

Vergaderjaar 2019–2020

**35 364**

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

**A/ Nr. 1**

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

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

Den Haag, 19 december 2019

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 2018–2019.

De voorzitter van de commissie uit de Eerste Kamer,  
Van Strien

De voorzitter van de commissie uit de Tweede Kamer,  
Koopmans

De griffier van de commissies,  
De Vos

<sup>1</sup> De commissie bestaat uit de leden: Van Strien (PVV), Prins-Modderaar (CDA), Recourt (PvdA), Meijer (VVD), Karimi (GroenLinks), Janssen (SP), Gerbrandy (OSF) en Nicolai (PvdD).

<sup>2</sup> De commissie bestaat uit de leden: Koopmans (VVD), Beertema (PVV), Van Dam (CDA), Raemakers (D66), Özütok (GL), Futselaar (SP), Sazias (50PLUS), Stoffer (SGP) en de plaatsvervangende leden: Middendorp (VVD), Kuik (CDA), Den Boer (D66), Renkema (GL), Van Raak (SP), Bruins (CU) en Van Otterloo (50PLUS).

## **Inleiding**

De commissies brengen verslag uit over hun werkzaamheden in het parlementaire jaar 2018–2019. Dit jaarverslag bestrijkt de periode van de derde dinsdag in september 2018 tot de derde dinsdag in september 2019. Na een periode van acht jaar waarin de commissies geen jaarverslag hebben uitgebracht omdat de kwantitatieve gegevens over het parlementaire werk van de Tweede Kamer werden opgenomen in de Staat van de Kamer, is dit jaar besloten, conform de reglementen van de commissies, om opnieuw een jaarverslag uit te brengen. De commissies maken in dit verslag enkele algemene opmerkingen en lichten hun werkzaamheden cijfermatig toe.

## **Algemeen**

Grondslag van de werkzaamheden van de commissies 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 ter 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.

De commissie uit de Tweede Kamer vergadert eens per 6 tot 8 weken, en is in het verslagjaar 7 keer bijeengekomen. De commissie uit de Eerste Kamer vergadert op het moment dat er verzoekschriften gereed zijn voor behandeling (dat is in het parlementaire jaar 2018–2019 slechts één keer geweest, ook omdat er in dit jaar verkiezingen plaatsvonden). Adressanten maken zelfstandig de keuze, om hen moverende redenen, om hun verzoekschrift bij de Tweede Kamer of de Eerste Kamer in te dienen.

## **Ontvankelijkheid verzoekschriften**

Uitgangspunten van de commissies voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van verzoekschriften zijn:

- het moet een individuele aangelegenheid zijn; kritiek op wetsvoorstellen of de wet, op besluiten die jegens anderen zijn genomen of op gedragingen van de overheid in het algemeen lenen zich dus niet voor behandeling door de commissie;
- het moet een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid betreffen, m.a.w. er moet sprake zijn van ministeriële verantwoordelijkheid; besluiten en gedragingen van bijvoorbeeld gemeenten, zelfstandige bestuursorganen en particulieren lenen zich dus niet voor behandeling door de commissie;
- het moet niet mogelijk zijn om de kwestie voor te leggen aan de rechter; ook als verzuimd is om dat te doen en het niet langer mogelijk is, kan de commissie de kwestie niet in onderzoek nemen. De commissie (lees: de Kamer) neemt dus nooit de plaats van de rechter in;
- de kwestie mag niet reeds door de Nationale ombudsman zijn behandeld dan wel in behandeling zijn genomen;
- adressant moet aantoonbaar bezwaar hebben gemaakt bij de betreffende instantie.

De commissie uit de Tweede Kamer heeft in het parlementaire jaar 2018–2019 zeven verslagen over individuele verzoekschriften uitgebracht, die allen door de Kamer zijn overgenomen. De verzoekschriften betroffen onder andere de klacht van een wijnhandelaar over de afwijzing tot

kwijtschelding van de aan hem opgelegde naheffingsaanslag wijncijns, de afwijzing van een verzoek tot toekenning van zorgtoeslag over 2015 en de problemen van het in één keer laten uitbetalen van een lijfrentepolis die daarmee volgens de Belastingdienst niet langer voldoet aan de fiscale voorwaarden en waarvoor alsnog een revisierente van 20% verschuldigd is.

En dan was er nog het geval van de verzoeker die zich beklaagde over openstaande boetes bij het Centraal Justitieel Incassobureau als gevolg van het buiten zijn schuld om niet-beëindigen van de tenaamstelling van zijn, in het verleden aan een bedrijf voor in- en verkoop van automobielen, verkochte auto. Na interventie van de Minister voor Rechtsbescherming zijn deze boetes alsnog aan verzoeker kwijtgescholden.

### **Kwijtschelding en betalingsregeling**

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 een 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 in onder andere in dat het uitstel tot betaling voor hen maximaal twaalf maanden mag duren tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoen.

