

Vergaderjaar 1998–1999 Nr. I

26 251

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, 17 november 1998

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 1997–1998.

De griffier van de commissies,
Hubert

¹ De commissie bestaat uit de leden: Steenkamp (CDA), Heijne Makkreel (VVD), voorzitter, Glasra van Loon (D66), Glasz (CDA), Rensema (VVD) en Ter Veld (PvdA).

² De commissie bestaat uit de leden: Van den Berg (SGP), Apostolou (PvdA) (voorzitter), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Giskes (D66)(ondervoorzitter), 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), Reitsma (CDA), Wijn (CDA), Van Heemst (PvdA) en Van den Doel (VVD).

VIERENTWINTIGSTE JAARVERSLAG VAN DE COMMISSIES VOOR DE VERZOEKSCRIFTEN UIT BEIDE KAMERS DER STATEN-GENERAAL, INHOUDENDE EEN VERSLAG VAN DE WERKZAAMHEDEN VAN DE COMMISSIES GEDURENDE HET VERGADERJAAR 1997-1998

Vastgesteld, 17 november 1998

INLEIDING

De commissies willen enkele algemene opmerkingen maken en enkele bijzondere behandelde onderwerpen nader belichten en vervolgens hun werkzaamheden cijfermatig toelichten.

ALGEMEEN

Verkorte wijze van afdoening

Nogal wat verzoekschriften op belastinggebied gaan over invorderingskwesties. Daarbij doet zich een aantal standaardsituaties voor dat een voorspelbare afloop heeft:

- klager stelt niet of slechts met groot bezwaar de aanslag te kunnen voldoen, maar de Belastingdienst heeft in de fase van bezwaar en beroep vastgesteld dat adressant voldoende betalingscapaciteit heeft om (eventueel met een betalingsregeling) de belastingschuld te kunnen voldoen;
- klager stelt niet of slechts met groot bezwaar de aanslag te kunnen voldoen, maar de Belastingdienst heeft in de fase van bezwaar en beroep vastgesteld dat adressant over voldoende vermogen beschikt, bijvoorbeeld in de vorm van overwaarde op de eigen woning, om de aanslag te kunnen voldoen;
- klager stelt niet of slechts met groot bezwaar de aanslag te kunnen voldoen, maar de Belastingdienst heeft in de fase van bezwaar en beroep vastgesteld dat adressant wel aflossingen (boven een bepaald buiten beschouwing gelaten bedrag) doet aan derden (bijvoorbeeld een postorderbedrijf, woningbouwvereniging of bank) terwijl toch de belastingschuld éérst voldaan dient te zijn omdat deze wettelijk preferent is;
- klager stelt niet of slechts met groot bezwaar de aanslag te kunnen voldoen en biedt aan in termijnen te willen betalen, maar het aangeboden maandbedrag is zo laag dat de maximumtermijn van twaalf maanden waarbinnen de belastingschuld moet zijn afgelost, wordt overschreden.

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 dat licht staat de uitslag dus reeds feitelijk vast 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 door de commissie. Uiteraard wordt ook meegedeeld dat als men niet overtuigd is door de uiteenzetting, of als er niet eerder weergegeven feiten tot behandeling 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.

Ambtelijke «delegatie» van beoordeling

De commissie herinnert eraan dat zij een ruime delegatie van beoordelingen heeft gegeven aan de ambtelijke dienst. De griffier van de commissie bestudeert alle ingekomen verzoeken en brengt een schifting aan in kwesties die wél en die niet tot de competentie van de Kamer (commissie) behoren. Meestal is het – met het reglement voor de commissie in de hand – vrij snel duidelijk of een bepaalde aangelegenheid nu wel of niet als verzoekschrift in behandeling genomen kan worden. Hiervoor spelen o.a. de volgende elementen een rol:

- kan enige bewindspersoon door de Kamer aangesproken worden om de klacht op te lossen
- is het een zaak voor de mede-overheden
- is de zaak door de minister uit handen gegeven aan een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO)
- is of kon de zaak aan de rechter worden voorgelegd
- is de klacht reeds in behandeling (geweest) bij deze of bij de andere Kamer of bij de Nationale ombudsman
- en vooral ook: is het wel een individuele klacht of betreft de klacht de weten regelgeving dan wel betreft het een algemene beleidsaangelegenheid.

In de gevallen waarin aanstonds dan wel pas in de loop van het onderzoek blijkt dat zich omstandigheden voordoen die nopen tot het niet in behandeling nemen of tot het beëindigen van de behandeling, wordt dit oordeel ambtelijk gevormd door de griffier van de commissie en meegedeeld aan adressant. Daarbij wordt de reden weergegeven die tot dit oordeel geleid heeft. Slechts de verzoekschriften waarover een (concept)verslag wordt opgemaakt, bereiken de commissie.

Een enkeling legt zich niet neer bij het ambtelijk oordeel; in zulke gevallen wordt de kwestie door de commissievoorzitter afgedaan.

