

---

Vergaderjaar 1995±1996 Nr. 1

---

**24 425**

## **Verlagen van de Commissies voor de Verzoekschriften**

**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, 24 oktober 1995

Hierbij bied ik u namens de commissies aan het jaarverslag van de Commissies voor de Verzoekschriften uit beide Kamers betreffende de werkzaamheden in het vergaderjaar 1994±1995.

De griffier van de commissies,  
Van Dijk

S-AFE

# **EENENTWINTIGSTE JAARVERSLAG VAN DE COMMISSIES VOOR DE VERZOEKSCRIFTEN UIT DE BEIDE KAMERS DER STATEN-GENERAAL, INHOUDENDE EEN VERSLAG OVER DE WERKZAAMHEDEN VAN DE COMMISSIES GEDURENDE HET VERGADERJAAR 1994/1995**

Vastgesteld, 24 oktober 1995

## **INLEIDING**

De commissies willen, zoals gebruikelijk, enkele algemene onderwerpen aan de orde stellen, vervolgens enkele bijzondere door hen behandelde verzoekschriften bespreken en tenslotte hun werkzaamheden cijfermatig toelichten.

## **ALGEMEEN**

### **Rapporten van de Nationale ombudsman**

In het vorige jaarverslag is uitvoerig aandacht besteed aan de nieuwe taak die aan de commissie uit de Tweede Kamer is opgedragen door het in mei 1994 in werking getreden vernieuwde Reglement van Orde van die Kamer, te weten het doen van een eventueel interventievoorstel aan de Tweede Kamer wanneer aan een rapport van de Nationale ombudsman een aanbeveling is verbonden die door de verantwoordelijke bewindspersoon niet wordt gevolgd. In het verslagjaar heeft genoemde commissie zich voor het eerst van die taak kunnen kwijten.

De hierbij door de commissie gevolgde procedure is de volgende. Wanneer is komen vast te staan dat aan zijn aanbeveling geen gevolg wordt gegeven, zendt de Nationale ombudsman het betreffende rapport en de naar aanleiding daarvan met de betrokken bewindspersoon gevoerde correspondentie naar de commissie. Die beschikt daarmee in beginsel over voldoende informatie om de vraag te kunnen beantwoorden of de bewindspersoon in redelijkheid heeft kunnen besluiten om aan de aanbeveling geen gevolg te verbinden. Genoemde correspondentie bevat immers de, doorgaans in twee termijnen, gewisselde argumenten. In het verslagjaar heeft de commissie in ieder geval geen behoefte gehad om de Nationale ombudsman of de bewindspersoon nadere vragen te stellen. Indien de commissie bovengenoemde vraag vervolgens bevestigend beantwoordt, stelt zij de Nationale ombudsman daarvan op de hoogte en beëindigt daarmee de behandeling van het betreffende rapport. Het zou immers geen doel dienen een verslag uit te brengen aan de Kamer wanneer daarin enkel wordt geconstateerd dat de regering terecht iets heeft nagelaten. Beantwoordt de commissie de vraag echter ontkennend, dan brengt zij verslag uit aan de Kamer houdende een uitnodiging aan de regering om de aanbeveling alsnog uit te voeren. Wanneer rapport en aanbeveling van de Nationale ombudsman een overwegend beleidsmatig karakter hebben (de ombudsman heeft dan oneffenheden in het staande overheidsbeleid geconstateerd) kan de commissie in beide gevallen ook besluiten het dossier door te zenden naar een vaste commissie uit de Tweede Kamer, die voortdurend overleg voert met de regering over dat beleid. Zulk een doorzending op grond van een door de commissie uitgebracht verslag heeft uiteraard meer gewicht, omdat door de goedkeuring ervan de Kamer zelf reeds te kennen heeft gegeven een nader overleg op prijs te stellen.

In het verslagjaar zijn de commissie vier rapporten van de Nationale ombudsman voorgelegd waaraan een aanbeveling was verbonden die niet werd gevolgd. In geen enkel geval heeft de commissie volstaan met een mededeling aan de ombudsman dat zij het standpunt van de

bewindspersoon kon billijken. Wel heeft zij in ~~de~~ n geval besloten geen verslag uit te brengen doch het dossier door te zenden naar een vaste commissie. Het betrof hier de beslissing van de minister van Defensie om aan een Poolse ex-militair, die zich direct na de Tweede Wereldoorlog in Nederland vestigde, geen veteranenpas te verlenen. De Nationale ombudsman had daarover geoordeeld dat die weigering een onredelijke hardheid opleverde omdat de betrokkene toch wel gelijkgesteld kon worden met een van oorsprong Nederlandse ex-militair. De minister bleef echter bij zijn weigering omdat het veteranenbeleid nu eenmaal welomschreven doelgroepen betreft. De commissie kon dat standpunt billijken, maar sloot niet uit dat bij de totstandkoming van het veteranenbeleid te weinig aandacht was besteed aan bijzondere gevallen. Zij stelde het dossier in handen van de vaste commissie voor Defensie, die het op haar beurt voorlegde aan de minister met de vraag of het hem nog aanleiding gaf tot enig commentaar. Nog voordat het tot daadwerkelijk overleg kwam, besloot de bewindspersoon de betrokkene alsnog een veteranenpas te verstrekken.

