

Verzoekschriftprocedures Kamercommissies: weet de burger waar hij aan begint?

WFR 2025/133

Na het doorlopen van een interne klachtprocedure bij de Belastingdienst, kan de klager onder omstandigheden een verzoekschrift indienen bij de Eerste Kamer of de Tweede Kamer. Het ontbreekt echter aan concrete en kenbare toetsingskaders die de Kamercommissies toepassen. De auteurs achten dit in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en doen aanbevelingen ter verbetering.

1. Inleiding

Op basis van art. 5 Grondwet heeft ieder 'het recht verzoeken schriftelijk bij het bevoegd gezag in te dienen'. Dit grondwetsartikel is de wettelijke basis voor de verzoekschriftprocedure bij de Commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven van de Tweede Kamer en de Commissie voor de Verzoekschriften van de Eerste Kamer (hierna samen: Kamercommissies).²

De regels betreffende de procedures bij de Kamercommissies staan in de reglementen³ van die commissies en de informatiegrafieken gepubliceerd op hun websites.⁴ De Kamercommissies behandelen alleen verzoekschriften betreffende bestuursorganen die behoren tot de centrale overheid.⁵ Daar komt bij dat eerst een (interne) klachtprocedure⁶ bij het bestuursorgaan waarop het verzoek betrekking heeft, moet zijn doorlopen voordat een verzoekschriftprocedure kan worden gestart.⁷ Verder behandelt de ene Kamercommissie geen klachten die al bij de andere Kamercommissie zijn ingediend en behandelen beide Ka-

mercommissies geen klachten die al bij de Nationale ombudsman zijn ingediend. Er moet dus een keuze worden gemaakt waar een verzoekschrift wordt ingediend: of bij de Nationale ombudsman of bij één van beide Kamercommissies.⁸ Als na het doorlopen van een verzoekschriftprocedure bij één van voormelde instanties nieuwe feiten of omstandigheden zijn opgekomen die een nieuw onderzoek rechtvaardigen, kan een nieuwe verzoekschriftprocedure worden opgestart. Dan staat de keuze uit meervermelde instanties opnieuw open.

De Kamercommissies behandelen regelmatig verzoeken over handelen of nalaten van de inspecteur of de ontvanger van de Belastingdienst (hierna samen: de Belastingdienst). Op basis van titel 9.1 Awb (art. 9:1 - 9:16 Awb) kunnen klachten worden ingediend bij de Belastingdienst (interne klachtprocedure).⁹ Vervolgens regelt titel 9.2 Awb (art. 9:17 - 9:36a Awb) de externe klachtbehandeling door een ombudsman,¹⁰ in dit geval de Nationale ombudsman.¹¹ In vergelijking met de rechtsgang bij de bestuursrechter, kan de interne klachtprocedure worden gezien als de bezwaarschriftprocedure en de externe klachtprocedure als de beroepsprocedure. De externe klachtprocedure staat naast de verzoekschriftprocedure bij een van de Kamercommissies.

Op basis van het geschetste kader moet de verzoeker na de interne klachtprocedure bij de Belastingdienst kiezen of hij naar de Nationale ombudsman dan wel naar een Kamercommissie stapt. Dit vereist uiteraard een risicoanalyse van de verzoeker, zodat noodzakelijk is dat de verzoeker vooraf weet waar hij aan toe is. De toetsingskaders die de instanties toepassen, kunnen handvatten bieden bij het inschatten van de kans van slagen van een verzoekschriftprocedure.¹²

¹ Mr. L.B.M. (Laurens) Brakel is verbonden aan Jaeger Advocaten-belastingkundigen. Mr. R.C.H. (Romano) Graves is verbonden aan KPMG Meijburg en Co en aan de Radboud Universiteit en de Universiteit van Curaçao.

² Vergelijk: *Staten-Generaal* (beide Kamers) 2019/20, 35364, nr. 1, p. 2.

³ Eerste Kamer: Reglement voor de Commissie voor de Verzoekschriften van de Eerste Kamer der Staten-Generaal (geldend vanaf 13 juni 2023); Tweede Kamer: Regeling van de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven.

⁴ Eerste Kamer: www.eerstekamer.nl/begrip/verzoekschriften; Tweede Kamer: www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/verz/verzoekschriften. De informatiegrafieken zijn als bijlagen bij deze notitie gevoegd. Zie over de werkwijze van de Kamercommissies onder meer J.A. Smit, *De Nationale ombudsman en fiscaliteit*, Deventer: Kluwer 2012, par. 4.3.2.

⁵ Art. 1, letter c, en art. 5 lid 1, letter g, Reglement Eerste Kamer; art. 2 lid 2, letter a, Reglement Tweede Kamer.