Nog wil de commissie vermelden dat zij ook een gewijzigde ambtelijke procedure heeft ingevoerd voor de (verontwaardigde) brieven die haar soms bereiken voordat de Kamer een verslag behandelt, dus nadat zij verslag heeft uitgebracht, welk verslag ook terstond is toegezonden aan adressant. Soms werpt zo'n brief toch nog een ander licht op de zaak, zodat het verslag wordt teruggenomen voor nader onderzoek. In de andere gevallen wordt de brief op de griffie ter inzage voor de leden gelegd. Hiervan wordt steeds mededeling gedaan via de lijst van ingekomen stukken van de Kamer.

Oneigenlijke pogingen de commissie tot een uitspraak te brengen

Het is de commissies opgevallen dat zij in een toenemend aantal gevallen wordt ingeschakeld door professionele hulpverleners die een onherstelbare fout hebben gemaakt jegens een cliënt en die proberen tijd te rekken voordat het onvermijdelijke moment aanbreekt dat cliënt hen in rechte aanspreekt met een schadeclaim. In het afgelopen jaar was dit het geval met een financiële instelling, notarissen, advocaten, een verzekeringsbedrijf, belastingadviseurs en anderen. De vaak curieuze en uiterst gecompliceerde klachten vergen veel onderzoek (ook en vooral ten departemente) en vergen een gedegen oordeelsvorming. Dit alles vergt een onevenredige hoeveelheid menskracht die beter besteed kan worden aan kwesties waarin mensen huns ondanks in de problemen geraakt zijn.

De commissies willen op deze plaats wel opmerken dat zij niet gediend zijn van deze vorm van aandacht voor hun werkzaamheden. Indien zij bespeuren dat er misbruik gemaakt wordt van de commissies, bijvoorbeeld in de hoop verwarring te zaaien of tijd te rekken, aarzelen zij niet een verslag uit te brengen waarin ook voor belanghebbende cliënt duidelijk gemaakt wordt waar naar het oordeel van de commissie de fout gezocht moet worden, en dus waar de claim neergelegd zou kunnen worden ...

Primaat van de politiek; zeggenschap over zelfstandige bestuursorganen (ZBO's)

De bevoegdheid van de commissies vloeit voort uit de rol van de Staten-Generaal als controleur van regeringsbeleid. De ministeriële verantwoordelijkheid jegens het parlement is het aangrijpingspunt voor het optreden van de commissies. Daar waar geen minister (daaronder begrepen staatssecretaris) over een gebeurtenis kan worden aangesproken op zijn verantwoordelijkheid, daar houdt de bevoegdheid van de commissies op. Dat is helder weergegeven in het reglement van de Commissie voor de Verzoekschriften uit de Tweede Kamer¹, met o.a. de volgende bepalingen:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit reglement wordt verstaan onder:

- e. overheid, openbare lichamen en hun organen, waaronder begrepen rechtspersonen, die, hetzij direct, hetzij indirect, geheel of gedeeltelijk worden geëxploiteerd voor rekening van een of meer publiekrechtelijke lichamen.*

Artikel 2. Onderzoek

- 1. De commissie kan een onderzoek instellen naar aangelegenheden, aan de orde gesteld in verzoek schriften betreffende de wijze, waarop de overheid haar taak vervult.*
- 3. Het onderzoek, bedoeld in het eerste () lid, vindt plaats indien en voorzover voor het handelen of nalaten door de overheid een minister of staatssecretaris direct of indirect verantwoording aan de Staten-Generaal verschuldigd is.*
- 4. De commissie kan in haar onderzoek mede betrekken de vraag of in bepaalde gevallen de overheid al dan niet een taak zal moeten gaan vervullen.*

Artikel 3. Uitsluiting

Een onderzoek, als bedoeld in artikel 2, strekt zich niet uit tot de taakvervulling van:

- a. de Kamers der Staten-Generaal en de leden en ambtenaren daarvan;*
- b. de Raad van State en de leden en ambtenaren daarvan;*
- c. de Algemene Rekenkamer en de leden en ambtenaren daarvan;*
- d. de Nationale ombudsman en diens ambtenaren;*
- e. de leden van de rechterlijke macht, met rechtspraak belast;*
- f. andere personen of leden van colleges, met rechtspraak of arbitrage belast;*

Artikel 4. Verslag, jaarverslag

- 1. De commissie brengt ten aanzien van een verzoekschrift of van een rapport verslag uit aan de Kamer, tenzij de commissie daartoe geen termen aanwezig acht.*

¹ Voor de commissie uit de Eerste Kamer gelden dezelfde regels.

