

Vergaderjaar 2000–2001 Nr. I

27 464

Verslagen 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, 9 november 2000

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 1999–2000.

De griffier van de commissies,
Van Dijk

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

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

Zesentwintigste 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 1999–2000

Vastgesteld, 9 november 2000

INLEIDING

De commissies willen enkele algemene opmerkingen maken en enkele bijzondere behandelde onderwerpen nader belichten 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 1999 tot de derde dinsdag in september 2000.

ALGEMEEN

De commissies hebben kort na diens aantreden per 1 oktober 1999 kennisgemaakt met de nieuwe Nationale ombudsman, de heer R. Fernhout. De commissie uit de Tweede Kamer heeft de bestaande afspraken over de afstemming van werkzaamheden tijdens die kennisgeving herbevestigd. Dit brengt hen bij het volgende onderwerp. Eind 1998 heeft de Tweede Kamer de motie-Apostolou c.s. (Kamerstuk 25 837) aanvaard, waarin de regering wordt verzocht om te bevorderen dat alle bestuursorganen van het Rijk in hun correspondentie met klagers wijzen op de mogelijkheid van het indienen van een verzoekschrift bij het parlement, naast de mogelijkheid om zich te richten tot de Nationale ombudsman.

De commissie uit deze Kamer heeft vervolgens eind 1999 moeten constateren dat onvoldoende recht was gedaan aan de motie.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bleek namelijk volstaan te hebben met het «gewag doen maken» van de beide commissies in een brochure over de inwerkingtreding van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht. De commissie uit de Tweede Kamer heeft de minister verzocht om te bevorderen dat elke klager op de hoogte wordt gesteld van het bestaan van de commissies. Begin 2000 heeft de minister dit uitdrukkelijk onder de aandacht van zijn ambtgenoten gebracht.

De commissies hopen dat de praktijk zich snel aan de uitgesproken wens aanpast.

Reeds enige jaren worden de commissies veelvuldig geconfronteerd met problemen die voortvloeien uit het systeem van voorlopige belastingteruggaven. Het systeem komt er, kort gezegd, op neer dat de Belastingdienst snel na de ontvangst van een aangifte voor de inkomstenbelasting een voorlopige aanslag oplegt en tot terugbetaling overgaat als het een negatieve aanslag betreft. Het probleem dat zich echter kan voordoen komt er, kort gezegd, op neer dat de belastingplichtige dit geld heeft uitgegeven wanneer op een kwade dag de definitieve aanslag in de bus valt die, in afwijking van de aangifte waarop de teruggave was gebaseerd, niet negatief is. De teruggave wordt dan uiteraard teruggevorderd. Eén van de maatregelen die uit het overleg tussen de commissies (daaronder in dit geval ook begrepen de vaste commissie voor Financiën uit de Tweede Kamer) is voortgekomen is, dat met ingang van de voorlopige aanslagen die begin 2001 zullen worden opgelegd, nóg nadrukkelijker dan nu reeds het geval is op het aanslagbiljet zal worden gewezen op het voorlopige karakter daarvan en op het risico dat een eventuele teruggave later moet worden terugbetaald.

De andere maatregel is van toepassing wanneer het genoemde probleem

zich tóch voordoet. Tenzij de belastingplichtige verwijtbaar een onjuiste aangifte heeft gedaan of behoorde te weten dat de teruggave een vergissing was gelet op de hoogte van het bedrag, zal bij onoverkomelijke betalingsproblemen gedurende drie jaren een bedrag teruggevorderd worden dat gelijk is aan de betalingscapaciteit en zullen gedurende drie jaren eventuele belastingteruggaven met het openstaande bedrag worden verrekend.

De commissies hopen dat door deze maatregelen zowel de frequentie als de ernst van de problemen zal afnemen.

ENKELE BIJZONDERE GEVALLEN

Ter illustratie van de problemen als gevolg van voorlopige belastingteruggaven, die in het algemeen deel worden genoemd, moge een tweetal, bijna identieke gevallen dienen die aan de commissies zijn voorgelegd.