⁶ Art. 9:20 lid 1 Awb.

⁷ Zie de informatiegrafieken. De indiening van het klaagschrift of een mondelinge klacht markeert het begin van de klachtprocedure (in eerste instantie) bij het bestuursorgaan. Bij een ombudsman en bij de Kamercommissies worden verzoekschriften ingediend. De indiening van een verzoekschrift markeert het begin van een verzoekschriftprocedure.

⁸ Art. 5 lid 1, letter e en f, Reglement Eerste Kamer; art. 2 lid 2, letter en f, Reglement Tweede Kamer. De keuze kan bijv. gebaseerd zijn op de verschillende bevoegdheden van de instanties. De bevoegdheden van de Kamercommissies strekken niet verder dan hun medewetgevende en controlerende bevoegdheden (*Staten-Generaal* 2024/25, 36615, nr. 6).

⁹ Par. 12 Besluit Fiscaal Bestuursrecht bevat nadere regels over deze titel.

¹⁰ De interne en de externe klachtbehandeling verschillen qua aard van elkaar. Bij de interne klachtbehandeling brengt het behandelende orgaan een advies uit, 'waarna het bestuursorgaan zelf een oordeel uitspreekt over de gedraging waartegen de klacht gericht is', terwijl bij de externe klachtbehandeling de ombudsman 'zelfstandig en onafhankelijk van het bestuursorgaan (...) een eindoordeel uitspreekt over het gedrag van het betreffende bestuursorgaan', *Kamerstukken II* 2002/03, 28747, nr. 3, p. 10.

¹¹ Art. 78a Grondwet.

¹² De Nationale ombudsman toetst bijv. aan het 'vereiste van hoorlijk overheidsoptreden'. Zie onder meer: publicatienummer 2024/037, p. 5 van het rapport, publicatienummer 2024/038, p. 5 van het rapport en publicatienummer 2013/200, p. 9 van het rapport.

Dit doet de vraag rijzen of de Kamercommissies specifieke toetsingskaders toepassen. Hierbij verstaan we onder een toetsingskader de gezamenlijke rechtsregels waaraan het handelen van het bestuursorgaan wordt getoetst.¹³ Ter beantwoording van die vraag, kijken wij voornamelijk naar de formulering van de beoordeling van verzoekschriften in de zogenoemde verslagen.¹⁴ Omdat het belastingrecht ons interessegebied is, focussen wij ons op verzoeken betreffende handelen of nalaten van de Belastingdienst. Wij willen op deze manier bijdragen aan de rechtszekerheid. Een verzoeker kan aan de hand van dat kader vooraf inschatten hoe zijn verzoekschrift zal worden behandeld en wat zijn kansen zijn bij de benaderde instantie. Op grond van onze bevindingen doen wij in paragraaf 5 aanbevelingen aan de Kamercommissies. Die aanbevelingen strekken ertoe dat verzoekers beter geïnformeerd de keuze kunnen maken om naar een van beide Kamercommissies te stappen.

Allereerst zetten wij de systematiek voor het klachtrecht in de Awb uiteen (par. 2). De reden daarvoor is dat het interne klachtrecht, zoals neergelegd in titel 9.1 Awb, het voorportaal is van de verzoekschriftprocedure. Vervolgens bespreken wij het verband tussen concrete toetsingskaders en de rechtszekerheid (par. 3). Aan- of afwezigheid van concrete toetsingskaders en rechts(on)zekerheid blijken communicerende vaten te zijn. In paragraaf 4 komt een selectie van 50 verslagen van de Kamercommissies aan bod. Aan de hand van die selectie stellen wij vast in hoeverre de Kamercommissies in hun beoordeling concrete toetsingskaders hanteren. In paragraaf 5 volgen aanbevelingen aan de Kamercommissies naar aanleiding van onze bevindingen in paragraaf 4. In paragraaf 6 sluiten wij af met concluderende opmerkingen.

2. Overzicht van klachtregelingen

Het bestuursrecht – in de brede zin van het woord – voorziet de klager van meerdere klachtmogelijkheden, waaronder:

1. de interne klachtbehandeling door een bestuursorgaan (titel 9.1 Awb);

2. de externe klachtbehandeling door een ombudsman (titel 9.2 Awb);
3. de verzoekschriftprocedures bij de Kamercommissies (Reglement Eerste Kamer en Reglement Tweede Kamer).¹⁵

Welke van de bovenstaande mogelijkheden in een specifiek geval (het meest) geschikt is voor de klager c.q. verzoeker, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Daarbij geldt dat de interne klachtprocedure bij een bestuursorgaan als regel moet worden gevolgd, alvorens een verzoekschrift kan worden ingediend bij een ombudsman dan wel een van de Kamercommissies. Op grond van art. 9:20 lid 1 en 2 Awb kan de interne klachtbehandeling in twee gevallen worden overgeslagen, te weten:

- lid 1: indien het doorlopen van de interne klachtprocedure redelijkerwijs niet van de klager kan worden gevergd;¹⁶
- lid 2: indien de klacht gaat over de klachtbehandeling door het betrokken bestuursorgaan.