2. *Dit verslag bevat een voorstel aan de Kamer met de gronden waarop dit voorstel steunt; dit verslag wordt, indien van toepassing, aan adressant toegezonden.*
3. *De commissie kan een verzoekschrift dat in overweging geeft de wet of een algemeen verbindende regeling voor te bereiden dan wel te wijzigen of een bepaalde beleidslijn te wijzigen, in handen stellen van een commissie uit de Kamer die daarvoor het meest lijkt aangewezen. Hiervan wordt mededeling gedaan aan adressant.*

5. *Elk verslag van de commissie wordt openbaar gemaakt.*

Artikel 5. Beperkingen

1. *De commissie doet aan de Kamer het voorstel niet te treden in verzoeken ondermeer, indien haar na onderzoek blijkt dat:*
 - a. *inwilliging in strijd zou zijn met de wet dan wel met wettig totstandgekomen algemeen verbindende regelingen;*
 - b. *enig met gewone of administratieve rechtspraak belast college, over de in een verzoekschrift omschreven aangelegenheid een uitspraak heeft gedaan, dan wel indien adressant beroep heeft of had kunnen instellen op een zodanig college, doch nagelaten heeft dit te doen;*
- (...)
- e. *scheidsmannen terzake van een door adressant omschreven aangelegenheid uitspraak hebben gedaan dan wel indien adressant beroep heeft of had kunnen instellen op scheidsmannen en nagelaten heeft dit beroep in te stellen;*
 - f. *het verzoekschrift betreft een aangelegenheid van een lager publiekrechtelijk lichaam.*

Ten aanzien van de zogenaamde Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) levert de toepassing van het reglement vrijwel altijd problemen op. De vraag hierbij is allereerst of enig minister nog verantwoordelijk is voor de geadresseerde klacht of dat de verantwoordelijk bewindsman en de medewetgever bij de instellingswet nagenoeg iedere verantwoordelijkheid heeft laten overgaan naar het ZBO. Sommige ZBO's hebben ook deels publieke deels private taken en niet altijd is aanstonds duidelijk of de omstreden handeling lag op het publiekrechtelijke deel van de taak. In de tweede plaats is altijd de vraag of de veelal bij ZBO's bestaande procedures voor klachtbehandeling aangemerkt kunnen worden als een adequate bezwaar- en beroepsprocedure in die zin dat er sprake is van een «met rechtspraak belast college» in de zin van het reglement waaraan de aangelegenheid is of kon worden voorgelegd.

In deze omstandigheden zijn de commissies terughoudend met het al te snel concluderen dat een klacht over een handeling van een ZBO niet onderzocht moet worden. Uitgaande van het primaat van de politiek worden bijna alle klachten op dit terrein daarom aanvankelijk in onderzoek genomen. Pas als gemotiveerd wordt aangeduid dat de regering ter zake van de klacht niet bij machte is in te grijpen, kan immers nog altijd besloten worden het onderzoek te beëindigen. Deze werkwijze heeft het bijkomende voordeel dat de regering ook langs deze weg toch geconfronteerd wordt met (soms veel voorkomende) klachten op terreinen die eertijds behoorden tot de zaken waarvoor een minister verantwoordelijk was en die wellicht een hernieuwde bevoegdheid tot ingrijpen behoeven. De commissies volgen de ontwikkelingen op dit gebied nauwkeurig, omdat die van betekenis zijn voor de taakafbakening ook met de Nationale ombudsman, die wel altijd bevoegd is ten aanzien van een ZBO, tenzij dat nadrukkelijk is uitgesloten.

Voorlopig wordt als regel aangehouden dat er bij twijfel initieel altijd van wordt uitgegaan dat de commissie bevoegd is een onderzoek in te stellen, uiteraard via de betrokken bewindspersoon. De coördinatie op dit punt van functionele decentralisatie ligt overigens binnen de Tweede Kamer bij de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Betrekkingen met de ombudsman:

a. uitwisseling gegevens

De gebruikelijke uitwisseling van gegevens tussen het bureau van de Nationale ombudsman en de griffie van de commissies over de ingediende klachten is ook dit jaar weer met vrucht voortgezet. De wettelijke basis hiervoor is artikel 14 van de wet No:

De ombudsman is niet verplicht een onderzoek als bedoeld in artikel 12, eerste lid, in te stellen of voort te zetten, indien:

- ...
- e. een verzoekschrift, dezelfde gedraging betreffende, bij hem, dan wel bij een tot de behandeling van verzoekschriften bevoegde commissie uit de Eerste of Tweede Kamer of uit de verenigde vergadering der Staten-Generaal, in behandeling is of – behoudens indien een nieuw feit of een nieuwe omstandigheid bekend is geworden en zulks tot een ander oordeel over de bedoelde gedraging zou hebben kunnen leiden – door hem is afgedaan of daarover door de betrokken commissie haar conclusie op een verzoekschrift aan de Eerste of Tweede Kamer dan wel de verenigde vergadering der Staten-Generaal is voorgesteld;*
- ...

