

Vergaderjaar 2008–2009 A

**31 756**

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

**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, 11 november 2008

Namens de Commissie voor de Verzoekschriften uit de Eerste Kamer<sup>1</sup> en de Commissie voor de Verzoekschriften en de 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 2007–2008.

De griffier van de commissies,  
De Gier

<sup>1</sup> De commissie bestaat uit de leden: Huijbregts-Schiedon (VVD), Janse de Jonge (CDA), Quik-Schujit (SP), voorzitter, Rehwinkel (PvdA), Rosenthal (VVD), Sylvester (PvdA) en Vedder-Wubben (CDA).

<sup>2</sup> De commissie bestaat uit de leden: Remkes (VVD), voorzitter, Van Gent (GL), Depla (PvdA), Jager (CDA), ondervoorzitter, Dezentjé Hamming (VVD), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Luijben (SP) en Anker (CU) en de plaatsvervangende leden Azough (GL), Blok (VVD), Çörüz (CDA), Van Miltenburg (VVD) en Blanksma-van den Heuvel (CDA).

## INLEIDING

Grondslag van de commissies voor de Verzoekschriften uit de Eerste en Tweede Kamer is artikel 5 van de Grondwet:

### **Ieder heeft het recht verzoeken schriftelijk bij het bevoegd gezag in te dienen**

De commissies kunnen, als zij dat nodig vinden, het relevante bewindspersoon ter verantwoording roepen. In dit verslagjaar kwam dit niet voor. Er is een overlapping in de werkzaamheden van de commissies met die van de Nationale ombudsman. Tussen beide instanties zijn daarom afspraken gemaakt over de behandeling van klachten zodat deze niet door beide worden behandeld.

Uitgangspunten van de commissies zijn dat het verzoek een individuele kwestie betreft die valt onder verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. Het ABP valt daar als privaatrechtelijke rechtspersoon, anders dan veel adressanten menen, niet onder. Het verzoek betreft ook een zaak die niet had kunnen worden voorgelegd aan de rechter.

De commissies brengen verslag uit over hun werkzaamheden in het parlementaire jaar 2007–2008, dat wil zeggen in de periode van de derde dinsdag in september 2007 tot de derde dinsdag in september 2008. Zij zullen beginnen met de bespreking van enkele algemene en specifieke onderwerpen en eindigen met de cijfermatige toelichting van de werkzaamheden.

### **Algemeen**

#### *Burgerinitiatieven*

Op 26 juni en 11 september 2008 heeft de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven uit de Tweede Kamer het burgerinitiatief geëvalueerd. Een notitie met conclusies en aanbevelingen is op 17 september 2008 aan het Presidium gezonden. De Kamer heeft namelijk bij de behandeling en het aanvaarden van het burgerinitiatief in januari en februari 2006 besloten dat het Presidium binnen twee jaar en zes maanden na de inwerkingtreding een verslag over de werking van het burgerinitiatief aan de Kamer zou zenden. Inmiddels heeft het Presidium over deze evaluatie gesproken en enkele discussiepunten aan de commissie in overweging gegeven. Aan het einde van het verslagjaar was het eindresultaat van de evaluatie nog niet bekend; evenmin is bekend wanneer de Kamer over deze evaluatie zal debatteren.

Nu al is duidelijk dat de commissie van oordeel is dat tot nu toe te weinig ervaring is opgedaan met initiatieven om uitspraken te doen over een grondige herziening of zelfs intrekking van de regeling. Vooralsnog wordt het burgerinitiatief gehandhaafd.

Tijdens de verslagperiode is één burgerinitiatief ingediend. Op 18 maart 2008 diende VROEGOPSTAP een burgerinitiatief in betreffende een landelijke regeling van de horecasluitingstijden. Dit initiatief voldeed niet aan een van de in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer gestelde voorwaarden. Er ontbrak een bijlage waaruit blijkt dat tenminste 40 000 natuurlijke personen het voorstel steunen met fysieke handtekeningen. Er werden alleen digitale handtekeningen aangeboden. Mede hierom is in de evaluatie het voorstel aan de Kamer opgenomen om – onder voorwaarden – digitale handtekeningen toe te staan.

