

Vergaderjaar 1999–2000 Nr. 1

26 851

Verslagen van de Commissies voor de Verzoekschriften

Nr. 1

BRIEF VAN DE COMMISSIES VOOR DE VERZOEKSCHRIFTEN

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

's-Gravenhage, 22 februari 2000

Namens de Commissies voor de Verzoekschriften uit de Eerste¹ en de Tweede² Kamer der Staten-Generaal moge ik u hierbij het jaarverslag aanbieden van de commissies betreffende de werkzaamheden in het vergaderjaar 1998–1999.

De griffier van de commissies,
Hubert

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

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

Vijfentwintigste 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 1998–1999

Vastgesteld, 22 februari 2000

INLEIDING

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

ALGEMEEN

In het verslagjaar is de samenstelling van de Commissie uit de Eerste Kamer nagenoeg geheel gewijzigd na de verkiezingen. Net als na de recente verkiezing van leden van de Tweede Kamer is voor alle nieuwe leden van de Eerste Kamer na de verkiezing een cyclus lezingen aangeboden waarin o.a. een uiteenzetting was opgenomen over de werkwijze van de Commissie voor de Verzoekschriften. Bijna de helft van de nieuwgekozenen woonde deze lezing bij. Verheugend was de intensieve discussie over taak en werkwijze van de commissie en over de rol van de volksvertegenwoordiging in de behandeling van klachten van de burger en zijn instellingen.

Verkorte wijze van afdoening

Nogal wat verzoekschriften op belastinggebied gaan over invorderingskwesties. Daarbij doet zich een aantal standaardsituaties voor die een voorspelbare afloop heeft. In al deze gevallen geldt dat de regering zich baseert op regels die gesteld zijn voor de invordering en dat de commissies zich plegen te conformeren aan het hanteren van die regels.

In het vorige jaarverslag is weergegeven dat de uitslag dus reeds feitelijk vaststaat bij het in behandeling nemen van het verzoekschrift en wordt geen enkel doel gediend met de behandeling. Toch is veel menskracht gemoeid met de behandeling, zowel bij de Kamers als ten departemente, en wordt valse hoop gegeven door de soms maanden durende behandeling.

De commissies hebben daarom besloten in deze veel voorkomende gevallen de griffier van de commissies te machtigen adressant een standaardbrief te zenden waarin uitvoerig wordt uiteengezet waarom de brief van adressant niet als verzoekschrift in behandeling wordt genomen. Uiteraard wordt ook meegedeeld dat als men niet overtuigd is door de uiteenzetting, of als er niet eerder weergegeven feiten tot onderzoek zouden nopen, de commissie wel bereid is tot behandeling van deze aangelegenheid. Het blijkt dat deze aanpak effectief is. Velen leggen zich bij de uiteenzetting neer en insisteren niet op verdere behandeling van hun klacht.

In het verslagjaar is gebleken dat deze aanpak geleid heeft tot een daling van het aantal behandelde verzoekschriften. Opvallend is ook dat het aantal behandelde verzoekschriften over andere zaken dan de drie meest voorkomende kwesties (fiscale zaken, huursubsidie en studiefinanciering) ook dalende is.

Tijdige informatievoorziening: zonodig bewindspersoon uitnodigen mondeling te antwoorden

Een ingekomen verzoekschrift wordt toegezonden aan de voor de omstreden kwestie verantwoordelijke bewindspersoon met het verzoek de commissie binnen 6 weken inlichtingen te verstrekken. Voor nadere inlichtingen wordt een termijn van 4 weken aangehouden. Aan deze termijnen wordt in het algemeen bevredigend de hand gehouden. In relatief weinig gevallen hoeft te worden gerappelleerd, zeker als het om fiscale zaken gaat.

Toch komt het voor dat, ondanks herhaaldelijk rappel na het verstrijken van een termijn en ondanks herhaalde toezeggingen van de ambtelijke contactpersoon ten departemente, de verlangde inlichtingen onaanvaardbaar lang uitblijven. Dit lange uitblijven is onaanvaardbaar omdat de burger recht heeft op behandeling van zijn zaak door de volksvertegenwoordiging en omdat de gemiddelde looptijd van verzoekschriften er negatief door beïnvloed wordt. Reeds lang geleden heeft de Tweede Kamercommissie besloten in een dergelijk geval de betrokken bewindspersoon in de gelegenheid te stellen de gevraagde inlichtingen aan de Kamer te verstrekken bij het mondelinge vragenuur. Stelselmatig blijkt het de bewindspersonen dan overigens mogelijk te zijn de verlangde inlichtingen binnen enkele dagen na de aankondiging te verstrekken, zodat de mondelinge vragen niet meer daadwerkelijk hoeven te worden gesteld.

In de afgelopen periode is deze methode weer een aantal malen met succes beproefd. De (voorzitter van de) commissie zal overigens niet aarzelen in een onverhoopt voorkomend geval het daadwerkelijk zover te laten komen dat de trage minister of staatssecretaris in de Kamer bevraagd gaat worden over de uitblijvende inlichtingen.