Omgekeerd zijn de commissies gehouden niet dubbel werk te doen en dus niet te onderzoeken wat reeds door de ombudsman wordt of werd onderzocht. In de praktijk komt deze wederzijdse gedragsregel erop neer dat de adressant die zowel de Nationale ombudsman als één der commissies voor de Verzoekschriften gelijktijdig benadert over dezelfde aangelegenheid, de keuze wordt voorgelegd welke instantie zijn klacht zal onderzoeken: óf de ombudsman óf het parlement.

b. aanbevelingen

Gebruikelijk is dat de Nationale ombudsman regelmatig aan de commissies opgeeft wat de resultaten zijn van zijn aanbevelingen. Indien de Nationale ombudsman een rapport heeft uitgebracht, uitmondend in een aanbeveling aan een bewindspersoon om een bepaalde beslissing te heroverwegen, en die aanbeveling niet is opgevolgd, wordt het hele dossier, inclusief de tussen ombudsman en de bewindspersoon gevoerde correspondentie over de aanbeveling, ter kennis gebracht van de commissie uit de Tweede Kamer. In het verslagjaar is niet enig zodanig dossier aan de commissie voorgelegd en is derhalve ook geen verslag uitgebracht over een rapport van de Nationale ombudsman. De relevante bepalingen uit het reglement van de commissie luidt als volgt:

Artikel 2. Onderzoek

...

- 2. De commissie kan een onderzoek instellen naar de wijze waarop de overheid gevolgen verbindt aan rapporten. Zij kan besluiten een rapport in handen te stellen van een commissie uit de Kamer die daarvoor het meest aangewezen lijkt.*
- 3. Het onderzoek, bedoeld in het () tweede lid, vindt plaats indien en voorzover voor het handelen of nalaten door de overheid een minister*

of staatssecretaris direct of indirect verantwoording aan de Staten-Generaal verschuldigd is.

4. *De commissie kan in haar onderzoek mede betrekken de vraag of in bepaalde gevallen de overheid al dan niet een taak zal moeten gaan vervullen.*

De commissie is in het verslagjaar gebleken dat uit het uitblijven van zodanige dossiers niet zonder meer de conclusie kan worden getrokken dat alle aanbevelingen overgenomen worden. In één geval, dat hieronder in concreto zal worden besproken, bleek de commissie dat opeenvolgende bewindslieden zich wel hadden verenigd met een aanbeveling maar dat het na acht jaren nog niet tot daadwerkelijke uitvoering was gekomen en dat de ombudsman al die tijd in correspondentie was gebleven. Toen de kwestie naar aanleiding van een verzoekschrift onder de aandacht van de commissie was gekomen, heeft de commissie een mondeling overleg belegd met de minister, waarna de toezegging volgde dat de zaak door middel van wetswijziging zou worden opgelost.¹

In een gesprek van de commissie uit de Tweede Kamer met de ombudsman heeft deze op dit punt gesteld wetswijziging na te streven om zelf verantwoordelijk te worden voor de controle op de uitvoering van de aanbevelingen. Het Parlement hoeft zich daarmee dan niet meer te bemoeien. Dit gaf de commissieleden aanleiding op te merken dat de Kamer zelf desgewenst actie moet ondernemen op aanbevelingen en dat de commissie dus attent gemaakt moet worden op rapporten met aanbevelingen.

Sindsdien worden de aantallen verschenen openbare rapporten gemeld aan de commissie, onderverdeeld in zaken die tot de ministeriële verantwoordelijkheid behoren (en waarvoor dus verantwoording verschuldigd kan zijn aan het parlement) en in overige zaken (die in de meerderheid zijn). Daarbij worden van de eerste categorie de uitgebrachte aanbevelingen ter kennis gebracht van de commissie en wordt bezien of aanbevelingen ter kennis gebracht dienen te worden aan de betrokken vaste commissie dan wel of de commissie de regering de vraag voor zal leggen wat met een aanbeveling zal geschieden.

c. tussentijds rapport

De Wet Nationale ombudsman, Artikel 28, derde lid luidt:

3. *De ombudsman kan ook dadelijk na het afsluiten van een onderzoek de beide Kamers der Staten-Generaal inlichten omtrent zijn bevindingen en oordeel, zo dikwijls hij de eerdere kennisneming daarvan voor de Kamers van belang acht of één der Kamers dit verzoekt.*

Gebleken is dat het de Nationale ombudsman niet goed duidelijk was welke gevolgen te verbinden waren aan het verdwijnen in 1994 van de toenmalige vaste Commissie voor de Nationale ombudsman en de wijziging in het Reglement van Orde die een deel van de bevoegdheden t.a.v. de ombudsman overhevelde naar de commissie voor de Verzoekschriften en een ander deel naar de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. In de zeldzame gevallen waarin hij speciale aandacht van de politiek wenselijk achtte, zond hij daarom in voorkomende gevallen een rapport ondershands rechtstreeks aan bijvoorbeeld een vaste commissie uit de Tweede Kamer. In het eerdergenoemde gesprek wees de commissie voor de Verzoekschriften erop dat de Kamer in het vervolg van artikel 28 een evenwichtige regeling had vastgesteld in het reglement van de commissie voor de intern te volgen procedure bij tussentijdse rapporten, welke doorkruist wordt door rechtstreekse maar onderhandse toezending

¹ Inmiddels is Wetsvoorstel 26 109, Verruiming van de mogelijkheid om het griffierecht in burgerlijke zaken gedeeltelijk in debet te stellen, ingediend en in behandeling bij de Tweede Kamer.

