

Vergaderjaar 2009–2010 A

32 138

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

Den Haag, 3 november 2009

Namens de Commissie voor de Verzoekschriften uit de Eerste Kamer¹ en de Commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven uit de Tweede Kamer² der Staten-Generaal bied ik u hierbij het jaarverslag aan van de commissies betreffende de werkzaamheden in het vergaderjaar 2008–2009.

De griffier van de commissies,
De Gier

¹ De commissie bestaat uit de leden:
Huijbregts-Schiedon (VVD), Janse de Jonge
(CDA), Quik-Schuijt (SP) (voorzitter), Meurs
(PvdA), Rosenthal (VVD), Sylvester (PvdA) en
Vedder-Wubben (CDA).

² 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), Cörüz (CDA), Van Miltenburg (VVD) en
Blanksma-van den Heuvel (CDA).

Inleiding

De commissies brengen verslag uit over hun werkzaamheden in het parlementaire jaar 2008–2009. Dit jaarverslag bestrijkt de periode van de derde dinsdag in september 2008 tot de derde dinsdag in september 2009. De commissies willen in dit verslag enkele algemene opmerkingen maken en hun werkzaamheden cijfermatig toelichten.

Algemeen

Burgerinitiatieven

Bij de totstandkoming van de regeling van het burgerinitiatief heeft de Tweede Kamer besloten om de regeling van 1 mei 2006 tot 1 mei 2008 van kracht te laten zijn en aansluitend de regeling te evalueren. De commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven uit de Tweede Kamer heeft deze evaluatie verricht en de Kamer door tussenkomst van het Presidium het voorstel gedaan om de regeling te handhaven en twee wijzigingen aan te brengen. Het Presidium heeft dit voorstel overgenomen. De Kamer heeft op 2 december 2008 besloten conform dit voorstel van het Presidium van 27 november 2008 (Tk 30 140, nr. 14) en voor het overige de evaluatie van de commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven voor kennisgeving aangenomen.

Dit betekende dat de regeling voor het burgerinitiatief werd gehandhaafd behoudens twee wijzigingsvoorstellen. Deze aanpassingen betroffen allereerst het accepteren van digitale steunbetuigingen. Alleen bij de steekproefsgewijze controle van deze steunbetuigingen wordt gevraagd om een fysieke handtekening. Het Bureau Onderzoek en -Rijksuitgaven verricht intussen een onderzoek hoe de Kamer in de gelegenheid kan worden gesteld elektronische handtekeningen te verifiëren. Vermoedelijk zal hiervoor een wetswijziging nodig zijn omdat de Kamer een administratieve bevoegdheid van een bestuursorgaan moet krijgen.

De tweede aanpassing betrof het laten deelnemen van een bewindspersoon aan het plenaire debat over het burgerinitiatief conform de gang van zaken bij een initiatiefvoorstel.

Op 18 februari 2009 is het burgerinitiatief «Meer plezier met minder vuurwerk» bij de Kamer ingediend. Omdat de Kamer korter dan twee jaar voor de indiening van het burgerinitiatief een standpunt had ingenomen, was dit burgerinitiatief niet ontvankelijk (TK 31 756, nr. 44). Daarmee werd een steekproefsgewijze controle van de digitale steunbetuigingen door de commissie overbodig. Het burgerinitiatief is vervolgens in handen gesteld van de vaste commissies voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bij de commissie zijn inmiddels vele andere burgerinitiatieven aangekondigd.

Rapporten van de Nationale ombudsman

De commissie voor de verzoekschriften en Burgerinitiatieven uit de Tweede Kamer heeft ook de 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. Omdat de aanbevelingen of uitnodigingen van de Nationale ombudsman bijna altijd worden opgevolgd, komt het zelden voor dat de commissie een dergelijk onderzoek moet instellen. In dit verslagjaar is het één keer voorgekomen dat de commissie de Kamer heeft geadviseerd om de minister van Landbouw, Natuur en

Voedselkwaliteit in overweging te geven de aanbeveling van de Nationale ombudsman op te volgen, namelijk om de kosten van de procedure bij de rechtbank aan een burger wel te vergoeden voor zover deze de forfaitaire kostenvergoeding te boven gingen (TK 31 756, nr. 43).