Een belangrijke reden voor de verplichte voorprocedure bij het bestuursorgaan is om 'de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van overheidsorganen [te leggen] voor een adequate behandeling van klachten'¹⁷ die hen c.q. hun ambtenaren betreffen. Ten aanzien van de uitzonderingen op de verplichte voorprocedure bepleit de Nationale ombudsman overigens het in aanmerking nemen van een derde geval waarin de interne klachtprocedure kan worden overgeslagen. Dat is het geval waarin een klacht in eerste instantie bij de Nationale ombudsman wordt ingediend en hij 'vanuit het perspectief van de burger' van oordeel is dat de 'klacht beter meteen door de ombudsman kan worden onderzocht'.¹⁸ Dit kan de rechtsbescherming¹⁹ van de burger ten goede komen. Wij onderschrijven dit standpunt van de Nationale ombudsman. Tegelijkertijd pleiten wij ervoor dat hij in zo'n geval motiveert welke aspecten van het voorliggende geval nopen tot afwijking van

¹³ We ontleen deze definitie aan de definitie die in *Van Dale* is opgenomen, te weten: 'de gezamenlijke wetten, normen, regels enz. waaraan iets wordt getoetst'. Zie voor willekeurige voorbeelden van toetsingskaders: HR 9 april 2021, ECLI:NL:HR:2021:517, overweging 3 en HR 18 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:273, overweging 2.5.1. Zie ook de volgende rapporten van de Nationale ombudsman: het rapport van 11 april 2016, nr. 2015/11883, p. 2, het rapport van 11 oktober 2017, nr. 2017/114 (niet-fiscaal), p. 11 en het rapport van 3 maart 2025, nr. 2025/022 (niet-fiscaal), p. 9. In deze arresten en rapporten duiden de Hoge Raad en de Nationale ombudsman de betreffende overwegingen zelf aan als toetsingskaders. Wij gaan uit van de juistheid van die etikettering, omdat wij geen contra-indicaties zien. Met het woord "specifieke" geven wij aan dat de gezamenlijkheid van rechtsregels waaraan wordt getoetst tevens een samenhang kent, in de zin dat in vergelijkbare gevallen een bepaalde 'set' van toetsingscriteria wordt aangelegd.

¹⁴ Daarbij analyseren wij de verslagen van de Kamercommissies die worden gepubliceerd op officiële bekendmakingen.nl.

¹⁵ Eerste Kamer: Reglement voor de Commissie voor de Verzoekschriften van de Eerste Kamer der Staten-Generaal (geldend vanaf 13 juni 2023, raadpleegbaar via: www.eerstekamer.nl/begrip/verzoekschriften); Tweede Kamer: Regeling van de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven (raadpleegbaar via: www.tweedekamer.nl/kamerleden-en-commissies/commissies/commissie-voor-de-verzoekschriften-en-de-burgerinitiatieven). Nog een mogelijke route is de verzoekschriftprocedure bij Zijne Majesteit de Koning. Zie voor meer informatie over deze verzoekschriftprocedure de website van het Kabinet van de Koning (kabinetkoning.sitearchief.nl/#archive), waar ook een digitaal 'Formulier Verzoekschrift aan de Koning' kan worden ingevuld. Ter afbakening van ons onderzoek laten we de verzoekschriftprocedure bij Zijne Majesteit de Koning verder buiten beschouwing.

¹⁶ Hiervan is bijv. sprake wanneer het behandelende bestuursorgaan weigert mee te werken.

¹⁷ *Kamerstukken II* 1987/88, 19426, nr. 13, p. 2.

¹⁸ R.F.B. van Zutphen, 'Woorden zijn nooit zonder betekenis en daden trouwens ook niet', *NTB* 2021/74, laatste alinea.

¹⁹ Wij menen dat met de term 'rechtsbescherming' hier wordt bedoeld op mogelijkheden die de burger heeft om handelen en/of nalaten van een bestuursorgaan te laten toetsen door een onafhankelijke overheidsinstantie.

de hoofdregel in art. 9:20 lid 1 Awb. Een dergelijke motiveringsplicht kan een waarborg bieden tegen willekeurig afwijken van de – doordachte –²⁰ hoofdregel dat eerst een interne klachtprocedure moet worden doorlopen.

