

Vergaderjaar 2020–2021

35 586

Verslagen van de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven

A/ Nr. 2

BRIEF VAN DE COMMISSIES VOOR DE VERZOEKSCHRIFTEN

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

Den Haag, 12 januari 2021

Namens de Commissie voor de Verzoekschriften van de Eerste Kamer¹ en de Commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven van de Tweede Kamer² der Staten-Generaal bied ik u hierbij het jaarverslag aan van de commissies betreffende de werkzaamheden in het vergaderjaar 2019–2020.

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

De voorzitter van de commissie van de Tweede Kamer,
Koopmans

De griffier van de commissies,
De Vos

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

² De commissie bestaat uit de leden: Koopmans (VVD), Jansen (PVV), Van Dam (CDA), Raemakers (D66), Özütok (GL), Futselaar (SP), Sazias (50PLUS), Stoffer (SGP) en de plaatsvervangende leden: Middendorp (VVD), Kuik (CDA), Van Beukering-Huijbregts (D66), Renkema (GL), Van Raak (SP), Bruins (CU), Van Otterloo (50PLUS).

Inleiding

De commissies brengen verslag uit over hun werkzaamheden in het parlementaire jaar 2019–2020. Dit jaarverslag bestrijkt de periode van de derde dinsdag in september 2019 tot de derde dinsdag in september 2020. Vorig jaar hebben de commissies voor het eerst sinds acht jaar conform de reglementen weer een jaarverslag uitgebracht. Door deze re-introductie van het jaarverslag dit jaar door te zetten en door verbeterde transparantie naar burgers werken de commissies aan versterkte transparantie. 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 normaliter eens per 6 tot 8 weken, maar is in het verslagjaar 4 keer bijeengekomen. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat de commissie vanaf maart 2020 tot eind mei 2020 in verband met de Kamerbrede corona-maatregelen de vergaderingen tot nader order moest uitstellen. De commissie uit de Eerste Kamer vergadert op het moment dat er verzoekschriften gereed zijn voor bespreking (dat is in het parlementaire jaar 2019–2020 twee keer geweest). Ook de commissie uit de Eerste Kamer moest in verband met de corona-maatregelen terughoudend zijn met het plannen van vergaderingen. Waar mogelijk heeft de commissie gewacht met het plannen van een vergadering tot de agenda voldoende omvangrijk was en er heeft ook per e-mailprocedure afstemming over vervolgstappen plaatsgevonden.

Indieners van een verzoekschrift (adressanten) maken zelfstandig de keuze, om hen moverende redenen, om hun verzoekschrift bij de Tweede Kamer of de Eerste Kamer in te dienen.

De commissie uit de Tweede Kamer heeft dit jaar besloten dat zij haar huidige reglement, dat in 2006 in werking is getreden, wil herzien zodat het reglement duidelijker wordt voor burgers en beter zal aansluiten op de huidige werkzaamheden. De commissie heeft dit jaar in samenwerking met Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer wijzigingsvoorstellen gedaan met het oog op een inwerkingtreding van het herziene reglement gelijktijdig met het herziene Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

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 2019–2020 drie verslagen over individuele verzoekschriften uitgebracht, die allen door de Kamer zijn overgenomen. Zo was er bijvoorbeeld een verzoek tot berekening van erfbelasting naar het partner tarief met toepassing van de hardheidsclausule als bedoeld in artikel 63 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en onderdeel 2 van het Besluit aanstaande partners van een persoon die haar partner is verloren na een relatie van 10 jaar maar niet getrouwd was (Kamerstuk 35 364, nr. 5). De Staatssecretaris van Financiën heeft uitgelegd waarom hij niet aan dat verzoek tegemoet kan komen en de commissie heeft deze lijn gevolgd. Ook was er een verzoekschrift van een kleinschalig woon/zorgproject met betalingsachterstanden bij de Belastingdienst die werden veroorzaakt door de administratieve verwerking van de WLZ/WMO door gemeenten en het Persoonsgebonden budget door de SVB, en de lange periode die met de verwerking bij gemeenten en SVB is gemoeid. In dit geval heeft de Staatssecretaris n.a.v. het verzoekschrift direct besloten een maatwerkoplossing aan te bieden gelet op de afhankelijkheid van de kwetsbare cliënten van de adressant en de lange verwerkingstijd van betalingen door gemeenten en SVB. De behandeling van dit verzoekschrift hoefde de verdere procedure van behandeling niet te volgen omdat er al een oplossing werd gevonden waar ook de adressant tevreden mee was.