In ~~de~~ n geval bracht de commissie verslag uit houdende een uitnodiging aan de betrokken bewindspersoon om een aanbeveling alsnog op te volgen. Het betrof hier een rapport van de Nationale ombudsman waarin deze tot de conclusie kwam dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen ten onrechte niet had goedgekeurd dat de betrokkene haar kortlopende studieschuld terugbetaalde met lagere maandelijkse termijnen dan de toen geldende terugbetalingsregeling toeliet. De hardheidsclausule in de Wet op de studiefinanciering gaf naar het oordeel van de ombudsman de minister de mogelijkheid om op grond van individuele omstandigheden van die regeling af te wijken en in het onderhavige geval gaven die omstandigheden naar diens oordeel daar aanleiding toe. De minister meende echter dat de hardheidsclausule er niet toe diende om een weloverwogen en vast terugbetalingsregime te doorkruisen. M~~er~~t de Nationale ombudsman was de commissie echter van mening dat de hardheidsclausule er juist toe dient om tegemoet te komen aan bijzondere omstandigheden. Nadat hem het door de Kamer goedgekeurde verslag was toegezonden, besloot de minister de aanbeveling van de ombudsman alsnog op te volgen.

In de beide andere gevallen bracht de commissie eveneens verslag uit, doch uitmondend in een voorstel aan de Kamer om de kwestie nader te laten behandelen door een vaste commissie. In het eerste geval betrof het het zogenoemde studie-uitstelbeleid van de minister van Defensie, waarover de Nationale ombudsman had geoordeeld dat het, voorzover het in circulaires is neergelegd, geen grondslag biedt voor het weigeren van uitstel voor opkomst in militaire dienst in verband met een zogenoemd tussenjaar (een tijdelijke studie in het buitenland voorafgaand aan een vervolgopleiding in Nederland). De commissie meende dat de ombudsman het gelijk aan zijn zijde had, maar moest het finale oordeel overlaten aan de vaste commissie voor Defensie, daar het een algemene beleidsaangelegenheid betrof. Door die commissie om een reactie op het verslag van de Commissie voor de Verzoekschriften gevraagd, bleef de minister van Defensie op het standpunt staan dat het studie-uitstelbeleid wel degelijk eenduidig en logisch is neergelegd in circulaires en geen ruimte laat voor uitstel van opkomst in verband met een tussenjaar. Aan het einde van het verslagjaar was nog niet geheel duidelijk of de vaste commissie in de kwestie zal berusten.

In het tweede geval betrof het het beleid van het Openbaar Ministerie inzake het «ad informandum» voegen van niet in de tenlastelegging opgenomen strafbare feiten. De Nationale ombudsman concludeerde dat de vaste gedragslijn van het O.M., om ten hoogste vijf feiten in de tenlastelegging in een strafzaak tegen ~~de~~ n verdachte op te nemen, ertoe leidt dat nooit meer dan vijf gedupeerden in een vordering tot schadevergoeding (althans langs strafrechtelijke weg) ontvangen kunnen worden.

Die consequentie was naar zijn oordeel zo verstrekkend dat de wetgever zich over dat beleid zou dienen uit te spreken door hiervoor een wettelijke grondslag te bieden. De commissie deelde de zorg van de Nationale ombudsman, doch aangezien het ook hier een algemene aangelegenheid betrof stelde zij de Kamer voor de kwestie verder te laten behandelen door de vaste commissie voor Justitie. De vaste commissie is inmiddels in overleg getreden met de minister van Justitie.

### **Motorrijtuigenbelasting**

De wijziging van de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 (Wet BPM) per 1 januari 1994 heeft aanleiding gegeven tot een reeks van verzoekschriften. Vanaf die datum moet een auto, om als bestelauto te worden aangemerkt waarvoor naar een lager tarief motorrijtuigenbelasting verschuldigd is (zogenoemd grijs kenteken), aan stringente eisen voldoen wat betreft afmetingen en inrichting. De wetgever beoogt daarmee het privé-gebruik van auto's met grijs kenteken terug te dringen. Op grond van een overgangsregeling zijn degenen die vóór 1 januari 1994 een bestelauto hadden aangeschaft, die niet aan die eisen voldoet, tot 1 januari 1995 naar het lagere tarief belasting verschuldigd gebleven. Indien de auto niet vóór laatstgenoemde datum was aangepast werden zij daarna belasting verschuldigd naar het hogere tarief voor personenauto's. Daarnaast heeft de staatssecretaris van Financiën goedgekeurd dat een bepaald type auto van uiteenlopende merken, voorkomend op een uitputtende lijst, fiscaal als bestelauto blijft aangemerkt als het kentekenbewijs vóór 1 januari 1994 is afgegeven. Het betreft een grote gesloten bestelauto met dubbele cabine, waarbij aan slechts één van de nieuwe criteria niet wordt voldaan, te weten de minimale lengte van de laadruimte. Omdat deze auto zich voorts niet of nauwelijks leent voor privé-gebruik, heeft de staatssecretaris uitsluitend voor dat type een uitzondering willen maken.

