de gevallen waarin verslag werd uitgebracht en het resultaat gunstig voor betrokkene was, tijdens dit verslagjaar 31 was. Het «succes» percentage schommelt over een aantal jaren gemeten tussen 27 en 37% (zie hiervoor het cijfermatig overzicht).

Hierna worden enkele voorbeelden van gegronde klachten gegeven.

Verzoekers klaagden dat zij een gift aan de gemeente voor de aanschaf van historische lantaarnpalen niet konden aftrekken van de inkomstenbelasting. De gift was in twee termijnen gedaan; in het eerste jaar is de gift wel aangemerkt als persoonsgebonden aftrekpost voor het belastbaar inkomen maar in het tweede jaar was dat geweigerd omdat door een wetwijziging alleen een gift aan een algemeen nut beogende instelling (ANBI) die over een verklaring beschikte, aftrekbaar is. De gemeente had verzuimd een verzoek tot een verklaring in te dienen. Door interventie van de commissie uit de Tweede Kamer werd de gift alsnog in aanmerking genomen als persoonsgebonden aftrek.

Hetzelfde gold voor een aanvullende eenmalige verhoogde vrijstelling van een schenking aan een kind voor de aankoop van een eigen woning. Nadat een bezwaarschrift tegen de belasting van de schenking was afgewezen, heeft de inspecteur van de Belastingdienst na de indiening van een verzoekschrift over deze kwestie alsnog de aanvullende eenmalige verhoogde schenkingsvrijstelling toegepast. Het vereiste van vastlegging van de schenking in een notariële acte waarop de inspecteur zich beriep, bleek pas in het jaar na het jaar van de schenking te gelden.

In een geval van naar het oordeel van een van de commissies onzorgvuldig handelen van de Belastingdienst is met adressant een overeenkomst gesloten om hem een schadevergoeding toe te kennen tegen volledige kwijting. De Belastingdienst had in deze kwestie gedurende de beroepsprocedure al invorderingsmaatregelen wegens belastingschuld getroffen, beslag gelegd op een zeiljacht van adressant en een executoriale verkoop aangekondigd. Verzoeker was tegen de tenuitvoerlegging van dit dwangbevel in verzet gekomen. De verzetsprocedure schorst de tenuitvoerlegging van het dwangbevel zodat de invorderingsmaatregelen zoals de executoriale verkoop hadden moeten worden opgeschort; toch was het zeiljacht onderhands verkocht met als argument dat bij deze onderhandse executoriale verkoop een aanzienlijk hogere opbrengst werd verwacht dan bij openbare verkoop. De onrechtmatigheid van de verkoop werd later erkend.

Een adressant had via internet een horloge gekocht en betaald. Het werd hem niet geleverd omdat de douane het horloge in beslag had genomen omdat het een inbreukmakend namaakproduct betrof. Hoewel adressant wel verscheidene malen had gevraagd bij de douane naar de oorzaak van de vertraging van de levering van het horloge, heeft de douane hem slecht geïnformeerd en gebrekkig gecommuniceerd. Daarom en door de ongestructureerde wijze waarop zijn klacht is behandeld, is de schade vergoed; bovendien heeft de staatsecretaris van Financiën toegezegd de procedure van behandeling door betrokken organen te verbeteren.

In een geval van een klacht over de handelwijze van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) was de commissie weliswaar van oordeel dat, anders dan adressant meende, geen verplichting bestaat voor de IGZ om naar aanleiding van de melding van een klacht over de gezondheidszorg een onderzoek bij een instelling in te stellen, maar was de commissie ook van oordeel dat het toezicht van de IGZ op de naleving van Wet klacht-recht niet alleen procedureel van aard is. Omdat de commissie vond dat de klacht van verzoeker vanaf het begin niet naar behoren was behandeld en de inspecteur de instelling kritischer had moeten benaderen, heeft zij de minister van VWS uitgenodigd de IGZ te verzoeken alsnog een gesprek te organiseren tussen IGZ, de Raad van Bestuur van de instelling en adressant over zijn klachten en de wijze waarop deze waren afgehandeld.

## 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 3	27	30	
Ingediend tijdens verslagjaar	36	180	216
Afgedaan tijdens verslagjaar	37	188	225
Aanhangig bij einde verslagjaar	2	19	21

In het verslagjaar werden in totaal 216 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	37	188	225	100
waarvan:				
met verslag	2	66	68	30
ingetrokken	2	26	28	13
op andere wijze	33	96	129	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	20
2. Aangelegenheid voor Openbaar Ministerie/rechter in strafzaken en overige rechters	25
3. Aangelegenheid van een medeoverheid	9
4. Beslissing van bestuursorgaan nog niet bekend/voortijdige klacht	32
5. Reeds door Nationale ombudsman onderzocht	17
6. Aangelegenheden voor een ZBO	3
7. Privaatrechtelijke kwestie	4
8. Bij beide commissies ingediend	15
9. Overige redenen	4
Totaal	129

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 aanstonds 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 rechterlijke vonnissen 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 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 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 (54) van de uitgebrachte verslagen betrekking op fiscale aangelegenheden. In 9 van de 54 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 12 gevallen werd verzocht om uitstel van betaling of een betalingsregeling.

In 22 van de 68 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 31%.

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**

	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11
Ingediende verzoekschriften	367	282	247	201	216
Uitgebrachte verslagen	64	82	74	52	68
Behandelingsduur (weken)	23	24	22	23	24
Inwilligingspercentage	27	32	35	37	31