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 commissies willen als algemeen probleem noemen dat veel verzoeken tot kwijtschelding of een betalingsregeling betrekking hadden op terugvordering van teveel betaalde toeslagen. Dat teveel toeslag is ontvangen, is echter vaak een gevolg van de te lage inkomensschatting van de belastingplichtige zelf. Na vaststelling van de definitieve aanslag inkomstenbelasting 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».

Over deze bepaling bestaan 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 schrijvende gevolgen.

## ENKELE CIJFERS

In het navolgende worden enkele cijfermatige gegevens gepresenteerd, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de commissie uit de Eerste Kamer en de commissie uit de Tweede Kamer.

**Tabel 1. Algemeen**

	I	II	totaal
Ingediend tijdens verslagjaar	25	161	186
In behandeling genomen	2	10	12

In het verslagjaar werden in totaal 186 verzoekschriften ingediend (zie tabel 1). De meeste verzoekschriften werden rechtstreeks aan één van de commissies gericht, de overige werden door de Voorzitter van één der Kamers of door andere commissies daaruit of door individuele leden doorgezonden.

**Tabel 2. Wijze van afhandeling**

	I	II	totaal	%
In behandeling genomen	2	10	12	100
waarvan:				
met verslag	0	9	9	75
aanhangig	1	0	1	8
ingetrokken	1	1	2	17

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.

**Tabel 3. Reden van afdoening zonder behandeling**

1.	Algemene beleidsaangelegenheid	37
2.	Aangelegenheid voor Openbaar Ministerie/Klacht n.a.v. uitspraak rechter	15
3.	Aangelegenheid van een medeoverheid/ZBO	15
4.	Beslissing van overheidsinstantie nog niet bekend/voortijdige klacht	25
5.	Reeds door Nationale ombudsman in behandeling genomen	39
6.	Algemene klacht tegen beslissing Belastingdienst	17
7.	Bij beide commissies ingediend	14
8.	Overige redenen	24
Totaal		186

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 8 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 verzoekschriften die, kennelijk zonder machtiging, namens een derde worden ingediend.

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

De gemiddelde behandelingsduur in het verslagjaar is tien maanden. De commissies kunnen de behandelingsduur<sup>3</sup> slechts ten dele beïnvloeden. Zij stellen zowel bewindspersonen als adressanten reactietermijnen, maar willigen verzoeken om uitstel, mits gemotiveerd, vrijwel altijd in, waarbij overigens geen onbepert uitstel wordt verleend. Ook recesperiodes waarin verslagen vastgesteld noch goedgekeurd worden door de commissie respectievelijk de Kamer kunnen bijdragen aan een langere behandelingsduur.

### **Burgerinitiatieven**

Een burgerinitiatief is een verzoek van één of meer natuurlijke personen aan de Tweede Kamer om een duidelijk omschreven voorstel te bespreken en er een standpunt over in te nemen.

De inhoudelijke eisen luiden als volgt:

- het voorstel is nieuw; de laatste twee jaar is het onderwerp niet in besluitvormende zin in de Tweede Kamer aan de orde geweest;
- het voorstel gaat over een onderwerp waarover de Tweede Kamer beslist, dus over een kwestie die de rijksoverheid en niet een andere overheid aangaat en géén privékwestie is;
- het voorstel mag niet in strijd zijn met in ons land diepgewortelde normen en waarden;
- het voorstel gaat niet over de Grondwet, de belastingen of de begrotingswetten;
- Het burgerinitiatief moet een duidelijk voorstel bevatten, bijvoorbeeld om een bepaald verbod af te schaffen of juist in te voeren. Dus niet slechts het verzoek om aan een bepaald onderwerp een debat te wijden of enkel een klacht. De indiener moet, met andere woorden, duidelijk aangeven wat hij/zij wilt veranderen aan de huidige wet- en regelgeving of het huidige beleid.

Een burgerinitiatief dient een bijlage te bevatten waaruit blijkt dat ten minste 40.000 andere kiesgerechtigde personen het voorstel steunen door bekendmaking van hun naam, adres, geboortedatum en nationaliteit.

De commissie wordt regelmatig per telefoon, brief of mail om informatie gevraagd over de voorwaarden waaraan een burgerinitiatief moet voldoen en hoe zo'n initiatief moet worden opgestart. In het parlementaire jaar 2018–2019 heeft de commissie één burgerinitiatief in ontvangst

<sup>3</sup> Met behandelingsduur wordt hier bedoeld de periode tussen indiening van het verzoekschrift en de goedkeuring van het verslag door de commissie.

genomen, onderzoek verricht en verslag uitgebracht (het burgerinitiatief «Eigeland voor een kinderpardon dat wél werkt»). Daarin kwam de commissie tot het oordeel dat het betreffende initiatief weliswaar voldeed aan het vereiste van 40.000 geldige steunbetuigingen, maar dat het onderwerp in de twee voorafgaande jaren aan de indiening van het initiatief meerdere malen in besluitvormende zin in de Kamer aan de orde was geweest.

De voorzitter van de commissie uit de Eerste Kamer,  
Van Strien

De voorzitter van de commissie uit de Tweede Kamer,  
Koopmans

De griffier van beide commissies,  
De Vos