De commissie uit de Tweede kamer heeft ook tot taak om te onderzoeken of een bewindspersoon in redelijkheid kon besluiten om geen gevolg te geven aan een uitnodiging van de Nationale ombudsman om het in een individueel geval genomen besluit te herzien. In dit verslagjaar is het niet voorgekomen dat de commissie een dergelijk onderzoek moest instellen.

### **Enkele bijzondere gevallen in verband met wetgeving**

#### *Successierecht*

Een adressante beklaagde zich erover dat de aanslag in het successierecht, die haar was opgelegd, werd berekend naar het tarief van niet-erfverwanten. Zij vond dit niet billijk omdat zij wat betreft het successierecht werd aangeslagen als een vreemde van haar ex-echtgenoot terwijl zij beiden na de scheiding nog een hechte emotionele band hadden. De reden van de scheiding was immers de ziekte van haar ex-echtgenoot, die samenleving onmogelijk maakte.

Over het huis dat haar ex-echtgenoot haar had nagelaten en andere legaten heeft de notaris een bedrag aan successierecht ingehouden en betaald aan de Belastingdienst naar tariefgroep III. Het beroep van verzoekster om met beroep op de hardheidsclausule goed te keuren dat het successierecht zou worden berekend naar het tarief voor echtgenoten, was volgens de commissie terecht afgewezen door de staatssecretaris van Financiën.

Het uitgangspunt bij de heffing van successierecht is immers om deze te laten aansluiten bij de familieverwantschap tussen overledene en verkrijger van een legaat. Dit uitgangspunt heeft de wetgever bewust gekozen. Er wordt een uitzondering gemaakt als een verkrijging verband houdt met afspraken die zijn gemaakt bij een echtscheidingsconvenant. Dat daarover in dit geval niets was geregeld, omdat verzoekster hierop niet was gewezen, kan niet aan de Belastingdienst worden verweten. De commissie was wel van oordeel dat bij de aangekondigde herziening van de Successiewet zou moeten worden onderzocht of de regels voor deze gevallen wel billijk zijn.

#### *Aangifte voor omzetbelasting*

Het aangiftetijdvak voor de omzetbelasting voor ondernemers die regelmatig meer dan € 7 000,- per maand BTW moeten betalen, is gewijzigd van kwartaal in een maand. Een verzoeker vond dat een maandaangifte zijn kosten verhoogde en in strijd is met het overheidsbeleid tot vermindering van administratieve lasten. Hij verzocht daarom hem een schattingsvergunning voor het indienen van de aangiften omzetbelasting te verlenen. De commissie heeft zijn argumentatie daarvoor niet gevolgd omdat de Belastingdienst zijn verzoek heeft afgewezen op grond van interne uitvoeringsvoorschriften. Zij vond administratieve lasten onvoldoende argument om van deze uitvoeringsvoorschriften af te wijken. Maar de staatssecretaris kondigde in zijn reactie wel aan dat hij een maatregel zou nemen om met ingang van 1 januari 2009 de financiële grens voor het doen van aangifte per maand te verhogen van € 7 000,- naar € 15 000,-. Daarmee werd toch tegemoetgekomen aan de klacht van verzoeker.

Een klacht van een verzoeker over de geldende fiscale wetgeving in het algemeen was voor de commissie geen aanleiding om de wetsystematiek nader te bezien en het verzoekschrift met het oog daarop in handen te stellen van de vaste commissie voor Financiën. De commissies voor de Verzoekschriften behandelen immers alleen individuele kwesties; als uit een individueel verzoekschrift conclusies kunnen worden getrokken voor een bepaalde wet, vraagt zij een van de vaste commissies uit de Tweede Kamer de desbetreffende wet nog eens goed te bezien omdat de vaste commissies belast zijn met wetgeving en controle op het (uit)voeringsbeleid.

### **Toepassing hardheidsclausule en kwijtschelding van overdrachtsbelasting bij de overdracht van onroerende zaken**

Op grond van de Wet op belastingen van rechtsverkeer geldt in beginsel vrijstelling van overdrachtsbelasting voor levering van onroerende zaken waarbij omzetbelasting is verschuldigd. Voorwaarde is dat de geleverde onroerende zaak op moment van levering niet als bedrijfsruimte in gebruik is.