Kwijtschelding en betalingsregeling

In dit verslagjaar bevatten veel verzoekschriften klachten over het niet kunnen 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 de 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 constateren dat er regelmatig klachten worden ontvangen van personen die het niet eens zijn met de hoogte van de aanslagen of boetes die zijn opgelegd door de Belastingdienst. De commissie wil onderstrepen dat in die gevallen bezwaar moet worden ingediend bij de inspecteur van de Belastingdienst. Indien adressant het niet eens is met de uitspraak op het bezwaarschrift kan in beroep worden gegaan bij de belastingrechter. De commissies nemen nooit de plaats van de rechter in

en kunnen dus geen onderzoek instellen naar de hoogte van opgelegde aanslagen.

De commissies zien steeds vaker dat er uitspraken van de Belastingdienst op beroepschriften naar aanleiding van een afwijzende beschikking op een verzoek om kwijtschelding van een belastingschuld worden toegezonden in de hoop dat de commissies kwijtschelding kunnen verlenen (wat niet het geval is). Het vermoeden van de commissies is dat hierbij meespeelt dat de Belastingdienst bij de uitspraak op het beroepschrift (waartegen geen beroepsmogelijkheden meer openstaan) in de brief aangeeft: «als u een klacht heeft over de afhandeling van uw beroepschrift, kunt u zich richten tot de Nationale ombudsman, de Commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven van de Tweede Kamer of de Commissie voor de Verzoekschriften van de Eerste Kamer». Adressanten schrijven de Nationale ombudsman en de commissies vervolgens aan in de hoop dat zij de uitkomst van het beroepsprocedure kunnen wijzigen en als zij te horen krijgen dat dit niet het geval is (genoemde instanties kunnen enkel klachten over de wijze van behandeling door de Belastingdienst tijdens de beroepsprocedure in behandeling nemen) zijn zij dikwijls erg teleurgesteld. Het zou burgers en de commissies helpen wanneer de Belastingdienst de communicatie op dit punt zou verduidelijken.

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 door adressanten dat de hardheidsclausule is bedoeld als tegemoetkoming (verzachting) omdat hun persoonlijke en/of financiële omstandigheden daarom 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 schrijnende 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	20	188	208
In behandeling genomen	3	6	9

In het verslagjaar werden in totaal 208 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	3	6	9	100
waarvan:				
met verslag	0	3	3	33,3
aanhangig	0	2	2	22,2
ingetrokken/behandeling voortijdig afgebroken	3	1	4	44,4

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. Het kan ook zo zijn dat de commissie door onjuiste of onvolledige informatieverstrekking door de indiener geen aanleiding heeft gezien de behandeling voort te zetten.

Tabel 3. Reden van afdoening zonder behandeling

1.	Algemene beleidsaangelegenheid	38
2.	Aangelegenheid voor Openbaar Ministerie/Klacht n.a.v. uitspraak rechter	11
3.	Aangelegenheid van een medeoverheid/ZBO/agentschappen	27
4.	Beslissing van overheidsinstantie nog niet bekend/voortijdige klacht	16
5.	Reeds door Nationale ombudsman in behandeling genomen	34
6.	Algemene klacht tegen beslissing Belastingdienst	41
7.	Bij beide commissies ingediend	14
8.	Overige redenen	18
Totaal		199

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 doorverwezen 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. Adressanten wordt 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 rechterlijke vonnissen of aan het feit dat sprake is van een klacht over een ZBO.

