

Vergaderjaar 2002–2003 Nr. I

28 619

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, 26 november 2002

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 2001–2002.

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: Kalsbeek (PvdA), Giskes (D66), Mosterd (CDA) (voorzitter), Blok (VVD), Van Dijke (Christen Unie), Van der Staaij (SGP), Van Gent (GroenLinks), Groenink (LPF), Van Fessem (CDA) en de plaatsvervangende leden Van Oven (PvdA), Van Vroonhoven-Kok (CDA) en Vietsch (CDA).

Achtentwintigste 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 2001–2002

Vastgesteld 26 november 2002

INLEIDING

De commissies willen enkele algemene opmerkingen maken en 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 2001 tot de derde dinsdag in september 2002.

ALGEMEEN

De commissies willen op de eerste plaats kort stilstaan bij hun verhouding tot de Nationale ombudsman, hoewel zij daar in eerdere jaarverslagen reeds aandacht aan hebben besteed. Elk jaar opnieuw wenden zich burgers, wier klachten naar hun oordeel niet zorgvuldig zijn onderzocht door de Nationale ombudsman, zich tot één van beide Commissies voor de Verzoekschriften met het verzoek om eveneens een onderzoek in te stellen naar hun klachten. Reglementair zijn deze verzoekschriften echter niet ontvankelijk. De Kamers hebben uitdrukkelijk willen vermijden dat één en dezelfde klacht door beide instanties, parlement en Nationale ombudsman, wordt onderzocht. Wat klachtbehandeling betreft zijn het, met andere woorden, nevensgeschikte organen. Indien duidelijk is dat een burger zich gelijktijdig tot beide organen richt, wordt hem verzocht een keuze te maken.

Periodieke vergelijking van de bij beide organen ingekomen klaag/verzoekschriften zorgt ervoor dat, ook als niet duidelijk is dat sprake is van gelijktijdige indiening, de burger alsnog voor een keuze geplaatst wordt. Die vergelijking zorgt er ook voor dat aan het licht komt dat een klacht reeds door de Nationale ombudsman is onderzocht. Dit feit wordt namelijk niet altijd door de indiener van een verzoekschrift vermeld. Indieners die dit wél uitdrukkelijk vermelden, zijn doorgaans niet tevreden over de wijze waarop de Nationale ombudsman hun klacht heeft onderzocht.

De mededeling dat het verzoekschrift om de genoemde reden niet ontvankelijk is, wordt doorgaans met onbegrip ontvangen. Men kan zich eenvoudigweg niet voorstellen dat het parlement zichzelf de mogelijkheid heeft onthouden om als een hoger beroepsinstantie te fungeren als de Nationale ombudsman een oordeel heeft geveld. Eerst nadat uiteengezet is dat de Nationale ombudsman een door de Tweede Kamer benoemde, maar volstrekt onafhankelijke functionaris is, die in algemene termen jaarlijks aan de Kamer rapporteert, daagt meestal enig begrip voor de keuze voor nevensgeschiktheid als het gaat om de verhouding van de commissies tot de Nationale ombudsman.

Overigens wordt de indiener van een verzoekschrift zoals hier bedoeld er steeds op gewezen dat de Nationale ombudsman op klachten over het door hem uitgevoerde onderzoek nauwgezet pleegt te reageren en dat nadere correspondentie met hem, nadat zijn oordeel bekend is gemaakt, derhalve niet bij voorbaat als zinloos moet worden beschouwd.

De Wet op de Inkomstenbelasting 2001

Zoals te verwachten was, werd in enkele verzoekschriften in feite bezwaar gemaakt tegen elementen van de Wet op de inkomstenbelasting 2001 en verzocht om toepassing van de hardheidsclausule in verband met de onredelijk geachte gevolgen van de wet.