aan een andere commissie uit de Kamer. Geconstateerd kan worden dat de Nationale ombudsman nadien een rapport op grond van artikel 28 aan de Kamer heeft doen toekomen.¹

d. klachten over de Nationale ombudsman

De commissie is niet bevoegd klachten over (uitspraken van) de Nationale ombudsman in behandeling te nemen. Toch menen af en toe burgers dat de commissie wel gehouden is hun voorstel de Nationale ombudsman te ontslaan, te behandelen. De Kamer is immers op grond van de wet bevoegd de ombudsman te ontslaan! De commissie is echter van mening dat ook dit niet tot haar bevoegdheden behoort. De Kamer bespreekt het jaarverslag van de Nationale ombudsman steeds; van onvrede over het functioneren van de ambtsdrager zou dan kunnen blijken maar is nog nimmer gebleken.

Wettelijke regeling van de behandeling van klachten door bestuursorganen

Op 14 januari 1998 werd het wetsvoorstel 25 837 (Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten door bestuursorganen) ingediend. In de toelichting op dat wetsvoorstel bleek een regeringsvoornemen opgenomen te zijn dat van grote betekenis zou kunnen worden voor de werkzaamheden van de commissies van de Verzoekschriften. Aan de bepaling van het nieuwvoorgestelde artikel 9:12, inhoudende dat na afhandeling van de klacht de klager moest worden meegedeeld dat hij zich over de afhandeling van zijn klacht nog kon beklagen bij een externe klachtbehandelingsinstantie, werd immers de interpretatie gegeven dat de bestuursorganen wel naar bijvoorbeeld de Nationale ombudsman dienden te verwijzen, maar niet naar de commissies voor de Verzoekschriften uit een der Kamers van de Staten-Generaal. Met name de Belastingdienst gaf traditioneel die verwijzing wel, ter vrije keuze van adressant.

Dit leidde tot een duidelijke reactie van de commissie voor de Verzoekschriften uit de Tweede Kamer. Op 19 februari kwam zij in een unieke spoedzitting bijeen. Zij besloot zich o.a. schriftelijk te wenden tot de commissie voor Binnenlandse Zaken, die het wetsvoorstel in handen gesteld had gekregen, en tot het Presidium der Kamer. Uiteengezet werd welk belang de commissie eraan hechtte dat voor de gehele Rijksdienst ter vrije keuze van een klager zou worden gelaten of hij zich met zijn vervolklacht zou wenden tot de Nationale ombudsman dan wel of hij zich, ter activering van de ministeriële verantwoordelijkheid, zou wenden tot (de commissie voor de Verzoekschriften uit) een der Kamers der Staten-Generaal.

Aan deze kwestie werd in het Verslag uitvoering aandacht besteed. De regering hield in de Nota naar aanleiding van het Verslag niet geheel vast aan haar aanvankelijke mening maar stelde dat de positie van de Commissies niet door het voorstel werd aangetast. Voor alle zekerheid leidde dit bij de openbare behandeling tot de indiening van een motie, ondertekend door alle woordvoerders uit de Kamer, met als dictum:

verzoekt de regering te bevorderen dat de bestuursorganen van het Rijk, naast de verplichting krachtens artikel 9:12 Awb, de klager erop te wijzen dat hij de keuze heeft zich tot de commissies voor de Verzoekschriften te wenden;

Deze motie, Kamerstuk 25 837 nr. 8, is op 17 november met algemene stemmen aanvaard. Hiermee is geheel voldaan aan de wens van de

¹ Kamerstuk 26 125, Totstandkoming en gebruik van individuele ambtsberichten in asielzaken. Dit rapport is inmiddels door de Tweede Kamercommissie in handen gesteld van de vaste Commissies voor Justitie en voor Buitenlandse Zaken.

commissie. De regering heeft verklaard geen bezwaar te hebben tegen de motie. De commissies zullen nauwkeurig volgen op welke wijze uitvoering gegeven wordt aan de motie, die zelf verwijst naar de reeds bestaande praktijk van de belastingdienst die naar tevredenheid verloopt en die gecontinueerd dient te worden. De formule die de Belastingdienst gebruikt, kan zonder meer gebruikt worden voor de gehele Rijksdienst.

Huishoudelijke zaken

Op 25 juni jl. overleed de medewerkster van de commissies, mevrouw Lena Keus-Hoogendijk. Beide Kamers herdachten haar: de Eerste Kamer op 30 juni jl. en de Tweede Kamer op 25 augustus jl.

De griffie verzoekschriften is thans gehuisvest in het hoofdgebouw van de Tweede Kamer. Onverminderd wordt echter ook de commissie uit de Eerste Kamer bediend.

ENKELE BIJZONDERE GEVALLEN

Vrij regelmatig richt één der Kamers, op voorstel van de commissie, een uitnodiging aan de regering om op de een of andere wijze toch tegemoet te komen aan een adressant. Meestal voldoet de regering aan zo'n verzoek. Een enkele maal echter laat de regering weten niet voornemens te zijn te voldoen aan de uitnodiging.