De minister heeft op 28 mei 2009 de Kamer laten weten de uitkomst van een gesprek met de Nationale ombudsman over proceskostenvergoedingen eerst af te willen wachten. Zodra hierover duidelijkheid bestaat, zal de Kamer verder worden ingelicht. In een ander geval heeft de commissie naar aanleiding van de beslissing van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) om de aanbeveling van de Nationale ombudsman niet op te volgen, aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gevraagd hierop te reageren. De commissie was van oordeel dat het UWV zijn verantwoordelijkheid om burgers goed te informeren in dit geval heeft genegeerd. Tijdens deze verslagperiode was het antwoord van deze minister nog niet bekend.

Heffingsrente

Krachtens artikel 30 f van de Algemene wet inzake rijksbelastingen wordt bij het opleggen van de aanslag inkomstenbelasting vanaf de eerste dag na het midden van het belastingtijdvak, dat wil zeggen 1 juli, heffingsrente geheven. Inkomsten die pas na 1 juli van het belastingjaar zijn verworven, maken deel uit van de berekeningsgrondslag. Uit de parlementaire geschiedenis van de wettelijke regels inzake de heffingsrente blijkt dat de wetgever om redenen van uitvoerbaarheid en doelmatigheid uitgaat van de veronderstelling dat het inkomen over het hele jaar groeit.

Vele adressanten die incidentele inkomsten aan het einde van het jaar ontvangen, zoals bij uitkeringen uit een lijfrenteverzekering, ervaren het als onrechtvaardig en onbillijk dat zij heffingsrente zijn verschuldigd over de periode 1 juli tot december omdat zij de uitkering pas in december genieten.

De commissie heeft in deze gevallen erkend dat de wetgever bewust voor dit uitgangspunt heeft gekozen. Maar zij heeft, mede naar aanleiding van een rapport van de Nationale ombudsman over dit de onderwerp, via de vaste commissie voor Financiën, de aandacht van de Kamer voor dit probleem gevraagd.

De vragen vanuit de Tweede Kamer en de toezegging van de staatssecretaris van Financiën hebben ertoe geleid dat hij dit probleem heeft opgelost in het wetsvoorstel 32 130 Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Fiscale vereenvoudigingswet 2010). Hij geeft hierbij de volgende toelichting in hoofdstuk 6.4. Startdatum heffingsrente voor IB en Vpb:

«Bij het Belastingplan 2005 is bepaald dat de heffingsrente voor de belastingaanslagen inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting wordt berekend vanaf de dag volgend op het midden van het tijdvak waarop de belastingaanslag betrekking heeft. Voor de inkomstenbelasting, en vaak ook voor de vennootschapsbelasting, komt dat er feitelijk op neer dat heffingsrente wordt berekend vanaf 1 juli van het belastingjaar.

Voor de vennootschapsbelasting is deze wijziging geëffectueerd in het belastingjaar 2005, voor de inkomstenbelasting in 2006. In de loop der jaren is gebleken dat deze wijziging heeft geleid tot inconsistenties in het heffingsrentesysteem.

Een aantal van deze inconsistenties is – vooruitlopend op wetgeving – opgelost in het Besluit heffingsrente.

Daarnaast is er een inconsistentie die wordt veroorzaakt door de verschillen in behandeling tussen een ambtshalve vermindering en een nadere voorlopige aanslag tot een negatief bedrag. Al deze inconsistenties pakken in het nadeel van belastingplichtige uit. Tijdens de

behandeling van het Belastingplan 2009 is aan de Tweede Kamer toegezegd in 2009 op het heffingsrentesysteem terug te komen. Aan deze toezegging is hierbij uitvoering gegeven. Om een einde te maken aan deze voornoemde inconsistenties keert het kabinet in dit wetsvoorstel terug naar het vóór 1 januari 2005 geldende systeem waarbij rente werd berekend vanaf de eerste dag na het einde van het belastingjaar.»