Zo wordt de forfaitaire vermogensrendementsheffing als onredelijk beschouwd. Het gemiddelde van het vermogen tussen de peildata 1 januari en 31 december wordt geacht een rendement van 4 procent te hebben, waarover inkomstenbelasting verschuldigd is. Het belangrijkste bezwaar dat daartegen wordt ingebracht is, dat dit forfaitaire rendement bij lange na niet gehaald wordt indien de aanwas hoofdzakelijk laat in het jaar plaatsvindt. Zeker indien het daarbij gaat om een incidentele forse toename van het vermogen, bijvoorbeeld door de verkoop van de eigen woning zonder dat de opbrengst direct wordt aangewend voor de aankoop van een nieuwe woning, wordt de forfaitaire rendementsheffing als onredelijk ervaren. De commissies begrijpen uiteraard de gedachtegang van betrokkenen. Het valt ook niet te ontkennen dat het systeem gunstig kan zijn voor degenen die in het begin van het jaar een dergelijke aanwas ervaren (het werkelijke rendement is dan waarschijnlijk hoger dan het forfaitaire) en ongunstig kan zijn voor degenen die dit pas in de tweede helft van het jaar ervaren. Dit gevolg van het wettelijke systeem is echter uitdrukkelijk onderkend ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel en aanvaard als een onvermijdelijk gevolg van de omwille van eenvoud gemaakte keuze voor een forfaitaire regeling. Om die reden kan de hardheidsclausule geen toepassing vinden.

Een ander gevolg van de belastingherziening per 1 januari 2001 is dat de alleenstaande-ouderkorting slechts wordt toegekend aan de ouder bij wie de kinderen formeel staan ingeschreven volgens het bevolkingsregister. De andere ouder kan de bijdrage aan het onderhoud van de kinderen in mindering brengen op het belastbaar inkomen, mits sprake is van «in belangrijke mate» onderhouden. In de situatie waarin de kinderen in feite de helft van de tijd bij de ene ouder verblijven en de andere helft bij de andere ouder, kan de ouder bij wie de kinderen niet staan ingeschreven nadeel ondervinden van deze wettelijke bepaling. Omdat ook hier sprake is van een uitdrukkelijke keuze van de wetgever, kan de hardheidsclausule niet aan de orde zijn. Wel heeft de regering toegezegd de fiscale positie van co-ouders nader te bestuderen.

Anderen die nadelige gevolgen ondervinden van de belastingherziening zijn alphahulpverleners, opvangouders en anderen die in de maatschappelijke dienstverlening een klein, doorgaans aanvullend inkomen verdienen. Door de invorderingsvrijstelling werd de belastingheffing over de verdiensten gemitigeerd. Deze is echter per 1 januari 2001 afgeschaft. Om het voorziene nadelig effect voor met name de genoemde groepen te compenseren, werd een overgangsmaatregel genomen in de vorm van een tot en met 2005 geldende, geleidelijk afnemende verhoging van de algemene heffingskorting. Betrokkenen wordt daarmee een gewenningsperiode gegund. Zij waarschuwen echter voor de gevolgen op termijn: de belangstelling voor bijdragen aan algemeen als noodzakelijk beschouwde dienstverlening (te denken valt aan de kinderopvangvoorzieningen) zou wel eens behoorlijk kunnen afnemen, indien een verhoging van de ontvangen vergoeding achterwege blijft en het nadelig effect van de afschaffing van de invorderingsvrijstelling niet daardoor gecompenseerd wordt. De commissie uit de Tweede Kamer heeft deze verzoekschriften onder de aandacht gebracht van de vaste commissies voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport en voor Financiën. Op voorstel van de commissie uit de Eerste Kamer zal deze passage uit het jaarverslag onder

de aandacht van de staatssecretaris van Financiën worden gebracht, met het verzoek deze klachten over de gevolgen van de Wet op de inkomstenbelasting 2001 te betrekken bij de aangekondigde evaluatie van de wet.