Klachtenbehandeling in de Algemene wet bestuursrecht (motie Apostolou, Kamerstuk 25 837, nr. 8)

Per 1 juli 1999 is de wettelijke regeling van de interne klachtenbehandeling (het nieuwe hoofdstuk 9 van de AWB) in werking getreden. Bij de behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel in de Tweede Kamer is met algemene stemmen de motie Apostolou c.s. aangenomen, die een regeling vroeg dat klagers na afhandeling van hun klacht (over rijksinstanties) wordt meegedeeld dat zij zich over die afhandeling o.a. zouden kunnen beklagen bij de Staten-Generaal (via de commissies voor de Verzoekschriften). De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft onlangs alle ministers gevraagd de klagers erop te wijzen dat zij de keuze hebben tussen verdere behandeling van de klacht door óf een van de commissies voor de Verzoekschriften of de Nationale ombudsman, op de wijze zoals de Belastingdienst reeds doet.

ENKELE BIJZONDERE GEVALLEN

De commissies willen aandacht vragen voor een aantal bijzondere gevallen die zich voorgedaan hebben in het verslagjaar.

a. Belasting Personenauto's en Motorrijwielen

Regelmatig worden verzoeken ontvangen van Nederlandse ingezetenen die van de Nederlandse weg gebruikt hebben gemaakt met een auto met een buitenlands kenteken. Hen is dan een aanslag opgelegd voor de volledige belasting van personenauto's en motorrijwielen over het voertuig, vaak vele tienduizenden guldens. De vaste commissie voor Financiën uit de Tweede Kamer heeft op voorstel van de commissie voor

de Verzoekschriften hierover overleg gevoerd met de staatssecretaris van Financiën. Deze heeft een regeling getroffen dat in het vervolg bij een eerste overtreding volstaan kan worden met een waarschuwing dan wel een aanslag voor een deel van de totale heffing.

b. De verkeerd ingevulde loonbelastingverklaring

In zeer veel gevallen die aan de commissies worden voorgelegd, blijkt het begin van de ellende te liggen in een verkeerd ingevulde loonbelastingverklaring waardoor betrokkene in een verkeerde tariefgroep werd ingedeeld. Als dit (soms pas na jaren) blijkt, wordt het te weinig betaalde alsnog met een naheffingsaanslag ingevorderd. De geldende regelgeving staat onder normale omstandigheden geen kwijtschelding toe.

De commissies plegen de regering in dit beleid te volgen. Niettemin komt het euvel zo regelmatig voor dat de vraag opkomt of degene die de loonbelastingverklaring feitelijk opmaakt (vaak een uitkeringsinstantie of zelfs de Belastingdienst zelf) wel voldoende doordrongen wordt van de risico's van een verkeerde opgave. Het verdient aanbeveling dat het departement hieraan nogeens bijzondere aandacht besteedt.

c. De automatischverleende voorlopige teruggaaf

Sinds enige jaren is de voorlopige teruggaaf van teveel ingehouden loonbelasting zo geregeld dat deze zeer snel geschiedt: in april aangifte – en reeds in juni geld terug. De snelheid maakt controle niet mogelijk. Teruggave resulteert uit de gegevens in de aangifte. In veruit de meeste gevallen werkt dit systeem geheel naar bevrediging en is er geen reden voor bijstelling. In een beperkt aantal gevallen echter veroorzaakt het systeem betalingsproblemen bij belastingplichtigen: verheugd over de onverwachte teruggaaf wordt vaak het ontvangen bedrag besteed. Groot is de zorg echter als na enige tijd de definitieve aanslag verschijnt en blijkt dat er veel bijbetaald moet worden. Enige soepelheid bestaat bij de Belastingdienst slechts in die (te veel voorkomende) gevallen waarin de teruggaaf het gevolg is van een fout van de Belastingdienst zelf. Dan wordt wel een betalingsregeling aangeboden van 24 maanden in plaats van de gebruikelijke 12 maanden.

De commissies hebben onlangs een aantal verslagen uitgebracht waarin deze kwestie onder de aandacht is gebracht van de vaste commissies voor Financiën, met de suggestie de staatssecretaris van Financiën te bewegen enige verfijning aan te brengen in het systeem van teruggaven waardoor de snelheid behouden blijft maar de kans op fouten met dramatische gevolgen verkleind wordt. Dit punt is ook ter sprake gebracht bij de Financiële Beschouwingen in de Eerste Kamer. Inmiddels heeft de staatssecretaris terzake nieuw beleid aangekondigd ten gevolge van de interventie van de vaste commissie voor Financiën. In hoofdzaak komt dit nieuwe beleid neer op het volgende. «Uitgangspunt blijft dat geen kwijtschelding wordt verleend voor het bedrag dat overeenkomt met het bedrag van de negatieve voorlopige aanslag. Indien echter de belasting-schuldige niet in staat is dat bedrag anders dan met buitengewoon bezwaar geheel of gedeeltelijk te betalen, kan – onder voorwaarden – worden toegezegd dat in zoverre geen invorderingsmaatregelen worden getroffen. Die toezegging wordt geformaliseerd in een beschikking. De voorwaarden die daarbij worden gesteld zijn:

- De belastingschuldige voldoet gedurende een periode van drie jaren een bedrag dat gelijk is aan zijn betalingscapaciteit. De betalingscapaciteit wordt telken jare berekend. De belastingschuldige draagt de daartoe benodigde gegevens aan.