Hoewel de procedures voor de Eerste en de Tweede Kamer over het algemeen overeenkomen, zijn er verschillen. Wij bespreken drie²¹ van dergelijke verschillen ter illustratie. Allereerst verschilt de wijze waarop een verzoekschrift moet worden ingediend. Bij de Eerste Kamer kan een verzoekschrift per e-mail worden ingediend.²² Bij de Tweede Kamer daarentegen kunnen verzoekschriften op drie manieren worden ingediend. Ten eerste kan de indiener een webformulier invullen, waarbij inloggen via DigiD niet is vereist en de indiener maximaal 5 bestanden met een gezamenlijke grootte van 2 MB kan uploaden. Ten tweede kan de indiener een e-mail sturen naar de Kamercommissie.²³ Ten derde kan de indiener het verzoekschrift per post opsturen.²⁴

Ten tweede is er verschil in afloop van de procedure. De verzoekschriftprocedure bij de Eerste Kamer mondt uit in een voorstel aan de Eerste Kamer.²⁵ De verzoekschriftprocedure bij de Tweede Kamer mondt uit in een verslag aan de Tweede Kamer.²⁶ De praktijk leert dat in het voorstel dan wel het verslag opgenomen adviezen aan de Eerste en de Tweede Kamer doorgaans worden gevolgd. Dit staat ook op de website van de Eerste Kamercommissie.²⁷

Ten derde – en tot slot – valt te wijzen op inhoudelijke verschillen in de reglementen van de Kamercommissies. In het reglement van de Eerste Kamer staan geen gevolgen opgenomen voor het geval dat een klacht niet voldoet aan de gestelde vormvereisten. Het is wel raadzaam om aan de vormvereisten te voldoen, omdat die de Kamercommissie in staat stellen om adequaat te reageren op de ingediende klacht. Als bijvoorbeeld de gronden van de klacht ontbreken,²⁸ is voorstelbaar dat de Kamercommissie zal volstaan met een algemene beoordeling die geen recht doet aan de specifieke omstandigheden van die concrete zaak. Art. 3 Reglement Tweede Kamer bepaalt dat de Kamercommissie de indiener van het verzoekschrift een termijn gunt, waarbinnen de vormfouten kunnen worden hersteld. Als

de vormfouten niet (tijdig) zijn hersteld, dan neemt de Kamercommissie de klacht niet in behandeling, 'tenzij uitzonderlijke omstandigheden of het algemeen belang haar aanleiding geven anders te besluiten.'²⁹

3. Concrete toetsingskaders en het rechtszekerheidsbeginsel

Het rechtszekerheidsbeginsel houdt onder meer in dat de rechtzoekende tot op zekere hoogte de uitkomst van een procedure vooraf kan inschatten. De toepasselijke regels moeten daarvoor afdoende concreet en kenbaar zijn.³⁰ Het gaat erom dat de rechtzoekende 'de rechtsgevolgen van zijn gedrag moet kunnen voorzien'.³¹ Tegenover rechtszekerheid staat 'onvoorspelbaar handelen' van overheidswege.³²

Een toepassing van het rechtszekerheidsbeginsel is het geval waarin de beslissende overheidsinstantie (in dit geval een Kamercommissie) in soortgelijke zaken hetzelfde toetsingskader hanteert. Indien duidelijk is welk toetsingskader is toegepast in zaak 1, dan kan de burger anticiperen op de uitkomst van zijn soortgelijke zaak. In andere woorden, dan kan hij vooraf zijn kansen inschatten en weet hij met relatief hoge mate van zekerheid waar hij aan toe is. Er is dan een toestand van rechtszekerheid, omdat de beoordeling door de betreffende overheidsinstantie voorspelbaar is. In het kader van ons artikel komt rechtszekerheid neer op voorspelbaarheid van beslissingen van de Kamercommissies, waarbij de voorspelbaarheid in het bijzonder voortvloeit uit door deze commissies gehanteerde toetsingskaders. De vraag is dus of de beslissingen van de Kamercommissies de uitkomst zijn van het kenbaar aanleggen van toetsingskaders.

4. Toetsing door Kamercommissies

4.1 Verkorte afdoening

Wij hebben in het kader van deze bijdrage gekeken naar 50 willekeurig gekozen verslagen van de Kamercommissies in

20 Zie in het bijzonder *Kamerstukken II* 1985/86, 19426, nr. 3, p. 4 en *Kamerstukken II* 1987/88, 19426, nr. 13, p. 2.

21 Er zijn meer verschillen; denk bijv. aan de samenstelling van de Kamercommissies. Het zou echter te ver voeren om alle verschillen te bespreken, waarbij deze ook nog zouden moeten worden gerangschikt voor de systematisering van ons onderzoek. Daarom beperken we ons tot drie verschillen die ons opvielen.