Sommige adressanten vroegen om ontheffing omdat zij zouden kunnen aantonen dat zij de auto uitsluitend voor zakelijke doeleinden gebruik(t)en. Anderen wezen op de hoge kosten van aanpassing van hun auto aan de nieuwe normen en waren van mening dat voor alle auto's aangeschaft vóór 1 januari 1994 ontheffing zou dienen te worden verleend. Weer anderen verzochten te bevorderen dat hun merk en type auto zou worden toegevoegd aan de bovengenoemde lijst. Een adressant vroeg ontheffing om persoonlijke redenen: zijn postuur was zodanig dat hij de auto niet aan de nieuwe eisen kon laten voldoen zonder als bestuurder letterlijk in het nauw te komen. In geen enkel geval zagen de commissies aanleiding om de Kamer voor te stellen de staatssecretaris van Financiën uit te nodigen een tegemoetkomende houding aan te nemen. Juist omdat moeilijk controleerbaar is of van uitsluitend zakelijk gebruik van de auto sprake is, heeft de wetgever immers voor objectieve, uiterlijke criteria gekozen. Voorts staat tegenover aanpassingskosten belasting tegen verminderd tarief. Bovendien overwogen de commissies hierbij dat de Tweede Kamer zelfs met enige tegenzin akkoord was gegaan met een overgangperiode teneinde reeds aangeschafte auto's te kunnen aanpassen.

Verder bleken de auto's, die naar het oordeel van verzoekers, aan de uitzonderingslijst zouden moeten worden toegevoegd naar het oordeel van verzoekers, aan meer dan één criterium niet te voldoen. De adressant tenslotte die een beroep deed op zijn postuur bleek een auto van zodanige afmetingen te bezitten dat deze alleen al daarom ternauwernood aan de nieuwe eisen om als bestelauto te worden aangemerkt kon voldoen.

Overigens werden niet alle verzoekschriften met betrekking tot de nieuwe Wet BPM daadwerkelijk in behandeling genomen. Sommige bleken vrijwel gelijklopend aan een reeds in behandeling genomen verzoekschrift. De indieners werden van deze omstandigheid op de

hoogte gesteld, met de toezegging dat zij de beslissing van de Kamer op het gelijkkluidende verzoekschrift zouden vernemen.

In de loop van 1995 wordt de werking van de wet geëvalueerd wat betreft het beoogde doel, terugdringing van het particuliere en dus oneigenlijke gebruik van bestelauto's.

### **Gelijke behandeling**

In een aantal verzoekschriften werd de ongelijke fiscale behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden aan de orde gesteld.

Een adressant had ondervonden dat hij ingevolge artikel 45 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 de afkoopsom van de onderhoudsplicht jegens zijn voormalige partner, niet als persoonlijke verplichting in mindering kon brengen op zijn belastbaar inkomen. Zou het de afkoop van een onderhoudsplicht jegens een gewezen echtgenoot betreffen, zou dat wel zijn toegestaan. In andere gevallen waren adressanten geconfronteerd met het feit dat ingevolge genoemde wet voor ongehuwd samenwonenden overdracht van de zogenoemde basisafrek en samenvoeging van buitengewone lasten pas mogelijk is, indien zij in het hele voorafgaande kalenderjaar en aansluitend langer dan zes maanden in het kalenderjaar een gezamenlijke huishouding hebben gevoerd en gedurende die tijd in de bevolkingsadministratie ingeschreven zijn geweest op hetzelfde adres. In een enkel geval waren ook bewijsproblemen gerezen, doch de bezwaren waren principieel van aard. Een adressant wees er bovendien op dat het inkomen van een partner doorgaans wel direct, dat wil zeggen zonder een duurzaamheidseis te stellen, wordt meegewogen bij de bepaling van het recht op voorzieningen, bijvoorbeeld het recht op een studietoelage. In weer een ander geval protesteerde een adressant tegen het feit dat hij zijn bijdrage in de kosten van levensonderhoud van familieleden van zijn overleden partner niet als buitengewone lasten in mindering mocht brengen op zijn belastbaar inkomen, omdat meergenoemde wet dit slechts toestaat als er zekere familierechtelijke betrekkingen bestaan. In nog een ander geval wees een adressant erop dat gehuwden de door hen gedane giften moeten samenvoegen om die voor aftrek op het belastbare inkomen van de meestverdienende in aanmerking te kunnen laten komen, terwijl ongehuwd samenwonenden ieder afzonderlijk die aftrek geldend kunnen maken.

In voorgaande verslagjaren zijn uiteraard soortgelijke verzoekschriften ingediend. Geen van de in het verslagjaar ingediende verzoekschriften gaf een der commissies aanleiding om de Kamer voor te stellen een specifieke uitnodiging aan de staatssecretaris van Financiën te doen. De commissies achtten het bepaald niet onbillijk om duurzaamheidseisen te stellen aan een samenwoningsverband, alvorens dit op één lijn te stellen met een huwelijk. Dat die eisen niet steeds worden gesteld wanneer het gaat om het meewegen van het inkomen van de partner bij het al dan niet toekennen van een voorziening is aanvaardbaar; hierbij is immers het behoeftecriterium aan de orde. Voorzover nog verschillen in (fiscale) behandeling tussen gehuwden en ongehuwd samenwonenden resteren (zoals met betrekking tot de afkoopsom van een onderhoudsplicht) is het streven van de wetgever erop gericht die verschillen geleidelijk op te heffen, mede vanwege de vele juridische en administratieve haken en ogen en vanwege de wens om alle wettelijke bepalingen ter zake van leefvormen (dus niet alleen de fiscale) te harmoniseren. In het licht hiervan is het niet wenselijk te veel op de wetswijzigingen vooruit te lopen.