Alsdan treedt de situatie in, bedoeld in artikel 132 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer¹:

Indien de Kamer zich heeft verenigd met de conclusies in een verslag van de Commissie voor de Verzoekschriften, waarbij een minister wordt uitgenodigd iets te doen of na te laten en de minister bij brief te kennen heeft gegeven daaraan geen gevolg te geven, wordt deze brief in handen gesteld van de Commissie voor de Verzoekschriften, die aan de Kamer kan voorstellen dit stuk met de onder haar berustende stukken te stellen in handen van een vaste of een algemene commissie, ten einde daarover dan nader aan de Kamer verslag uit te brengen.

Meestal is de nadere argumentatie van de regering voldoende om de commissie ervan te overtuigen dat zij er goed aan doet te berusten in de weigering. Een enkele keer echter volhardt de commissie op grond van haar moverende redenen.

Dit was het geval met een kwestie waarbij betaling van de belastingschuld werd verlangd van adressante terwijl zij erkend geen betalingscapaciteit had, louter omdat zij een teruggaaf van een eerder teveel geheven belastingsom had gekregen. De commissie uit de Tweede Kamer heeft, kort gesteld, hierbij aangevoerd dat zulk een teruggaaf in dit geval geen extra betalingscapaciteit schept maar een voordeel voor de fiscus van een te grote heffing ongedaan maakt. In dit geval heeft de commissie de Kamer beredeneerd voorgesteld het dossier in handen te stellen van de vaste commissie voor Financiën. Die commissie heeft vervolgens de redenering van de Commissie voor de Verzoekschriften beaamd en wederom de Kamer voorgesteld de regering uit te nodigen adressante tegemoet te komen, hetgeen de Kamer vervolgens gedaan heeft. De regering beraadt zich nog.

Een ander bijzonder geval deed zich voor in een uiterst gecompliceerd dossier betreffende de fiscale behandeling van een levensverzekeringsuitkering aan een ongehuwd samenwonende wier partner kort na het samenwonen en kort voor het huwelijk is overleden. Het verzoekschrift zelf bevatte in hoofdzaak een stelling over de wetgeving inzake de

¹ De Eerste Kamer kent niet een dergelijke reglementsbevestiging, maar het staat haar vrij in een incidenteel geval een regeling te treffen die hier op lijkt.

zogenaamde Brede Herwaardering, die de commissie niet kon volgen. Er werd echter ook melding gemaakt van de weigering van de staatssecretaris van Financiën om een gebruikelijk begunstigend oordeel uit te spreken omdat op een heel ander aspect van deze zaak de inspecteur een onherstelbare fout had gemaakt die ten voordele van adressante had gewerkt. De commissie meende dat het geen pas gaf een gebruikelijk voordeel in dit geval te weigeren ter compensatie van een op een ander punt in het dossier gemaakte fout. De Kamer volgde de commissie in dit oordeel en de staatssecretaris herzag zijn aanvankelijke weigering.

Ook een bijzonder geval betrof het volgende. De regels voor de invordering van belastingen houden onder meer in dat in bepaalde gevallen een betalingsregeling kan worden toegestaan door de ontvanger. Tot die regels behoort dat de betalingsregeling zich niet over een periode van meer dan twaalf maanden mag uitstrekken. Dan moet de gehele belastingschuld voldaan zijn. De Belastingdienst verwijst met grote hardnekkigheid naar deze regel, evenals de staatssecretaris. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen is hiervan in het verleden wel eens afgeweken. De commissies waren aangenaam verrast in een tweetal gevallen wat meer soepelheid te bespeuren waarbij zonder bijzondere redenen toegestaan werd de terugbetaling over een langere termijn (bijvoorbeeld 24 maanden) uit te smeren. De commissies nemen zich voor in principe een beroep op de twaalf-maanden-termijn te honoreren, maar behouden zich, net als de regering, in voorkomende gevallen de vrijheid voor daarvan af te wijken indien naar hun oordeel een dossier daarvoor aanleiding geeft.

De commissies zijn enkele malen geconfronteerd met regels ten aanzien van heffingen van buitenlandse inkomensbronnen, die de belastingplichtige Nederlander niet of slechts met moeite uit te leggen zijn. Zo zijn bepaalde Duitse sociale uitkeringen in Duitsland vrij van heffingen terwijl zij, indien genoten door een in Nederland wonende Nederlander, hier wel vrij van belasting zijn maar niet vrij van premieheffing. Aangezien in de laagste belastingschijf het grootste deel van de heffing inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen het premiedeel betreft, gaat het toch om beduidende bedragen die niet betaald worden door iemand in dezelfde omstandigheden die in Duitsland woont. Bepaalde Britse pensioenuitkeringen worden in het Verenigd Koninkrijk ook belastingvrij uitbetaald terwijl zij in Nederland tot het gewone belastbare inkomen behoren. In deze gevallen is geen sprake van ongelijke behandeling van belastingplichtigen: allen die woonachtig zijn in Nederland worden op gelijke wijze behandeld en allen in een ander land ook.