22 Het verzoekschrift kan worden verzonden naar verzoekschriften@eerstekamer.nl.

23 E-mailadres: cie.vz@tweedekamer.nl.

24 Postadres: Postbus 20018, 2500 EA Den Haag.

25 Art. 4 Reglement Eerste Kamer.

26 Art. 7.7 Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

27 www.eerstekamer.nl/begrip/verzoekschriften: "De beslissing over een verzoekschrift wordt aan de Eerste Kamer voorgelegd. Meestal wordt het advies van de commissie overgenomen."

28 Art. 3 letter b Reglement Eerste Kamer.

29 Art. 3 lid 1 Reglement Tweede Kamer.

30 Zie ook L.G.M. Stevens, 'Stapstenen voor fiscaal formatiebeleid', *WFR* 2024/40, par. 2.4; K.M.G. Demandt, A.A. Feenstra, R.J. de Jong & A.C.M. Klaasse, *BTW-fraude (FFB) 2020/1.4.5.2*; A. Bomer, *De doorwerking van algemene rechtsbeginselen in de BTW: als uitgelegd door het Hof van Justitie EU* (diss. Maastricht University), Maastricht: Universiteit Maastricht 2012, p. 94; J.A. Smit, 'Grensverkenningen bij de anticiperende interpretatie van het ontwerp-(Aanpassingswet) Awb in de belastingrechtspraak (II)', *FED* 1991/607; G.H. Ulrich & A.M.E. Nuyens, 'Is het einde in zicht? "Everything that has a beginning comes to an end"', *WFR* 2014/554, par. 5.

31 Naschrift van P.G.H. Albert bij A. Rozendal, 'De (on)wenselijkheid van een beleggingsfictie voor vastgoed in de BOF: een verduidelijking. Een reactie op "De maatstaf voor onderscheid tussen onderneming en belegging bij de verhuur van vastgoed" van prof. mr. dr. P.G.H. Albert (*WFR* 2016/184)', *WFR* 2016/214. Zie ook: L.G.M. Stevens, 'Behoeft aan fiscale rechtsbescherming zal alleen maar groter worden', *WFR* 2018/236, par. 3.3.

32 J.W. de Bruin & A.G. van Marwijk Kooy, 'DNB en pensioenfondsen: het bestuur en de (on)zekerheid van toezicht', *PensioenMagazine* 2012, 80, onder de kop 'Open normen en handhaving'.

belastingzaken tussen 2015 en heden.³³ In 29 van de 50 verslagen volstaat de Kamercommissie zonder nadere motivering met het oordeel dat 'de afweging', 'het standpunt' dan wel 'de zienswijze' van de Staatssecretaris kan worden 'gevolgd' of 'gedeeld' (hierna: verkorte afdoening).³⁴

De verkorte afdoening staat op gespannen voet met de rechtszekerheid. De Staatssecretaris reageert op de ingediende klacht en de onderbouwde argumenten van de verzoeker. Vervolgens beoordeelt de Kamercommissie alleen of 'de afweging', 'het standpunt' dan wel 'de zienswijze' van de Staatssecretaris kan worden 'gevolgd' of 'gedeeld', waarbij een bevestigend antwoord op die vraag niet wordt gemotiveerd.³⁵ Er wordt dus niet waarneembaar een specifiek toetsingskader gehanteerd. Het criterium 'of' de afweging van de Staatssecretaris kan worden gevolgd, is te algemeen en vaag om als toetsingskader te kunnen gelden. Het toetsingskader moet juist het inzicht bieden waarom de afweging van de Staatssecretaris in een specifieke zaak kan worden gevolgd. Dat inzicht moet immers de toekomstige verzoeker in staat stellen de sterkte van zijn zaak in te schatten.

Hierbij is nog van belang dat bij een verkorte afdoening onduidelijk is of de Kamercommissie het geheel of 'onderaan de streep' eens is met de Staatssecretaris. Het kan best zo zijn dat de Kamercommissie het niet eens is met de redenering van de Staatssecretaris, maar op basis van een andere redenering tot dezelfde conclusie komt. Dit gebrek aan inzicht onderstreept onze mening dat de verkorte afdoening op gespannen voet staat met de rechtszekerheid. Dat is temeer van belang nu wij constateren dat ruim minder dan de helft van de afwijzende beslissingen een inhoudelijke motivering bevat. De verkorte afdoening voert in die categorie duidelijk de boventoon. In alle gevallen waar-

in de betreffende Kamercommissie de belanghebbende geheel of gedeeltelijk in het gelijk stelt, constateren wij dat het verslag wel een motivering bevat. Bij een 'gegrondverklaring' is een verkorte afdoening dus niet aan de orde.