## Overdracht van een onderneming

De wetgever heeft de overdracht van een onderneming in de familie-sfeer vergemakkelijkt door in artikel 17 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (WIB 1964) te bepalen dat de overdrager geen belasting verschuldigd is over de winstreserves van de onderneming op het moment van de overdracht (stakingswinst) als hij overdraagt aan de echtgenoot of (onder nadere voorwaarden) levenspartner, aan een kind (eigen kind, stiefkind of pleegkind) of aan een kleinkind. Voorwaarden voor deze zogenoemde geruisloze overdracht zijn dat de overdrager de leeftijd van 55 jaar heeft bereikt of voor tenminste 45 procent arbeidsongeschikt is en dat, indien aan een echtgenoot of partner wordt overgedragen, deze de leeftijd van 55 jaar nog niet heeft bereikt. Het gevolg is feitelijk uitstel van belastingheffing.

Daarnaast heeft de wetgever in artikel 15 van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (WBR) bepaald dat geen overdrachtsbelasting verschuldigd is over de zaken die tot een overgedragen onderneming behoren, mits de onderneming wordt voortgezet door «eigen of aangehuwde kinderen of pleegkinderen». In dat geval is sprake van belastingvrijstelling. Kleinkinderen worden in dit artikel niet genoemd. De staatssecretaris van Financiën heeft in het verleden echter op dit punt een hardheidsclausule-beleid gevoerd, in die zin dat geen overdrachtsbelasting verschuldigd is indien aan een kleinkind was overgedragen omdat door vooroverlijden overdracht aan een kind niet mogelijk was.

Aan het einde van het vorige verslagjaar bracht de commissie uit de Tweede Kamer verslag uit over een adres waarin verzocht werd de hardheidsclausule ook toe te passen wanneer aan een kleinkind was overgedragen zonder dat sprake was van vooroverlijden van een kind. De staatssecretaris had dat geweigerd omdat de wetgever in artikel 15 WBR nu eenmaal bewust gekozen had voor de beperking tot kinderen. De commissie was met de bewindsman van mening dat een tegemoetkoming te zeer in strijd zou zijn met de bedoeling van de wetgever, maar was anderzijds van mening dat artikel 17 WIB 1964 en artikel 15 WBR beter op elkaar zouden kunnen aansluiten. Zij had de Kamer voorgesteld haar verslag in handen te stellen van de vaste commissie voor Financiën, omdat wetswijziging in het geding was. Door die commissie om een reactie gevraagd, liet de staatssecretaris in juni 1995 weten dat hij zal gaan voorstellen artikel 15 WBR te wijzigen, in die zin dat ook kleinkinderen daarin genoemd worden. Een en ander past volgens de staatssecretaris in het kabinetsbeleid dat erop gericht is de positie van het midden- en kleinbedrijf te versterken.

In het verslagjaar bereikte de commissie uit de Tweede Kamer een verzoekschrift dat betrekking had op de overdracht van een onderneming aan een echtgenoot. Deze bleek op het moment van de overdracht echter al ouder dan 55 jaar en aan een voorwaarde voor geruisloze overdracht was dus niet voldaan. Adressante voerde als bijzondere omstandigheid aan dat zij om gezondheidsredenen haar ondernemersactiviteiten had moeten staken en de onderneming eerder aan haar echtgenoot zou hebben overgedragen als haar gezondheidsklachten zich hadden aangekondigd. Ook hier had de staatssecretaris geweigerd de hardheidsclausule toe te passen en ook hier schaarde de commissie zich achter de staatssecretaris. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel was uitdrukkelijk de vraag aan de orde geweest of op de voorwaarde, dat de verkrijgende echtgenoot of partner nog geen 55 jaar mag zijn, uitzonderingen mogelijk moesten zijn. Vanuit het algemene doel, namelijk de continuïteit van een (familie)bedrijf niet in gevaar te brengen, bleek het stellen van een leeftijdsgrens echter logisch en aanvaardbaar en uitzonderingen daarop zouden inconsequent zijn en de wet moeilijker uitvoerbaar maken. Met andere woorden: aan de individuele omstandigheden die mede van invloed zijn op het moment waarop tot overdracht

van de onderneming wordt besloten kan geen gewicht worden toegekend. De bepalingen zowel ten aanzien van de leeftijd van de overdrager als die van de verkrijger scheppen de grootst mogelijke duidelijkheid.

### **Mestproblematiek**

De commissie uit de Tweede Kamer onderzocht de problemen die de eigenaar van een pluimveebedrijf ondervond als gevolg van het mestbeleid en die door deze als onbillijk werden ervaren. Betrokkene had een zeer milieuvriendelijk mestverwerkingsproces ontwikkeld waardoor hij reeds een reductie van ammoniakuitstoot had bereikt dat de overheid eerst in het begin van de volgende eeuw hoopt te bereiken. Om de daarvoor gedane investering echter terug te verdienen zou hij het aantal legkippen moeten vergroten. Zelfs na die uitbreiding zou hij overigens minder mest produceren dan voorheen. Met ingang van 1986 is elke uitbreiding echter verboden. De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij erkende tegenover de commissie dat de regeling ongenueanceerd uitwerkt en weinig rekening houdt met individuele bedrijfsomstandigheden. Hij kondigde een wetsvoorstel aan dat meer oog had voor die omstandigheden, met name van bedrijven die zich inspanden de mestproblematiek bij de bron te bestrijden. De commissie stelde de Kamer voor haar verslag en het achterliggende dossier in handen te stellen van de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, opdat die de problemen van adressant kon betrekken bij het voorbereidend onderzoek van het aangekondigde wetsvoorstel. Wat betreft een andere grief van adressant, namelijk dat hij ook nog een forfaitaire heffing moet betalen (de zogenoemde mestoverschotheffing) terwijl hij juist het mestprobleem reduceerde, constateerde de commissie dat de regeling al een zekere nuancering kent (Regeling differentiatie overschotheffing) door een korting te verlenen op het tarief indien droge pluimveemest wordt afgeleverd.