Kleine pensioenrechten

Meer dan eens zijn klachten ontvangen, met een gelijktijdig beroep op de hardheidsclausule, over de wettelijke regeling met betrekking tot de afkoop van zogenoemde kleine pensioenen. Afkoop van pensioenrechten is in beginsel niet toegestaan. Een uitzondering is gemaakt voor pensioenrechten die leiden tot slechts geringe periodieke betalingen na de pensioendatum. De afkoop van die rechten kan plaatsvinden op verzoek van de rechthebbende, maar ook op initiatief van de pensioenverzekeraar, dat wil zeggen zonder verzoek of instemming van de rechthebbende. De wetgever heeft voor deze constructie gekozen om de pensioeninstelling niet dwingend te confronteren met de administratieve lasten, die gepaard zouden gaan met jarenlange periodieke uitkering van geringe bedragen. Enkele rechthebbenden wezen de commissies er echter op dat de voor- en nadelen van afkoop alleen door de individuele belanghebbende moeten kunnen worden afgewogen, omdat die gevolgen naar gelang de persoonlijke omstandigheden kunnen verschillen. Een van de nadelen kan bijvoorbeeld zijn dat de belastingheffing over de afkoopsom, naar het bijzondere tarief van 45 procent, hoger is dan de belastingheffing naar normaal tarief die plaats zou vinden over de periodieke uitkeringen. Ook dit is echter door de wetgever onderkend en reden geweest voor de toepassing van het bijzonder tarief, waardoor immers mogelijke nadelen van de fiscale tariefprogressie worden verzacht, zij het inderdaad niet in alle gevallen.

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	15	68	83
Ingediend tijdens verslagjaar	71	356	427
Afgedaan tijdens verslagjaar	71	318	389
Aanhangig bij einde verslagjaar	15	106	121

In het verslagjaar werden in totaal 427 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.

In het vorige verslagjaar werden in totaal 449 verzoekschriften ingediend en in het verslagjaar dáárvoor 362.

Het feit dat, hoewel het aantal ingediende verzoekschriften in dit verslagjaar vrijwel gelijk is gebleven aan het aantal dat in het vorige verslagjaar is ingediend, er aan het einde van dit verslagjaar een relatief groot aantal verzoekschriften nog aanhangig was, wordt veroorzaakt door de omstandigheid dat de commissie uit de Tweede Kamer in haar nieuwe samenstelling niet meer in het verslagjaar heeft kunnen vergaderen, waardoor het aantal afgedane verzoekschriften relatief laag is. Dit blijkt ook uit de tabellen 2 en 4.

Tabel 2. Wijze van afhandeling

	I	II	totaal	%
Afgedaan	71	318	389	100
waarvan:				
met verslag	13	64	77	20
ingetrokken	14	53	67	17
op andere wijze	44	201	245	63

De percentages in tabel 2 wijken nauwelijks af van die in vorige verslagjaren.

Een ingetrokken verzoekschrift is weliswaar in behandeling genomen en had tot een verslag kunnen leiden, ware het niet dat de indiener in enig stadium te kennen heeft gegeven geen verdere behandeling te wensen, om welke reden dan ook, of in het geheel niet meer heeft gereageerd op een verzoek om inlichtingen of commentaar.

In ruim 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	29
2.	Algemene beleidsaangelegenheid	23
3.	Aangelegenheid voor Openbaar Ministerie/rechter in strafzaken en overige rechters	54
4.	Aangelegenheid van een mede-overheid	12
5.	Beslissing van bestuursorgaan nog niet bekend/voortijdige klacht	15
6.	Geen gebruik gemaakt van klacht- of bezwaarprocedure	8
7.	Reeds door Nationale ombudsman onderzocht	6
8.	Strikt persoonlijke omstandigheden	11
9.	Herhaling van een reeds afgedaan verzoekschrift, zonder nieuw gezichtspunt	4
10.	Verzoekschrift niet voor inwilliging vatbaar	6
11.	Aangelegenheden voor een ZBO	15
12.	Privaatrechtelijke kwestie	7
13.	Bij beide commissies ingediend	18
14.	Overige redenen	37
Totaal		245

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 hebben. 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. De uitslag staat dus feitelijk vast bij het in behandeling nemen van het verzoekschrift en er 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, indien men niet overtuigd is door de uiteenzetting of als er niet eerder weergegeven feiten tot onderzoek zouden nopen, de commissie wel bereid is tot behandeling van deze aangelegenheid. Deze aanpak is effectief. Velen leggen zich bij de

uiteenzetting neer en insisteren niet op verdere behandeling van hun klacht.