In het ene geval sluisde een adressant het bedrag van de belastingteruggave direct door naar familie in een streek, waar een aardbeving had plaatsgevonden. In het andere geval zond de adressant dat bedrag direct door naar familie in kommervolle omstandigheden, als gevolg van de slechte economische situatie in het betreffende woonland.

In beide gevallen twijfelden de commissies niet aan het relaas noch aan de goede bedoelingen van de adressanten. Echter, in het eerste geval had betrokkene, gelet op de hoogte van de teruggave in verhouding tot zijn jaarinkomen, kunnen weten dat er een vergissing van de Belastingdienst in het spel was. In het tweede geval had betrokkene, terwijl hij inmiddels via een definitieve aanslag wist dat de teruggave ten onrechte was verleend, weer andere belastingteruggaven ontvangen maar die bedragen niet gereserveerd voor de terugbetaling. In beide gevallen oordeelde de commissie dat kwijtschelding niet aan de orde kon zijn. De commissies konden in beide gevallen geen gewicht toekennen aan het onbaatzuchtige karakter van het handelen van adressanten met belastingteruggaven die hen niet toekwamen.

Een bijzonder geval van geheel andere orde is het volgende.

De Stichting Video Veilig bestrijdt videopiraterij. Videopiraten kunnen door de rechter veroordeeld worden tot het betalen van een schadevergoeding aan aangeslotenen bij de Stichting, die dan ook bij zulk een veroordeling beslag laat leggen op de tegoeden van een piraat. De fiscus zal echter in de meeste gevallen hetzelfde doen, daar het aan piraten eigen is om belaste inkomsten te verzwijgen. Vanwege de preferente positie van de fiscus als schuldeiser kan de Stichting dan het nakijken hebben. Deze richtte zich tot de commissie uit de Tweede Kamer met de vraag of, in de woorden van de commissie, de bestrijder van de misdaad hier niet bestraft wordt voor zijn succes omdat de fiscus de schadevergoeding opstrijkt. De Stichting verzocht de commissie te bevorderen dat de fiscus in deze zijn preferente positie zou prijsgeven. De commissie meende uit de inlichtingen van de staatssecretaris van Financiën te mogen begrijpen dat een dergelijk terugtreden van de fiscus tot de mogelijkheden behoorde, zij het in zeer uitzonderlijke situaties, met een duidelijk humanitair karakter. De staatssecretaris vond de economische schade van de bij de Stichting aangeslotenen niet zulk een uitzonderlijke situatie. De commissie meende echter een ongerechtvaardigd onderscheid te bespeuren tussen particuliere slachtoffers van een misdrijf enerzijds en slachtoffers met een commercieel belang anderzijds en stelde de Kamer daarom voor om de staatssecretaris uit te nodigen om de Stichting tegemoet te komen. De staatssecretaris reageerde op de Kameruitspraak echter met een uitvoerige uiteenzetting, waarin hij benadrukte dat economische schade alléén nooit aanleiding zal kunnen zijn om de preferente positie van de fiscus als mede-schuldeiser op te

geven en dat hij niet in strijd handelde met het beginsel van gelijke behandeling in gelijke gevallen. De commissie legde zich uiteindelijk bij dit standpunt neer en heeft er dus niet verder op aangedrongen om aan de uitnodiging van de Kamer gehoor te geven.

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	78	92
Ingediend tijdens verslagjaar ¹	102	330	432
Afgedaan tijdens verslagjaar	102	348	450
Aanhangig bij einde verslagjaar	14	60	74

¹ Afgedaan in commissie; aan het einde van het verslagjaar moesten nog 21 verslagen de Kamers passeren.

In het verslagjaar werden in totaal 362 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 doorgezonden. In het vorige verslagjaar werden in totaal 524 verzoekschriften ingediend en in het verslagjaar dáárvoor 646.