Verzoekschriften die gegrond zijn verklaard of waarbij aan de klacht is tegemoetgekomen

Het is niet zo goed mogelijk om een algemene lijn of richtsnoer te halen uit het feit dat de commissie een klacht gegrond heeft verklaard of dat aan een klacht is tegemoetgekomen. Het betreft immers individuele gevallen. Hieronder worden enkele voorbeelden gegeven van gegronde klachten. In een geval heeft de commissie bijvoorbeeld geoordeeld dat de Belastingdienst onzorgvuldig heeft gehandeld door niet tijdig op de ingediende bezwaarschriften te reageren. De voorlopige aanslagen zijn vernietigd en de Belastingdienst heeft excuses aangeboden. Voor de kosten van administratie in verband met het uitgevaardigde dwangbevel kon verzoeker vergoeding vragen.

In een andere zaak zijn excuses aangeboden voor de vertraging bij de behandeling van belastingaanslagen.

Vele van de gegronde klachten hebben betrekking op het niet tijdig handelen of het niet tijdig behandelen van de klacht door de Belastingdienst dan wel de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of het niet terugbellen terwijl dat een verzoeker wel was beloofd.

Een bloemlezing uit verleende tegemoetkomingen:

- Omdat het ABP een bruto afkoopbedrag bij verzoekster had teruggevorderd zonder de belasting over de terugbetaling te verrekenen. Dit is tijdens de procedure alsnog gebeurd.
- Omdat te snel vergrijpboeten waren opgelegd zonder dat opzet en verwijtbaar handelen van verzoekers was gebleken. De vergrijpboeten zijn vernietigd en de Belastingdienst heeft excuses aangeboden.
- Het verzoekschrift werd behandeld als een aanvullend bezwaar zodat de negatieve inkomsten van de eigen woning alsnog aan verzoekster konden worden toegerekend.
- Het alsnog verlenen van kwijtschelding omdat verzoekster niet verwijtbaar had gehandeld bij haar aanvraag algemene heffingskorting.
- De betalingscapaciteit van verzoekers werd opnieuw beoordeeld in verband met de terugbetaling van de te hoge voorschotten huur- en zorgtoeslag.
- De verzuimboete was ten onrechte opgelegd omdat verzoekster wel aangifte had gedaan. De boete is vervallen.
- Een brief van een verzoekster is op haar klacht alsnog als bezwaarschrift behandeld; voor het doen van een aanmaning door de deurwaarder zijn excuses aangeboden.
- In een uitspraak op bezwaar was geen verwijzing opgenomen naar de ter beschikking staande rechtsmiddelen. Hiervoor zijn excuses aangeboden en de kosten van betekening van het dwangbevel zijn terugbetaald.
- Omdat verzoeker een milieu-investering tijdig had aangemeld bij het Bureau Investeringsregelingen en willekeurige afschrijving en SenterNovem een positief advies had gegeven, kon verzoeker alsnog een beroep doen op ambtshalve vermindering aanslag inkomstenbelasting/premie volksverzekering.
- De zorgtoeslag was ten onrechte verrekend met verschuldigde inkomstenbelasting; aan verzoeker werd de zorgtoeslag alsnog betaald.

Ook bij twee aanvragen tot verblijf is aan de klacht van verzoekers tegemoetgekomen: aan een verzoeker is alsnog verblijf toegestaan wegens langdurig verblijf in Nederland en aan een verzoekster is verblijf in Nederland toegestaan voor het uitoefenen van een gezinsleven met de kinderen van verzoekster op grond van artikel 8 EVRM.

Enkele bijzondere gevallen

Milieu-investeringsaftrek

In een besluit van 8 maart 2006 is het beleid vastgelegd dat belastingplichtigen alleen onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor een milieu-investeringsaftrek. In een klachtprocedure bleek dat verzoeker zijn investering wel tijdig had aangemeld bij het Bureau Investeringsregelingen en willekeurige afschrijving. Ook had SenterNovem een positief advies gegeven. Maar verzoeker had in zijn aangifte inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen verzuimd om te verzoeken de milieu-investeringsaftrek toe te passen. Tijdens een boekenonderzoek dat vlak voor de definitieve aanslag inkomstenbelasting was aangekondigd, heeft de controleambtenaar verzoeker hierop geattendeerd. De bezwaartermijn was inmiddels verstreken zodat de aanslag onherroepelijk vaststond. In het controlerapport is ingegaan op het mislopen van de milieu-investeringsaftrek en op de redenen dat de ambtshalve vermindering niet mogelijk zou zijn.