Diverse kwesties van belastingheffing op automobielen hielden de commissies bezig.

Bij het volgende werd een succesje geboekt. Er wordt nimmer kwijtschelding verleend van motorrijtuigenbelasting. Dit is een zakelijke belasting die volgt uit het houderschap van het voertuig. Toch bleek de staatssecretaris bereid te zijn een langdurig gevangene wiens auto over de grens geparkeerd stond en die om bepaalde redenen zich gedurende enige tijd niet kon ontdoen van het houderschap van deze auto zodat hij wel belasting verschuldigd was zonder inkomsten te hebben waaruit hij e.e.a. kon voldoen, tegemoet te komen en vrijstelling te verlenen van de aanslag.

Meer moeite hadden de commissies met het regelmatig voorkomen van gevallen waarin Nederlanders gebruik gemaakt hadden van de Nederlandse weg met een auto die een buitenlands (meestal Duits) kenteken had. In zulke gevallen wordt zonder meer de volledige heffing Belasting

van Personenauto's en Motorrijwielen (BPM) opgelegd. Aangezien het hierbij om zeer aanzienlijke sommen (tienduizenden guldens) gaat, is er een groot belang voor adressanten gemoeid met zo'n zaak, die eigenlijk slechts een klein vergrijp inhoudt. Tot nu toe hebben de commissies de regering steeds gevolgd in het oordeel dat een juiste wetstoepassing heeft plaatsgevonden. De vraag rijst echter wel of de wet niet de mogelijkheid moet kennen een beperkte heffing op te leggen bij een enkele overtreding.

Een wel heel bijzonder geval leidde tot een mondeling overleg met de minister van Justitie. Een adressant, een oude bekende van de commissies, beklagde zich erover dat hij de volle griffierechten had moeten betalen voor het aanhangig maken van zaken van zijn onvermogen dochter bij onderscheiden rechtbanken, en dat de griffiers van deze rechtbanken hem soms wel en soms niet achteraf een deel van het griffierecht teruggaven. De minister van Justitie was van mening dat de griffier die hem een deel van het griffierecht had teruggegeven, een onjuiste toepassing had gegeven aan de wet.

Toen de commissie op het punt stond verslag uit te brengen, bleek uit een publicatie van de Nationale ombudsman in een dagblad dat een ogenschijnlijk gelijke zaak bij hem gespeeld had en dat hij een aanbeveling terzake had uitgebracht. De commissie had dit graag gememoreerd gezien in de inlichtingen van de minister en vroeg de ombudsman nadere inlichtingen.

Uit die inlichtingen bleek dat de zaak wat ingewikkelder was dan aanvankelijk leek, omdat het griffierechten in een wat andere situatie betrof. Niettemin: de ombudsman bleek reeds vele jaren terug aanbevelingen gedaan te hebben op dit terrein en de regering had toen zonder enig voorbehoud toegezegd de aanbeveling te zullen uitvoeren. Toen onlangs zich weer een geval voordeed, ontdekte de ombudsman dat de aanbeveling wel was doorgegeven aan de griffiers maar in de praktijk niet was uitgevoerd. De ombudsman herhaalde zijn aanbeveling en voegde in de daaropvolgende correspondentie ook de casus toe die zich bij de commissie voordeed. Van dit alles was zijdens de regering geen melding gemaakt aan de commissie.

In het overleg met de commissie toonde de minister zich bereid in het concrete geval uit coulance adressant toch tegemoet te komen, en in het algemeen een wetsvoorstel voor te bereiden dat het mogelijk maakt tegemoet te komen aan de aanbeveling van de Nationale ombudsman en dat ook een permanente basis geeft aan de coulance-maatregel aan adressant.

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	32	113	145
Ingediend tijdens verslagjaar ¹	152	494	646
Afgedaan tijdens verslagjaar	162	557	719
Aanhangig bij einde verslagjaar	22	50	72

¹ Afgedaan in commissie; aan het einde van het verslagjaar moesten nog 48 verslagen de Kamers passeren.

In het verslagjaar werden in totaal 646 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 688 verzoekschriften ingediend en in het verslagjaar dáárvoor 579. Dat met name de Belastingdienst de commissies (en de ombudsman) in beslissingen op beroepsschriften noemt als volgende instantie waartoe men zich desgewenst kan wenden, verklaart mede waarom zoveel fiscale aangelegenheden aan de commissies worden voorgelegd. Als andere sectoren van de Rijksdienst dan de Belastingdienst deze dienstverlening aan de burger zouden overnemen zou het beeld uit Tabel 4 ongetwijfeld een enigszins minder eenzijdig beeld geven. In het algemene deel is hieraan reeds aandacht besteed naar aanleiding van de wijziging in de Algemene Wet Bestuursrecht.