- Eventuele belastingteruggaven worden gedurende de periode van drie jaren met het openstaande bedrag verrekend».

DE NATIONALE OMBUDSMAN

De beschouwingen over de verhouding tot het instituut Nationale ombudsman in het vorige jaarverslag hebben aanleiding gegeven tot voortzetting van de discussie met de Nationale ombudsman. Deze voortgezette discussie heeft geleid tot algehele overeenstemming.

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	22	50	72
Ingediend tijdens verslagjaar*	83	441	524
Afgedaan tijdens verslagjaar	91	413	504
Aanhangig bij einde verslagjaar	14	78	92

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

In het verslagjaar werden in totaal 524 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 646 verzoekschriften ingediend en in het verslagjaar dáárvoor 492.

Tabel 2. Wijze van afhandeling

	I	II	totaal	%
Afgedaan	91	413	504	100
waarvan:				
met verslag	20	110	130	26
ingetrokken	23	80	103	20
op andere wijze	48	223	271	54

De percentages in tabel 2 wijken iets af van die in vorige verslagjaren. Een ingetrokken verzoekschrift is weliswaar in behandeling genomen en had tot een verslag kunnen leiden, ware het niet dat de indiener in enig stadium te kennen heeft gegeven geen verdere behandeling te wensen, om welke reden dan ook, of in het geheel niet meer heeft gereageerd op een verzoek om inlichtingen of commentaar. In 54 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	76
2. Algemene beleidsaangelegenheid	18
3. Aangelegenheid voor Openbaar Ministerie/rechter in strafzaken en andere rechterlijke colleges	55
4. Aangelegenheid van een mede-overheid	15
5. Aangelegenheid van een zelfstandig bestuursorgaan	8

6. Beslissing van bestuursorgaan nog niet bekend/voortijdige klacht	31
7. Geen gebruik gemaakt van klacht- of bezwaarprocedure	14
8. Reeds door Nationale ombudsman onderzocht	2
9. Strikt persoonlijke omstandigheden	5
10. Herhaling van een reeds afgedaan verzoekschrift, zonder nieuw gezichtspunt	7
11. Verzoekschrift kennelijk niet voor inwilliging vatbaar	9
12. Overige redenen	31
Totaal	271

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 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.

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

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

vormen voor de verslagen van de commissies zijn altijd de verslagen gevoegd van eventueel afgelegd huisbezoek.

De gemiddelde behandelingsduur in het verslagjaar was ongeveer 28 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 17 stuks), mits gemotiveerd, vrijwel altijd in, waarbij overigens geen onbepert uitstel wordt verleend. In recesperiodes worden verslagen uiteraard noch vastgesteld in commissie noch goedgekeurd door de Kamer. 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. Ook betekende de verkiezing van leden van de Eerste Kamer dat de commissie uit die Kamer lange tijd niet bijeenkwam.

Tabel 4. Verslagen naar ministerie

Financiën	120
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	1
Justitie	1
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	0
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	3
Binnenlandse Zaken	0
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	0
Defensie	2
Verkeer en Waterstaat	1
Economische Zaken	0
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	1
Buitenlandse Zaken	1
Overige	0
	130

Ook in dit verslagjaar had het grootste deel van de uitgebrachte verslagen betrekking op fiscale aangelegenheden (zie tabel 4). In 61 van de 120 gevallen werd om kwijtschelding van een belastingschuld verzocht en in 12 gevallen om toepassing van de hardheidsclausule ex artikel 63 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

In 33 van de 130 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 25%. 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 5 worden enkele kengetallen over dit verslagjaar en de drie voorgaande verslagjaren vergeleken.

Tabel 5. Kengetallen over enkele jaren

	95/96	96/97	97/98	98/99
Ingediende verzoekschriften	579	688	646	524
Uitgebrachte verslagen	210	252	248	130
(%)	(37)	(37)	(38)	(25)
Behandelingsduur (weken)	20	25	26	28
Inwilligingspercentage	35	42	35	25

De daling in het aantal behandelde verzoekschriften en uitgebrachte verslagen is reeds besproken in het algemene deel van dit verslag. De commissies willen nog benadrukken dat er geen sprake is van een ongebruikelijk groot stuwmeer van in behandeling zijnde dossiers. Ook bij andere klachtbehandelende instellingen als de Nationale ombudsman is een dalende trend geconstateerd in het aantal te behandelen zaken.

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 Financiën
- één keer werd het dossier in handen gesteld van de vaste commissie voor Defensie, en
- één keer werd een dossier doorgeleid naar de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

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,
Stevens

De voorzitter van de commissie uit de Tweede Kamer,
Apostolou

De griffier van beide commissies,
Hubert