4.2 Inhoudelijk oordeel

De resterende 21 geselecteerde verslagen bevatten een inhoudelijke beoordeling of geen beoordeling.³⁶ Een inhoudelijke beoordeling betekent echter nog niet dat uit de beoordeling een toetsingskader valt af te leiden. Daarom hebben wij deze verslagen nader bekeken.³⁷

In de verslagen met een inhoudelijke beoordeling bespeuren wij voornamelijk afzonderlijke normen waaraan getoetst is. Specifieke normen die wij tegenkwamen, zijn bijvoorbeeld:³⁸

- dat een verzoekschrift alleen inhoudelijk wordt behandeld als is voldaan aan de formele eisen in het reglement van de betreffende Kamercommissie;³⁹
- dat de Belastingdienst de burger op een goede manier en tijdig dient te informeren;⁴⁰
- dat de Belastingdienst in het contact met de burger de menselijke maat in acht moet nemen.⁴¹

De vraag rijst echter of deze normen als toetsingskaders zijn aan te merken. Wij menen dat dit niet het geval is. Wel hebben wij in een enkel geval een aanzet tot het vormen van een toetsingskader aangetroffen. Een gehanteerde – en als zodanig expliciet genoemde – norm is bijvoorbeeld dat de Belastingdienst zorgvuldig dient te handelen.⁴² Wij missen echter als regel een uitwerking in de verslagen van wat die zorgvuldigheid in concreto inhoudt. Uit één verslag komt echter naar voren dat de zorgvuldigheidseis in dat geval inhoudt dat de Belastingdienst onder omstandigheden met de burger 'het gesprek moet aangaan' en dat de Belastingdienst voor goedwillende burgers maatwerk moet leveren.⁴³ Hier volstaat de Kamercommissie dus niet met het benoemen van de zorgvuldigheidseis, maar be-

33 De onderzoeksperiode 2015 – heden is willekeurig gekozen ter afbakening van ons onderzoek. Onzes inziens is het aantal van 50 rapporten representatief. Uit de jaarverslagen van de Kamercommissies van de vergaderjaren 2019-2020 tot en met 2023-2024 blijkt dat de Kamercommissies in die periode in totaal 37 verzoekschriften hebben afgehandeld. Dit betekent dat ongeveer 13 van de bestudeerde verslagen dateren van de periode 2015 tot 2019. De jaarverslagen zijn raadpleegbaar via: www.eerstekamer.nl/jaarverslagen_commissie_voor_de.

34 In 3 van die 29 verslagen heeft de Kamercommissie een zinsnede toegevoegd aan de formulering dan wel een aanvullende opmerking ten overvloede gemaakt, zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34307, nr. 12, p. 2 (*onderstreping, LBMB/RCHG*): "De commissie is van oordeel dat, gelet op de vigerende wet- en regelgeving, de afweging van de Staatssecretaris kan worden gevolgd" en *Kamerstukken II* 2017/18, 34790, nr. 6, p. 2 (*onderstreping, LBMB/RCHG*): "De commissie is van oordeel dat het standpunt van de Staatssecretaris kan worden gedeeld. Zij onderschrijft het advies aan verzoeker om deskundige hulp in te roepen ten aanzien van schuldsanering." Zie ook *Kamerstukken I* 2017/18, CXXVI, B, p. 2.

35 Afhankelijk van de interpretatie van de verslagen, kan men een verschil zien in het oordeel dat de Kamercommissie het standpunt van de Staatssecretaris deelt en het oordeel dat de Commissie de zienswijze van de Staatssecretaris kan volgen. Bevestigd kan worden dat 'zienswijze delen' inhoudt dat de Kamercommissie het ook inhoudelijk eens is met de Staatssecretaris. Wij interpreteren deze beslissingen echter zo, dat zij alleen tekstueel van elkaar verschillen, niet ook inhoudelijk.

36 Onder de 21 (resterende) verslagen vallen ook verslagen zonder een inhoudelijke beoordeling. Een beoordeling ontbreekt bijv. wanneer partijen hangende de procedure overeenstemming hebben bereikt of wanneer een inhoudelijk oordeel om een andere reden niet opportuun is. Zie bijv. *Kamerstukken II* 2015/16, 34307, nr. 9 en nr. 13.

37 Onze constateringen zijn niet per se uitputtend, omdat een deel van de verslagen op bepaalde punten voor interpretatie vatbaar is.

38 Zie nog meer voorbeelden in *Kamerstukken II* 2021/22, 35977, nr. 7; *Kamerstukken II* 2021/22, 35977, nr. 10; *Kamerstukken II* 2021/22, 35977, nr. 12; *Kamerstukken I* 2024/25, CLXV, A; *Kamerstukken I* 2024/25, CLXV, A.

39 *Kamerstukken II* 2017/18, 34790, nr. 5.