### **Dienstplicht**

De aangekondigde afschaffing van de militaire dienstplicht deed enkele dienstplichtigen, in afwachting van een oproep om te verschijnen voor de daadwerkelijke vervulling, besluiten verzoekschriften in te dienen. Daarin pleitten zij voor een coulante opstelling in het licht van de afschaffing van de dienstplicht: een ieder die redenen heeft om vrijstelling te vragen, zou in beginsel tegemoetgekomen moeten worden. De een voerde als argument aan dat hij zijn pas begonnen maatschappelijke carrière zou moeten onderbreken met het risico dat hij die na de dienstitijd niet zou kunnen vervolgen in verband met de snelle ontwikkelingen in zijn vakgebied. De ander meende dat zijn sollicitaties naar betaalde banen vrijwel kansloos waren zolang hij nog voor actieve dienst kon worden opgeroepen. Beiden meenden dat sprake was van extra harde gevolgen van de dienstplicht nu zij zouden behoren tot de laatste opgeroepen. De commissies konden zich wel voorstellen dat betrokkenen zich de laatste «slachtoffers» voelden, maar zagen geen aanleiding te bevorderen dat bijzondere maatregelen worden overwogen. De dienstplicht geldt immers zonder aanzien des persoons, behoudens de wettelijke uitzonderingen. Uitzonderingen als door adressanten bepleit zouden tot willekeur leiden. In augustus 1995 heeft de staatssecretaris van Defensie in een brief aan de Tweede Kamer over het oproepingsbeleid in de overgangsfase naar een beroepskrijgsmacht medegedeeld dat het oproepingsbeleid ongewijzigd zal blijven, zij het dat dienstplichtigen die geen bezwaar hebben tegen het vervullen van de dienst met voorrang zullen worden opgeroepen.

## ENKELE BIJZONDERE GEVALLEN

De commissie uit de Tweede Kamer heeft in het verslagjaar een nader verslag uitgebracht over het verzoekschrift van de Bond van Gepensioneerden van de Nederlandse Antillen en Aruba, aan welk verzoekschrift in het vorige jaarverslag reeds aandacht is besteed. Op voorstel van de commissie had de Tweede Kamer de minister van Binnenlandse Zaken in september 1994 uitgenodigd de Toeslagregeling pensioenen Suriname en Nederlandse Antillen te heroverwegen op twee onderdelen, te weten de omrekeningsfactor Antilliaanse dienstjaren/fictieve Nederlandse dienstjaren en de mindering op de toeslag ter zake van samenloop met AOW- of AWW-pensioen. De minister reageerde in december 1994 uitvoerig op het verslag van de commissie, mede namens zijn ambtgenoot voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, en deelde mee dat de heroverweging ertoe geleid had dat met ingang van 1 januari 1995 een nieuwe, voor betrokkenen gunstiger omrekeningsformule zou worden gehanteerd. De samenloopregeling zou echter ongewijzigd blijven. In een nader verslag bracht de commissie vervolgens tot uiting dat naar haar oordeel de regering op genoegzame wijze gevolg had gegeven op de uitnodiging om de toeslagregeling te heroverwegen. Zo kwam na ruim vier jaar een, naar het oordeel van de commissie, bevredigend einde aan de behandeling van een adres, waarin de uitwerking van een algemeen verbindende regeling aan de orde was gesteld.

In het verslagjaar werd door dezelfde commissie ook de behandeling van een ander, eveneens uitzonderlijk adres afgesloten. Die behandeling kende een langdurige voorgeschiedenis. Adressant, vader van en later voogd over drie kinderen uit een ontbonden huwelijk, had zich in eerste instantie eind 1991 bij de vaste commissie voor Justitie uit de Tweede Kamer beklaagd over de wijze waarop de Raad voor de Kinderbescherming en andere instellingen hadden gereageerd op signalen van verwaarlozing van de kinderen. Die reactie was zo traag en inadequaat geweest dat moeder, toen nog voogdes over haar kinderen, medio 1991 spoorloos kon verdwijnen met de kinderen. De vaste commissie voor Justitie leidde de kwestie door naar de toenmalige Bijzondere commissie voor het jeugdwelzijnsbeleid, omdat het het functioneren van het kinderbeschermingswezen betrof. Toen in de loop van 1992 duidelijk werd dat opsporing en terugbrenging van de kinderen (moeder was inmiddels door de rechtbank uit de voogdij ontzet) kennelijk geen eenvoudige opgave was, trad de bijzondere commissie aan het eind van dat jaar in mondeling overleg met de staatssecretaris van Justitie. De staatssecretaris erkende tijdens dat overleg dat er beoordelingsfouten waren gemaakt door verschillende instanties, maar wilde niet zo ver gaan door te stellen dat de zaak exemplarisch was voor een falend systeem (een systeem dat overigens op dat moment, ondermeer op grond van het rapport «Recht zetten» van een speciale Kamercommissie inzake de kinderbescherming, herzien werd). De staatssecretaris beloofde zijn invloed aan te wenden om te bevorderen dat het Openbaar Ministerie aan de opsporing van de kinderen bijzondere aandacht zou schenken. In de loop van 1993 gingen adressants klachten ook de opsporingsactiviteiten van het Openbaar Ministerie betreffen, die zijns inziens niet noemenswaard en slordig waren. Adressant schakelde een detectivebureau in om te doen wat het O.M. volgens hem naliet: concrete aanwijzingen omtrent de verblijfplaats van moeder en kinderen natrekken. Niets meer vernemend van de Bijzondere commissie, richtte adressant zich tot de Commissie voor de Verzoekschriften met het verzoek de handelwijze van het O.M. te onderzoeken. De commissie achtte het echter ongewenst dat twee commissies zich separaat in de zaak mengden en constateerde bovendien dat adressant een civiele procedure was begonnen tegen de Staat, waarin hij ondermeer vergoeding eiste van de kosten van het