Over deze kwijtschelding van de overdrachtsbelasting door middel van toepassing van de hardheidsclausule ex artikel 63 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr), zijn bij de commissies tijdens dit verslagjaar verscheidene verzoekschriften ingediend.

Eén adressante, een stichting, beklaagde zich erover dat haar verzoek tot toepassing van de hardheidsclausule door de staatssecretaris is afgewezen zonder dat hij had getoetst of sprake was van onbillijkheid van overwegende aard. Verzoekster had een parkeergarage gebouwd en in gebruik genomen. Later heeft zij de garage verkocht en geleverd. Omdat de garage vanaf de oplevering was verhuurd als parkeerruimte, was de garage al als bedrijfsruimte in gebruik. Daarmee werd niet voldaan aan de eis gesteld in de Wet op belastingen in het rechtsverkeer. In sommige gevallen kan dit echter leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard als bedoeld in artikel 63 Awr. Omdat bij de toepassing van de hardheidsclausule in deze gevallen inbreuk wordt gemaakt op het wettelijke stelsel, is een regeling getroffen in een besluit, de zogenaamde Projectontwikkelaarsresolutie. Daarmee worden aan de toepassing duidelijke en objectief kenbare voorwaarden gesteld. In dit besluit staat bijvoorbeeld de eis dat levering moet plaatsvinden binnen zes maanden na de ingangsdatum van de verhuur dan wel na de datum van de eerste ingebruikneming. Omdat in dit geval de verkoop pas na deze datum plaatsvond, werd de hardheidsclausule niet toegepast. Het is vast beleid van de staatssecretaris dat een persoonlijke omstandigheid geen aanleiding kan zijn voor toepassing van de hardheidsclausule omdat de overdrachtsbelasting een zakelijk karakter heeft.

In de aan de commissies voorgelegde gevallen oordeelden zij dat de staatssecretaris terecht had besloten de hardheidsclausule niet toe te passen.

In één geval echter werd de gevraagde kwijtschelding van overdrachtsbelasting toch verleend ondanks het feit dat niet aan alle voorwaarden voor een mogelijke tegemoetkoming werd voldaan.

Dit gebeurde op grond van algemene beginselen van behoorlijk bestuur, omdat de Belastingdienst in een brief al een standpunt had ingenomen over de status van algemeen nut beogende instelling en daarom vertrouwen had opgewekt dat wel aan de voorwaarden werd voldaan.

## Klachten over instanties zoals de Belastingdienst en de rechterlijke macht

Vooraf in het begin van het verslagjaar zijn er enkele klachten ingediend over onzorgvuldig handelen van de Belastingdienst betreffende de huur- en zorgtoeslag. Later zijn de klachten hierover afgenomen. Deze gevallen hebben geleid tot het aanbieden van verontschuldigingen en een materiële tegemoetkoming aan de klager. De commissie uit de Tweede Kamer heeft bij enkele klachten geoordeeld dat weliswaar geen onjuist fiscaal beleid was gevoerd maar dat de Belastingdienst desondanks onzorgvuldig had gehandeld door een trage afhandeling van een aangifte dan wel een bezwaarschrift.

Een verzoeker klaagde bij de commissie onder andere over de trage afdoening van beroepschriften door de rechterlijke instanties. De commissie heeft zich op dit onderdeel niet ontvankelijk verklaard omdat de rechterlijke macht onafhankelijk is tegenover regering en parlement.

### 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	5	45	50
Ingediend tijdens verslagjaar	53	229	282
Afgedaan tijdens verslagjaar	48	233	281
Aanhangig bij einde verslagjaar	10	41	53

In het verslagjaar werden in totaal 282 verzoekschriften ingediend (zie tabel 1). De meeste verzoekschriften werden rechtstreeks aan één der commissies gericht, de overige werden door de Voorzitter van één der Kamers of door andere commissies daaruit of door individuele leden doorgezonden (zie voor enkele meerjarencijfers tabel 5).