Verzoeker wees erop dat de Belastingdienst zelf hem erop had gewezen dat hij de milieu-investering niet had afgetrokken maar vervolgens stelde dat daarmee geen rekening kon worden gehouden bij de aanslag inkomstenbelasting. Mede naar aanleiding van dit verzoekschrift is de staatssecretaris van Financiën tot de slotsom gekomen dat er aanleiding was om het beleid in het besluit te nuanceren en dit openbaar te maken door middel van een beleidsbesluit. Onder voorwaarden kan nu toch een beroep worden gedaan op ambtshalve vermindering van de inkomstenbelasting, namelijk als een goedkeurend advies is gegeven en het goedkeurend advies bij de Belastingdienst bekend is. Omdat verzoeker aan dit vereiste voldeed, werd zijn aanslag inkomstenbelasting ambtshalve verminderd.

Beginseltoestemming adoptie

Artikel 4 onder b van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka) bepaalt:

Een verzoek tot verlenging van een beginseltoestemming of tot verlenging van de geldigheidsduur ervan wordt slechts in behandeling genomen, indien:

- b. het verzoek, indien het strekt tot verlenging van de geldigheidsduur van een beginseltoestemming, ten minste twaalf weken voor het verstrijken van de geldigheidsduur van de bestaande beginseltoestemming is ingediend.

Een verzoekster had haar verzoek tot verlenging van de beginseltoestemming niet tijdig, dat wil zeggen binnen twaalf weken voor het verstrijken van de geldigheidsduur, ingediend omdat zij stelde deze termijn niet te kennen. De minister van Justitie stelde zich op het standpunt dat voornoemde bepaling dwingendrechtelijk is zodat hij haar verzoek niet in behandeling kon nemen. Verzoekster had ook geen nieuwe aanvraag voor het verkrijgen van een beginseltoestemming ingediend. Maar omdat de leeftijd van verzoekster in combinatie met andere vereisten van de Wobka een risico voor de mogelijkheid van adoptie dreigde te worden, heeft de commissie de minister verzocht de aanvraag volgens een versnelde procedure te behandelen.

De minister heeft geantwoord dat verzoekster het zogenaamde instrumentarium bijzondere omstandigheden moest volgen waarvoor een voor-rangsbeleid wordt gehanteerd. Hij heeft daaraan toegevoegd dat deze handelwijze overigens niet afwijkt van vergelijkbare 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	10	41	51
Ingediend tijdens verslagjaar	31	216	247
Afgedaan tijdens verslagjaar	36	210	246
Aanhangig bij einde verslagjaar	5	47	52

In het verslagjaar werden in totaal 247 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 4).

Tabel 2. Wijze van afhandeling

	I	II	totaal	%
Afgedaan	36	210	246	100
waarvan:				
met verslag	9	65	74	30
ingetrokken	3	34	37	15
op andere wijze	24	111	135	55

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. Hieronder vallen niet de verzoekschriften waarbij is tegemoetgekomen aan een klacht; hiervan wordt altijd een verslag opgesteld. 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. Zie hiervoor tabel 3 hieronder.

Tabel 3. Reden van afdoening zonder verslag

1. Algemene beleidsaangelegenheid	27
2. Aangelegenheid voor Openbaar Ministerie/rechter in strafzaken en overige rechters	19
3. Aangelegenheid van een medeoverheid	4
4. Beslissing van bestuursorgaan nog niet bekend/voortijdige klacht	30
5. Reeds door Nationale ombudsman onderzocht	17
6. Herhaling van een reeds afgedaan verzoekschrift, zonder nieuw gezichtspunt	4
7. Aangelegenheden voor een ZBO	5
8. Privaatrechtelijke kwestie	1
9. Bij beide commissies ingediend	13
10. Overige redenen	15
Totaal	135

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 10 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 zichzelf.

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 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.

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 22 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.

Ook in dit verslagjaar had het grootste deel (60) van de uitgebrachte verslagen betrekking op fiscale aangelegenheden. In 6 van de 60 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 8 gevallen werd verzocht om uitstel van betaling of een betalingsregeling.

In 21 van de 74 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 percentage van 35%.

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

	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09
Ingediende verzoekschriften	374	378	367	282	247
Uitgebrachte verslagen	71	82	64	82	74
Behandelingsduur (weken)	23	23	23	24	22
Inwilligingspercentage	39	33	27	32	35

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