detectivebureau. Medio 1994 werd de Bijzondere commissie echter opgeheven en na overleg nam de Commissie voor de Verzoekschriften het dossier over. De commissie vroeg onmiddellijk een voortgangsrapportage van de minister van Justitie inzake de inspanningen van het O.M. De minister meende dat het O.M. zich voldoende inspanningen had getroost, maar zei toe te bevorderen dat in het najaar van 1994 een gerichte opsporingscampagne zou worden gehouden, met inschakeling van de media. Alle gemeentelijke sociale diensten werden benaderd en alle van derden ontvangen «tips» omtrent de vermoedelijke verblijfplaats werden nagetrokken. Alles bleef echter zonder resultaat. In januari 1995 deelde de minister mee dat een aanhoudende inzet van menskracht en middelen disproportioneel werd. De commissie bracht in haar verslag tot uiting dat zij van mening was dat alle serieuze aanwijzingen die vóór de zomer van 1995 zouden binnenkomen in ieder geval nog nagetrokken dienden te worden. De minister zei dit toe. Aan het einde van het verslagjaar bleek geen enkel resultaat te zijn geboekt. Het behoeft uiteraard geen toelichting dat de commissie het einde van de behandeling van dit adres onbevredigend vindt. Zij deelt echter de mening van de minister dat de grenzen zijn bereikt.

De commissie uit de Eerste Kamer behandelde een verzoekschrift waarin niet alleen geklaagd werd over de weigering van de belastingontvanger om kwijtschelding van een belastingschuld te verlenen, maar ook over de gang van zaken daarbij. Adressant had om kwijtschelding gevraagd van enkele aanslagen die nog niet onherroepelijk vaststonden omdat zijn bezwaarschriften nog niet waren afgehandeld. De ontvanger deelde derhalve mee eerst op het kwijtscheldingsverzoek te zullen beslissen als op de bezwaarschriften zou zijn beslist. Enkele maanden later had adressant de (negatieve) uitspraken op de bezwaarschriften in zijn bezit. Over het kwijtscheldingsverzoek hoorde hij echter niets meer. Na enige maanden trok adressant de conclusie dat het verzoek kennelijk was ingewilligd, hoewel het gebruikelijker en ook verstandiger is om het uitblijven van een beslissing op te vatten als een fictieve weigering. Anderhalf jaar later viel echter plotseling een afwijzende beslissing in de bus, met als motivering het zakelijke karakter van de aanslagen (van zodanige aanslagen wordt in beginsel geen kwijtschelding verleend) en de actuele betalingscapaciteit van adressant. Adressant stelde tegenover de commissie dat hij terecht was uitgegaan van kwijtschelding en dat de belastingdienst ten onrechte zijn actuele betalingscapaciteit had overwogen en niet die op het moment dat hij het kwijtscheldingsverzoek had ingediend. De commissie volgde adressant niet in zijn eerste, wel in zijn tweede stelling. Het is inderdaad vast beleid een kwijtscheldingsverzoek te beoordelen naar het moment van indiening. Ten onrechte had de belastingdienst gegevens uit latere aangiften van adressant als argument gebruikt. Voorts was de commissie van mening dat de beslissing wél te lang op zich had laten wachten, maar inhoudelijk de juiste was. Alles bijeengenomen meende de commissie dat het onbillijk was prompte betaling van de aanslagen te eisen. Zij stelde de Kamer derhalve voor de staatssecretaris van Financiën uit te nodigen om adressant een coulante betalingsregeling toe te staan. De staatssecretaris gaf aan deze uitnodiging gehoor.

Een soortgelijk geval werd aan de commissie uit de Tweede Kamer voorgelegd. Ook hier nam de belastingdienst de tijd en verbond de betrokkene daar verkeerde conclusies aan. Een jaar na terugkeer in Nederland na een verblijf in het buitenland van ruim een jaar, ontving adressant de mededeling van de belastingdienst dat hem, kennelijk tijdens zijn afwezigheid, ambtshalve vastgestelde aanslagen in de inkomstenbelasting waren opgelegd over twee jaren, bij gebrek aan aangiften. Adressant spoedde zich naar de belastingdienst voor een