De gemiddelde behandelingsduur in het verslagjaar is elf maanden. De commissies kunnen de behandelingsduur³ slechts ten dele beïnvloeden. Zij stellen zowel bewindspersonen als adressanten reactietermijnen, maar willigen verzoeken om uitstel, mits gemotiveerd, vrijwel altijd in, waarbij overigens geen onbeperkt uitstel wordt verleend. Ook recesperiodes waarin verslagen vastgesteld noch goedgekeurd worden door de commissie respectievelijk de Kamer kunnen bijdragen aan een langere behandelingsduur. Dit jaar hebben ook de corona-maatregelen een rol gespeeld, de commissievergaderingen van maart tot en met mei moesten worden uitgesteld. Omdat het gros van de verzoekschriften die in behandeling worden genomen betrekking hebben op het beleidsterrein van het Ministerie van Financiën, zijn dit jaar de werkafspraken ten aanzien van beantwoordingstermijnen met Financiën herbevestigd.

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 is van mening dat zij nog niet over de beste mogelijkheden beschikt om de handtekeningen/steunbetuigingen bij een burgerinitiatief te controleren. Met name de in het verslagjaar toegepaste methode van de steekproef waarbij een groot deel van de steunbetuigers is aangeschreven, blijkt in de praktijk erg arbeidsintensief niet eenvoudig te interpreteren. De commissie heeft dit jaar besloten dat zij onderzoek wilt doen naar betere methoden om de handtekeningen te kunnen controleren. Momenteel werkt de commissie de mogelijkheid uit om handtekeningen te gaan toetsen aan de Basisregistratie Personen (BRP).

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. De commissie verschaft ook regelmatig informatie over het verschil tussen een petitie en een burgerinitiatief. Het gebeurt vaak dat initiatiefnemers er toch voor kiezen om een petitie aan de Kamer aan te bieden omdat zij verwachten dat het verzamelen van de benodigde steunbetuigingen (te) lang zal gaan duren of omdat zij op korte termijn hun standpunt onder de aandacht van

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

Kamerleden willen brengen. In het verslagjaar ontving de commissie per brief of mail 27 verzoeken om informatie over het starten van een burgerinitiatief.

In het parlementaire jaar 2019–2020 heeft de commissie 3 burgerinitiatieven in ontvangst genomen, onderzoek verricht en verslag uitgebracht. Het gaat om het burgerinitiatief «Ik ben onbetaalbaar» waarin de initiatienemers het voorstel doen om het kopen van seks strafbaar te stellen, het burgerinitiatief «Stop de hondenbelasting» waarin wordt verzocht om artikel 226 van de Gemeentewet te schrappen en daarmee gemeenten de bevoegdheid te ontnemen om hondenbelasting te heffen en om het burgerinitiatief «EHBO in het onderwijs» met het verzoek om EHBO – gericht op levensreddende vaardigheden – standaard onderdeel van het lesprogramma te maken op middelbare scholen. De commissie heeft de Kamer ten aanzien van alle drie de initiatieven geadviseerd deze ontvankelijk te verklaren. Aan zowel de vereiste van minimaal 40.000 geldige steunbetuigingen als de vereiste dat het onderwerp de 2 jaar voorafgaand aan de indiening niet in besluitvormende zin aan orde is geweest, is voldaan.

De Kamer heeft ingestemd met de verslagen van de commissie en daarmee bepaald dat de initiatiefnemers in de gelegenheid moeten worden gesteld om het burgerinitiatief mondeling nader toe te lichten. Respectievelijk de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben besloten de initiatieven aan te melden voor plenaire behandeling zodat de Kamer een standpunt over het initiatief zal innemen.⁴ Ook in dit verslagjaar, op 12 februari 2020, heeft het plenaire debat over het reeds in 2016 ingediende burgerinitiatief «Internetpesters aangepakt» plaatsgevonden (Handelingen II 2019/20, nr. 53, item 4).

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

⁴ Op 3 september 2020 heeft het plenaire debat over het burgerinitiatief «Ik ben onbetaalbaar» plaatsgevonden (Handelingen II 2019/20, nr. 97, item 4). De initiatieven «Stop de hondenbelasting» en «EHBO in het onderwijs» zijn op het moment van vaststelling van dit jaarverslag nog niet voor een plenair debat geagendeerd.