40 *Kamerstukken II* 2019/20, 35364, nr. 6; *Kamerstukken II* 2020/21, 35586, nr. 6; *Kamerstukken II* 2020/21, 35586, nr. 7; *Kamerstukken II* 2017/18, 34790, nr. 5. In de laatstgenoemde zaak leidt het talmen van de inspecteur overigens niet tot gegrondverklaring van de klacht.

41 *Kamerstukken II* 2020/21, 35586, nr. 7; *Kamerstukken II* 2021/22, 35977, nr. 9.

42 *Kamerstukken II* 2017/18, 34790, nr. 3; *Kamerstukken II* 2022/23, 35977, nr. 13.

43 *Kamerstukken II* 2020/21, 35586, nr. 8.

noemt zij ook specifieke deelnormen van die eis. Dit is in ieder geval een stap richting een toetsingskader. Interessant is nog dat de toetsingscriteria die de Kamercommissies aanleggen voor een deel vergelijkbaar zijn met toetsingscriteria die de Nationale ombudsman aanlegt.

De Nationale ombudsman hanteert, in tegenstelling tot de Kamercommissies, ook toetsingskaders. Een voorbeeld ontleen wij aan het rapport van de Nationale ombudsman van 11 april 2016.⁴⁴ In dit rapport wordt als volgt een toetsingskader geformuleerd:⁴⁵

"Toetsingskader Nationale ombudsman"

Als het gaat om klachten over de invordering van belastingen door de Belastingdienst, dan is de rol van de Nationale ombudsman het bieden van aanvullende rechtsbescherming. Dit omdat er geen mogelijkheid is om een oordeel van de bestuursrechter te vragen.

Onze rol is beperkt. Wij kijken of de beslissing van de Belastingdienst in overeenstemming is met het invorderingsbeleid van de Belastingdienst. Het gaat dan met name om de Leidraad Invordering 2008 waarin dit beleid is uitgewerkt. Daaraan moet de beslissing van de Belastingdienst voldoen. En daar mag u ook op vertrouwen. Dat is dan ook waar wij naar kijken. Wat wij niet kunnen is 'op de stoel van de Belastingdienst gaan zitten'. Anders gezegd, als de beslissing in overeenstemming is met het door de Belastingdienst te volgen invorderingsbeleid, is er geen aanleiding om die beslissing als niet behoorlijk aan te merken. Voor een bemiddelende rol is gelet op onze taak geen ruimte."

Vervolgens past de Nationale ombudsman het toetsingskader toe op de feiten met inachtneming van de klachten van de verzoeker.

4.3 *Tussenconclusie*

Uit onze beoordeling van de toetsing door de Kamercommissies volgt dat onderscheid kan worden gemaakt tussen afwijzende beslissingen en toewijzende beslissingen. Het overgrote deel van de afwijzende beslissingen lijkt te worden afgedaan met een verkorte afdoening, dat wil zeggen zonder een inhoudelijke motivering. In die gevallen is logischerwijs geen toetsingskader in de beoordeling te bekennen.

In de overige afwijzende beslissingen en in alle beoordeelde toewijzende beslissingen geeft de betreffende Kamercommissie wel een inhoudelijke motivering. In een deel van die beslissingen zijn toetsingsnormen kenbaar toegepast, waaronder de menselijke maat (in diverse contexten) en het zorgvuldigheidsbeginsel. Deze toetsings-

normen zijn vergelijkbaar met de toetsingsnormen die de Nationale ombudsman hanteert. De Nationale ombudsman hanteert echter ook toetsingskaders (in de zin van een samenhangend geheel van toetsingsnormen) die hij formuleert in zijn rapporten.

Wij constateren dat in het leeuwendeel van de beslissingen van de Kamercommissies geen kenbare toetsingscriteria zijn toegepast. Daarmee wordt bedoeld dat de eventueel aangelegde criteria niet kenbaar zijn voor de 'buitenwacht'. Toetsingskaders, dat wil zeggen een samenhangend geheel van te hanteren toetsingscriteria, kwamen wij in het geheel niet tegen. Dat wekt een schijn van willekeur in de beoordeling, hetgeen haaks staat op de notie van rechtszekerheid. Dit behoeft wat ons betreft verbetering en daartoe doen wij de volgende aanbevelingen.

5. *Aanbevelingen*

Uit de door ons bestudeerde verslagen van de Kamercommissies blijkt dat in het bijzonder bij afwijzende beslissingen in het gros van de gevallen een motivering ontbreekt, omdat wordt volstaan met een verkorte afdoening. Dit achten wij in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, omdat de verzoeker in die gevallen onvoldoende weet waarom zijn verzoek werd afgewezen. Hij of een andere potentiële verzoeker kan bij zijn toekomstige handelen dan geen richting ontleen aan de beslissing van de Kamercommissie. In zoverre schieten de verzoekschriftprocedures bij de Kamercommissies tekort. Zonder uitputtendheid na te streven, doen wij de volgende aanbevelingen ter waarborging van de rechtszekerheid.