Tabel 2. Wijze van afhandeling

	I	II	totaal	%
Afgedaan waarvan:	102	348	450	100
met verslag	16	92	108	24
ingetrokken	19	55	74	16
op andere wijze	67	201	268	60

De percentages in tabel 2 wijken iets 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 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	70
2. Algemene beleidsaangelegenheid	35
3. Aangelegenheid voor Openbaar Ministerie/rechter in strafzaken en andere rechterlijke colleges	34
4. Aangelegenheid van een mede-overheid	10
5. Beslissing van bestuursorgaan nog niet bekend/voortijdige klacht	20
6. Geen gebruik gemaakt van klacht- of bezwaarprocedure	17
7. Reeds door Nationale ombudsman onderzocht	2
8. Strikt persoonlijke omstandigheden	6
9. Herhaling van een reeds afgedaan verzoekschrift, zonder nieuw gezichtspunt	9
10. Verzoekschrift kennelijk niet voor inwilliging vatbaar	40
11. Overige redenen	25
Totaal	268

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 vorige jaarverslag is weergegeven dat de uitslag dus reeds feitelijk vaststaat bij het in behandeling nemen van het verzoekschrift en 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 als 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 11 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. Lastig is het toenemende verschijnsel dat men probeert – als men termijnen heeft laten verlopen – toch een zaak bij de commissies aan te spannen op grond van de hardheidsclausule of wegens afwijzing van het verzoek om ambtshalve herziening van een aanslag o.i.d. Als de commissies hieraan gevolg zouden geven, wordt de betekenis van bezwaar- en beroepstermijnen volledig ondergraven. Toch kan niet iedere kwestie van termijn-

overschrijding gevolgd door met name een verzoek om ambtshalve herziening zonder meer op deze grond terzijde worden gelegd. Niet zelden wordt in zulke gevallen actief bemiddeld door de ambtelijk rapporteur van de commissie. Diens huisbezoeken (waarvan er in het verslagjaar 96 werden afgelegd) dienen overigens in sommige gevallen ook om adressanten de gelegenheid te geven de kwestie toe te lichten en nadere informatie te verstrekken. Dit kan geschieden zowel in de (begin)fase van beoordeling van de ontvankelijkheid van het verzoekschrift als in de (eind)fase van de oordeelsvorming in de commissies.

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 ongeveer 30 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 18 stuks), mits gemotiveerd, vrijwel altijd in, waarbij overigens geen onbeperkt 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.

Tabel 4. Verslagen naar ministerie

Financiën	96
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	1
Justitie	4
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	4
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	0
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	0
Defensie	1
Verkeer en Waterstaat	1
Economische Zaken	0
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	3
Buitenlandse Zaken	1
	113

Ook in dit verslagjaar had het grootste deel van de uitgebrachte verslagen betrekking op fiscale aangelegenheden (zie tabel 4). In 42 van de 96 gevallen werd om kwijtschelding van een belastingschuld verzocht en in 12 gevallen om toepassing van de hardheidsclausule ex artikel 63 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

In 46 van de 113 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 42%. 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

	96/97	97/98	98/99	99/00
Ingediende verzoekschriften	688	646	524	362
Uitgebrachte verslagen	252	248	130	108
(%)	(37)	(38)	(25)	(30)
Behandelingsduur (weken)	25	26	28	30
Inwilligingspercentage	42	35	25	42

Voor de daling in het aantal ingediende verzoekschriften is geen verklaring voorhanden. 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 en de uitbreiding van de bevoegdheden en de bekendheid van de Nationale ombudsman. Overigens is het niet ondenkbaar dat de eerder genoemde motie-Apostolou tot een toename van het aantal verzoekschriften zal leiden. Voor de relatieve daling van het aantal uitgebrachte verslagen kan echter als verklaring gelden, dat sinds het vorig verslagjaar gewerkt wordt met de zogenaamde verkorte procedure, waarbij kansloze verzoekschriften in correspondentie worden afgedaan en niet door middel van een verslag (zie de eerder gegeven toelichting).

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