**Tabel 2. Wijze van afhandeling**

	I	II	totaal	%
Afgedaan	48	233	281	100
waarvan:				
met verslag	9	73	82	29
ingetrokken	9	41	50	18
op andere wijze	30	119	149	53

De percentages in tabel 2 wijken weinig af van die in vorige verslagjaren. Een ingetrokken verzoekschrift is weliswaar in behandeling genomen en had tot een verslag kunnen leiden, ware het niet dat de indiener in enig stadium te kennen heeft gegeven geen verdere behandeling te wensen, om welke reden dan ook, of in het geheel niet meer heeft gereageerd op een verzoek om inlichtingen of commentaar. In meer dan de helft van de gevallen werd het verzoekschrift op een andere wijze dan door middel van een verslag of door intrekking afgedaan.

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

1.	Algemene beleidsaangelegenheid	19
2.	Aangelegenheid voor Openbaar Ministerie/rechter in strafzaken en overige rechters	30
3.	Aangelegenheid van een mede-overheid	6
4.	Beslissing van bestuursorgaan nog niet bekend/voortijdige klacht	15
5.	Reeds door Nationale ombudsman onderzocht	17
6.	Herhaling van een reeds afgedaan verzoekschrift, zonder nieuw gezichtspunt	8
7.	Verzoekschrift niet voor inwilliging vatbaar	2
8.	Aangelegenheden voor een ZBO	2
9.	Privaatrechtelijke kwestie	5
10.	Bij beide commissies ingediend	18
11.	Overige redenen	27
Totaal		149

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. Categorie 7 betreft 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. Overige categorieën spreken voor zich.

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.

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.

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 is 24 weken. De enkele verzoekschriften die excessief lang in behandeling zijn geweest, zijn overigens niet betrokken in de berekening van dit gemiddelde. De commissies kunnen de behandelingsduur slechts ten dele beïnvloeden.

(Met behandelingsduur wordt hier overigens bedoeld de periode tussen indiening van het verzoekschrift en de goedkeuring van het verslag door de commissie). Zij stellen zowel bewindspersonen als adressanten reactietermijnen, doch willigen verzoeken om uitstel, mits gemotiveerd, vrijwel altijd in, waarbij overigens geen onbeperkt uitstel wordt verleend. In recesperioden worden verslagen uiteraard noch vastgesteld in commissie noch goedgekeurd door de Kamer. De commissies zien geen mogelijkheden om de behandelingsduur aanmerkelijk te bekorten. Alleen het niet langer verlenen van uitstel voor het geven van een reactie (een dergelijk uitstel wordt door adressanten veelvuldig gevraagd) of het bijeenkomen in recesperioden zou de gemiddelde behandelingsduur met enkele weken kunnen bekorten. Beide maatregelen hebben de commissies tot nu toe niet realistisch gevonden. De commissie zoekt naar mogelijkheden om de procedures te versnellen. In het volgend jaarverslag zal zij hierop terugkomen.

Ook in dit verslagjaar had het grootste deel (65) van de uitgebrachte verslagen betrekking op fiscale aangelegenheden. In 6 van de 65 gevallen werd om kwijtschelding van een belastingschuld verzocht en in 9 gevallen om toepassing van de hardheidsclausule ex artikel 63 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. In 12 gevallen werd verzocht om uitstel van betaling of een betalingsregeling.

In 25 van de 82 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 32%. In vele gevallen trekt de verantwoordelijk bewindspersoon in het kader van het commissieonderzoek zelf de conclusie dat het verzoek bij nader inzien voor inwilliging in aanmerking komt.

In tabel 4 worden enkele kengetallen over dit verslagjaar en de vier voorgaande verslagjaren vergeleken.

**Tabel 4. Kengetallen over enkele jaren**

	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08
Ingediende verzoekschriften	363	374	378	367	282
Uitgebrachte verslagen	66	71	82	64	82
Behandelingsduur (weken)	25	23	23	23	24
Inwilligingspercentage	35	39	33	27	32

De voorzitter van de commissie uit de Eerste Kamer,  
Quik-Schuijt

De voorzitter van de commissie uit de Tweede Kamer,  
Remkes

De griffier van beide commissies,  
De Gier