De verzoekschriften onder 2 betreffen doorgaans pleidooien voor het wijzigen van de wet en/of het overheidsbeleid. Zij worden ter verdere behandeling doorgezonden naar een vaste commissie uit één der Kamers. De categorieën 3 tot en met 9 spreken voor zich.

Categorie 10 vergt nadere toelichting. Het betreft hier verzoekschriften waarvan aanstonds vaststaat dat zij niet kunnen worden ingewilligd, bijvoorbeeld omdat inwilliging apert in strijd zou zijn met de wet, de klacht kennelijk ongegrond is of omdat naar aanleiding van een volstrekt identiek verzoekschrift van een andere adressant reeds is uitgesproken dat geen reden is voor een tegemoetkoming.

Onder categorie 14 vallen volstrekt ongemotiveerde verzoekschriften (ook na een verzoek om nadere motivering), klachten met betrekking tot personen naar wier functioneren reglementair door de commissies geen onderzoek mag worden ingesteld (waaronder leden van de rechterlijke macht en de Staten-Generaal) en verzoekschriften die, kennelijk zonder machtiging, namens een derde worden ingediend.

Deze correspondentie vergt, hoewel deze niet de volle procedure van een verzoekschrift doorloopt, veel ambtelijke zorg. Uiteraard wordt adressanten gemotiveerd medegedeeld waarom hun brief zich niet leent voor verdere behandeling. Niet elke adressant legt zich aanstonds neer bij het gegeven dat commissie noch Kamer iets voor hem kan betekenen. Almacht van het parlement veronderstellende, wordt bijvoorbeeld voorbijgegaan aan de relatieve autonomie van mede-overheden of de onaantastbaarheid van een rechterlijk vonnis.

Adressanten die daarom vragen wordt de gelegenheid geboden tot een gesprek met de griffier of andere ambtenaren om een toelichting op hun verzoekschrift te geven.

Wordt een verzoekschrift eenmaal in procedure genomen, dan wordt adressant schriftelijk geïnformeerd over de hoofdlijnen van de procedure en de te verwachten behandelingsduur. Voorts wordt erop gewezen dat hoor en wederhoor zullen worden toegepast, doch in beginsel uitsluitend langs schriftelijke weg. In het verslagjaar is geen gebruik gemaakt van het instrument hoorzitting door de commissies.

De gemiddelde behandelingsduur in het verslagjaar was 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, mits gemotiveerd, vrijwel altijd in, waarbij overigens geen onbeperkt uitstel wordt verleend. In recesperioden worden verslagen uiteraard noch vastgesteld in commissie noch goedgekeurd door de Kamer. De gemiddelde behandelingsduur is ongeveer gelijk gebleven. De commissies zien geen mogelijkheden om de behandelingsduur aanmerkelijk te bekorten. 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 hebbende de commissies tot nu toe niet realistisch gevonden.

Tabel 4. Verslagen naar ministerie

Financiën	66
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	0
Justitie	4
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	2
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	1
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	2
Defensie	0
Verkeer en Waterstaat	0
Economische Zaken	0
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	1
Buitenlandse Zaken	0
	77

Ook in dit verslagjaar had het grootste deel van de uitgebrachte verslagen betrekking op fiscale aangelegenheden (zie tabel 4). In 24 van de 66 gevallen werd om kwijtschelding van een belastingschuld verzocht en in elf gevallen om toepassing van de hardheidsclausule ex artikel 63 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

In 27 van de 77 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

	98/99	99/00	00/01	01/02
Ingediende verzoekschriften	524	362	449	427
Uitgebrachte verslagen	130	108	119	77
(%)	(25)	(30)	(27)	(18)
Behandelingsduur (weken)	28	30	28	26
Inwilligingspercentage	25	42	35	35

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 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 fng. voorzitter van de commissie uit de Tweede Kamer,
Giskes

De griffier van beide commissies,
Van Dijk