toelichting. Daarop verzocht hij alsnog aangiften te mogen indienen omdat de aanslagen te hoog waren. Hem werd toegezegd dat de aanslagen nader bezien zouden worden als hij binnen enkele weken met aangiften zou komen. Adressant had er grote moeite mee zijn administratie over de betreffende jaren te completeren en liet de termijn verstrijken. Tot zijn opluchting ondernam de belastingdienst echter geen actie. Nadat bijna twee jaren waren verstreken, ontving adressant een aanmaning tot betaling van de aanslagen. In reactie daarop zond adressant eindelijk de beloofde aangiften. De inspecteur deelde hem echter kortweg mee dat hij daar nu te laat mee was. Adressant werd echter niet teleurgesteld in zijn verwachting dat het wederom niet zo'n vaart zou nemen. Het duurde ruim een jaar voordat een dwangbevel werd betekend. In verweer daartegen verzocht adressant de ontvanger met klem om de door hem ingediende aangiften alsnog inhoudelijk door de inspecteur te laten beoordelen. Na enkele weken berichtte de ontvanger dat een inhoudelijke beoordeling van de aangiften de inspecteur geen aanleiding had gegeven tot het ambtshalve herzien van de aanslagen. Adressant kreeg nog twee maanden de tijd aan te tonen dat de aanslagen niet deugden, daarna zou tot beslaglegging en uitwinning worden overgegaan. Adressant had echter niets meer aan zijn aangiften toe te voegen en wendde zich tot de commissie met het verzoek te bemiddelen. Het bedrag van de aanslagen was inmiddels door renteberekening over de vele tussenliggende jaren verdubbeld en adressant zag geen mogelijkheid tot betaling. De commissie rekende het, volgens bestendig beleid, niet tot haar taak de juistheid van de aanslagen te onderzoeken. Nu adressant er kennelijk tegenover de inspecteur niet in geslaagd was de onjuistheid ervan aan te tonen, moest het ervoor worden gehouden dat de aanslagen terecht en tot het juiste bedrag waren opgelegd. De commissie overwoog echter dat de verdubbeling van de oorspronkelijke belastingschuld niet alleen te wijten was aan de lijdelijkheid van adressant maar ook aan die van de belastingdienst. Zij besloot daarom de Kamer voor te stellen de staatssecretaris van Financiën uit te nodigen om een deel van de rente kwijt te schelden. Aan het einde van het verslagjaar was nog niet bekend of de staatssecretaris daaraan gehoor zal geven.

De commissie uit de Tweede Kamer heeft zich gebogen over een tweetal verzoekschriften waarin een beroep werd gedaan op de hardheidsclausule in verband met de afwikkeling van een nalatenschap. In het eerste geval voelden de familieleden/erfgenamen van de overledene zich moreel verplicht om ieder een deel van hun erfdeel te schenken aan de levenspartner van de overledene, die bij gebreke van een samenlevingscontract en een testament in het geheel geen recht kon doen gelden op de nalatenschap en zonder bron van inkomsten achter was gebleven. De erfgenamen vonden het echter onbillijk dat zij schenkingsrecht verschuldigd waren nu zij ook al successierecht hadden betaald. De staatssecretaris had geweigerd de hardheidsclausule toe te passen. In gevallen als deze wordt volgens vast beleid een tegemoetkoming verleend, in dier voege dat successierecht en schenkingsrecht samen niet meer bedragen dan hetgeen de begunstigde verschuldigd zou zijn geweest indien die rechtstreeks van de erflater zou hebben verkregen, wanneer erfgenamen kunnen aantonen dat de schenking overeenkomstig een wilsuiking van de erflater geschiedt. Dit nu konden de erfgenamen niet aantonen. Zij beriepen zich echter op het feit dat de erflater onverwacht en op jonge leeftijd was overleden en zeker niet gewild zou hebben dat zijn partner, met wie hij reeds jarenlang samenwoonde, onverzorgd zou achterblijven. De commissie meende, alles afwegend, dat de omstandigheden zo bijzonder waren dat ook in dit geval de hardheidsclausule zou moeten worden toegepast. Daartoe op voorstel van de commissie door de Kamer uitgenodigd, verleende de staatssecretaris alsnog bovengenoemde tegemoetkoming.

In het tweede geval betrof het de uitkering uit hoofde van een levensverzekeringsovereenkomst, die bij testament was toegekend aan een voormalige huwelijkspartner. De begunstigde was daarover successierecht verschuldigd naar het niet-verwantentarief. Volgens vast beleid wordt op grond van de hardheidsclausule in deze gevallen echter niet meer successierecht geheven dan indien het huwelijk op het moment van overlijden nog niet ontbonden was geweest, mits de testamentaire begunstiging onderdeel uitmaakte van de echtscheidingsregeling.

De staatssecretaris had in dit geval geweigerd de hardheidsclausule toe te passen omdat naar zijn mening niet aan genoemde voorwaarde was voldaan. Adressante riep het oordeel van de commissie in. In de loop van de behandeling van het verzoekschrift erkende de staatssecretaris alsnog dat de testamentaire schenking beschouwd kon worden als een uitvloeisel van de echtscheiding. De erflater bleek namelijk na de scheiding te hebben verklaard dat hij zich financieel zeer terughoudend tegenover zijn ex-echtgenote had opgesteld doch dat hij dat testamentair zou compenseren. De tegemoetkoming werd alsnog verleend.

## ENKELE CIJFERS

In het navolgende worden enkele cijfermatige gegevens gepresenteerd. Voorzover relevant wordt onderscheid gemaakt tussen de commissies uit de Eerste en Tweede Kamer en een vergelijking gemaakt met overeenkomstige gegevens over het vorige verslagjaar.