Tabel 2. Wijze van afhandeling

	I	II	totaal	%
Afgedaan	162	557	719	100
waarvan:				
met verslag	64	184	248	34
ingetrokken	42	101	143	20
op andere wijze	56	272	328	46

De percentages in tabel 2 wijken niet opvallend 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 46 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	34
2.	Algemene beleidsaangelegenheid	60
3.	Aangelegenheid voor Openbaar Ministerie/rechter in strafzaken en andere rechterlijke colleges	43
4.	Aangelegenheid van een mede-overheid	32
5.	Aangelegenheid van een zelfstandig bestuursorgaan	4
6.	Beslissing van bestuursorgaan nog niet bekend/voortijdige klacht	42
7.	Geen gebruik gemaakt van klacht- of bezwaarprocedure	13
8.	Reeds door Nationale ombudsman onderzocht	5
9.	Strikt persoonlijke omstandigheden	2
10.	Herhaling van een reeds afgedaan verzoekschrift, zonder nieuw gezichtspunt	5
11.	Verzoekschrift kennelijk niet voor inwilliging vatbaar	52
12.	Overige redenen	36
Totaal		328

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 in de tabel betreft de categorie die reeds is besproken in de aanvang van dit verslag. Aangezien pas in de loop van het verslagjaar deze werd ingevoerd, is hiervan nog een sterke stijging te verwachten.

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 10 spreken voor zich.

Categorie 11 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. Het is in het belang van zowel adressant als commissie dat een tijdrovende en kostbare procedure wordt vermeden indien de uitslag bij voorbaat vaststaat. Indien adressanten, na er ambtshalve gemotiveerd op te zijn geweest dat behandeling van hun verzoekschrift weinig zinvol is gezien de te verwachten uitslag, desondanks persisteren bij behandeling, wordt soms alsnog daartoe overgegaan. Dit komt echter niet vaak voor. Niet zelden overigens wordt tevoren telefonisch geïnformeerd of de indiening van een verzoekschrift zinvol is.

Onder categorie 12 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, althans in het belastingrecht. Toch kan niet iedere kwestie van termijnoverschrijding gevolgd door met name een verzoek om ambtshalve herziening zonder meer op deze grond terzijde worden gelegd. Ook tonen sommige adressanten weinig begrip voor het feit dat een voor hen kosteloze verzoekschriftenprocedure niet een formele beroepsprocedure kan vervangen, die vaak wel kosten meebrengt. Indien mogelijk, wordt gewezen op andere middelen en wegen om de klacht aan de orde te stellen of de kwestie op te lossen. Niet zelden wordt daarbij actief bemiddeld door de ambtelijk rapporteur van de commissie. Diens huisbezoeken (waarvan er in het verslagjaar 102 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 ontvanke-lijkheid van het verzoekschrift als in de (eind)fase van de oordeelsvorming in de commissie.

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.

De gemiddelde behandelingsduur in het verslagjaar was ongeveer 26 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 62 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. Ook de periode waarin de verkiezingen plaatsvonden voor de Tweede Kamer gaf enige vertraging in de afdoening.

De gemiddelde behandelingsduur is ongeveer gelijk gebleven maar is daarmee nog wel aan de lange kant. Hierbij moet echter bedacht worden dat de betrekkelijk eenvoudige klachten die sinds kort worden afgedaan via de verkorte procedure en die dus niet meer voorkomen in deze statistiek, vroeger vrij snel tot conclusies (verslagen) leidden en de gemiddelde afdoeningstermijn dus gunstig beïnvloedde. Naarmate de klachten ingewikkelder worden zal zich de tendens voordoen dat de afdoeningstermijn verlengd wordt.

Tabel 4. Verslagen naar ministerie

Financiën	221
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	5
Justitie	4
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	7
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	8
Binnenlandse Zaken	1
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	4
Defensie	4
Verkeer en Waterstaat	2
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	1
Overige	0
	257 ¹

¹ Het totaal overtreft het aantal genoemd in tabel 2 (248), omdat enkele adressen betrekking hadden op meer dan één beleidsterrein.

Ook in dit verslagjaar had het grootste deel van de uitgebrachte verslagen betrekking op fiscale aangelegenheden (zie tabel 4). In 90 van de 221 gevallen werd om kwijtschelding van een belastingschuld verzocht en in 16 gevallen om toepassing van de hardheidsclausule ex artikel 63 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

In 88 van de 248 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

	94/95	95/96	96/97	97/98
Ingediende verzoekschriften	492	579	688	646
Uitgebrachte verslagen	146	210	252	248
(%)	(31)	(37)	(37)	(38)
Behandelingsduur (weken)	21,5	20	25	26
Inwilligingspercentage	30	35	42	35

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.

Dit deed zich in de verslagperiode bij de Tweede Kamer vier keer voor:

- twee keer werd aldus een dossier in handen gesteld van de vaste commissie voor de Financiën
- één keer werd het dossier in handen gesteld van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Financiën, en
- één keer werd een dossier doorgeleid naar de vaste commissie voor Justitie.

In de Eerste Kamer is éénmaal een dossier doorgeleid en wel naar de vaste commissie voor Financiën.

De voorzitter van de commissie uit de Eerste Kamer,
Heijne Makkreel

De voorzitter van de commissie uit de Tweede Kamer,
Apostolou

De griffier van beide commissies,
Hubert