**Tabel 1. Algemeen**

	I	II	totaal
Aanhangig bij begin verslagjaar	4	79	83
Ingediend tijdens verslagjaar	53	439	492
Afgedaan <sup>1</sup> tijdens verslagjaar	40	437	477
Aanhangig bij einde verslagjaar	17	81	98

<sup>1</sup> Afgedaan in commissie; aan het einde van het verslagjaar moesten nog meer dan twintig verslagen van de commissie uit de Tweede Kamer die Kamer passeren.

In het verslagjaar werden in totaal 492 verzoekschriften ingediend (zie tabel 1). De meeste verzoekschriften werden rechtstreeks aan de 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 468 verzoekschriften ingediend. Aan de licht dalende tendens in het aantal verzoekschriften over de laatste jaren lijkt dus een einde gekomen. (Aan de oorzaken van die tendens hebben de commissies in vorige jaarverslagen aandacht besteed). Het is uiteraard thans te vroeg om te bepalen of er sprake is van een stabilisatie danwel van een stijgende tendens. In de tweede helft van het verslagjaar werden in ieder geval meer verzoekschriften ingediend dan in de eerste helft, reden waarom er ondanks de toename van het aantal verzoekschriften minder waren afgedaan aan het einde van het verslagjaar.

**Tabel 2. Wijze van afhandeling**

	I	II	totaal	%
Afgedaan	40	437	477	100
waarvan:				
met verslag	15	131	146	31
ingetrokken	8	78	86	18
op andere wijze	17	228	245	51

De percentages in tabel 2 wijken weinig af van die in het vorige verslagjaar.

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 51 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. Algemene beleidsaangelegenheid	30
2. Aangelegenheid voor Openbaar ministerie/rechter in strafzaken	7
3. Aangelegenheid voor andere rechterlijke colleges	60
4. Aangelegenheid van een mede-overheid	14
5. Aangelegenheid van een zelfstandig bestuursorgaan	16
6. Beslissing van bestuursorgaan nog niet bekend/voortijdige klacht	37
7. Geen gebruik gemaakt van klacht- of bezwaarprocedure	6
8. Reeds door Nationale ombudsman onderzocht	11
9. Strikt persoonlijke omstandigheden	5
10. Herhaling van een reeds afgedaan verzoekschrift, zonder nieuw gezichtspunt	15
11. Verzoekschrift niet voor inwilliging vatbaar	18
12. Overige redenen	22
Totaal	245

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 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 een der Kamers.

De categorieën 2 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. Voorbeelden zijn: verzoeken om algehele belastingvrijstelling of verzoeken om kwijtschelding van een belastingschuld zonder dat de financiële omstandigheden van betrokkene daar aanleiding toe zou geven. Ook verzoeken om kwijtschelding van motorrijtuigenbelasting (welke nu eenmaal verbonden is aan het gebruik maken van de openbare weg met een motorrijtuig) vallen in deze categorie. Het is in het belang van zowel adressant als commissie dat een tijdrovende en kostbare procedure wordt vermeden indien de uitslag bij voorbaat vaststaat.

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 verzoekschriften vergen, hoewel ze de volle procedure niet 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. Ook tonen sommige adressanten weinig begrip voor het feit dat een voor hen kosteloze verzoekschriftprocedure niet een

formele beroepsprocedure kan vervangen, die vaak wel kosten meebrengt. Indien mogelijk, wordt gewezen op andere middelen en wegen om de klacht aan de orde te stellen of de kwestie op te lossen. Niet zelden wordt daarbij actief bemiddeld door de ambtelijk rapporteur van de commissie. Diens huisbezoeken (waarvan er in het verslagjaar 73 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 commissie.

Indien adressanten, na er ambtshalve gemotiveerd op te zijn geweest dat behandeling van hun verzoekschrift weinig zinvol is gezien de te verwachten uitslag, desondanks persisteren bij behandeling, wordt alsnog daartoe overgegaan. Dit komt echter niet vaak voor. Niet zelden overigens wordt tevoren telefonisch geïnformeerd of de indiening van een verzoekschrift zinvol is.

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 was  $\pm$  151 dagen, dit is ongeveer twintig dagen korter dan in het vorige verslagjaar. De enkele verzoekschriften die excessief lang in behandeling zijn geweest, zijn overigens niet betrokken in de berekening van dit gemiddelde.

**Tabel 4. Verslagen naar ministerie**

Financiën	128
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	2
Justitie	5
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	2
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	5
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1
Defensie	2
Binnenlandse Zaken	2
Verkeer en Waterstaat	1
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	1
Overige	0
	149 <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Het totaal overtreft het aantal genoemd in tabel 2 (146), omdat enkele adressen betrekking hadden op meer dan één beleidsterrein.

Verreweg het grootste deel van de in het verslagjaar uitgebrachte verslagen (zie tabel 4) had betrekking op fiscale aangelegenheden. In het grootste deel van de gevallen (48) werd verzocht om toepassing van de hardheidsclausule ex artikel 63 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, gevolgd door verzoeken om kwijtschelding van een belasting-schuld (28).

In 43 van de 146 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. Het inwilligingspercentage ( $\pm 30\%$ ) is weliswaar lager dan in het voorgaande verslagjaar (38%), doch nog altijd hoger dan het langjarig gemiddelde van ongeveer 25 procent.

De voorzitter van de commissie uit de Eerste Kamer,  
Heijne Makkreel

De voorzitter van de commissie uit de Tweede Kamer,  
Van Hoof

De griffier van de commissies,  
Van Dijk