Wij bevelen aan dat de Kamercommissies de toegepaste toetsingscriteria in toekomstige beslissingen steeds kenbaar toepassen, waarbij zij deze doorontwikkelen tot kenbare toetsingskaders. Daarbij zouden de Kamercommissies inspiratie kunnen putten uit eigen verslagen, elkaars verslagen en rapporten van de Nationale ombudsman. Hierbij is relevant te constateren dat de Nationale ombudsman doorgaans zowel bij gegrond- als bij ongegrondverklaringen kenbare toetsingskaders⁴⁶ hanteert.

Verder valt te wijzen op de behoorlijkheidscriteria van de Nationale ombudsman.⁴⁷ Een overzicht hiervan is te vinden in de Behoorlijkheidswijzer op de website van de Nationale ombudsman. Door dit relatief eenvoudig, maar relevant, overzicht over te nemen, voorkomen de Kamercommissies dat de verzoeker onnodig in het duister tast over maatstaven waarlangs zijn verzoekschrift zal worden beoordeeld. De Kamercommissies kunnen in hun reglementen een ver-

⁴⁴ Rapport Nationale ombudsman 11 april 2016, nr. 2015.11883, naar aanleiding van een brief van 12 oktober 2015.

⁴⁵ Een uitvoerige behandeling van wat onder de term 'toetsingskader' valt, overstijgt de reikwijdte van dit artikel. Daarom gaan wij daar niet nader op in.

⁴⁶ Zie bijv. het rapport van 11 april 2016, nr. 2015.11883, p. 2, het rapport van 11 oktober 2017, nr. 2017.114 (niet-fiscaal), p. 11 en het rapport van 3 maart 2025, nr. 2025.022 (niet-fiscaal), p. 9.

⁴⁷ Behoorlijkheidswijzer Nationale ombudsman, juni 2019 (raadpleegbaar via: www.nationaleombudsman.nl/folders-en-brochures/behoorlijkheidswijzer).

wijzing naar de behoorlijkheidsvereisten opnemen. Een dergelijke verankering in de reglementen is geheel in lijn met de soortgelijke verwijzing in art. 9:27 Awb ten aanzien van de procedure bij de ombudsman. In die bepaling staat namelijk dat de 'ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid al dan niet behoorlijk heeft gedragen'.

Hoewel de toetsingscriteria die de Nationale ombudsman toepast zich in ieder geval voor een deel lenen voor een op-een overname door de Kamercommissies, is oppassen geboden. Bij het putten van inspiratie uit rapporten van de Nationale ombudsman dienen de Kamercommissies er steeds op bedacht te zijn dat er fundamentele verschillen zijn tussen de procedure bij de Nationale ombudsman en de procedures bij de Kamercommissies. Smit noemt er vijf;⁴⁸ één daarvan is dat de onderzoeksverplichting van de Nationale ombudsman aan een termijn gebonden is. De Nationale ombudsman is namelijk 'niet verplicht, maar wel bevoegd, een onderzoek in te stellen naar overheids-gedragingen die één jaar na ontvangst van het verzoekschrift hebben plaatsgevonden'. De Kamercommissies daarentegen 'zijn niet tijdsgebonden voor wat betreft de te onderzoeken klachten'. Dit betekent dat een toetsingscriterium van de Nationale ombudsman over de termijn waaraan hij gebonden is, niet zonder meer toepasbaar is in de verzoekschriftprocedures bij de Kamercommissies.

6. Conclusie

Het rechtszekerheidsbeginsel brengt mee dat procedures bij de Kamercommissies helder en voorspelbaar moeten zijn. Dit is essentieel voor het vertrouwen van burgers in de overheid, omdat het hen in staat stelt om met enige zekerheid de uitkomst van hun verzoekschriftprocedures in te schatten. Wij menen dat er duidelijke tekortkomingen in de huidige procedures bij de Kamercommissies zijn, met name het ontbreken van concrete en kenbare toetsingskaders en de frequente toepassing van verkorte afdoeningen. Een en ander veroorzaakt rechtsonzekerheid.

De aanbevelingen in het artikel strekken ertoe de gesignaleerde rechtsonzekerheid weg te nemen. De bestaande toetsingscriteria, zoals de menselijke maat en het zorgvuldigheidsbeginsel, moeten worden uitgewerkt en ingepast in toetsingskaders. Dat wil zeggen dat zij deel moeten uitmaken van een samenhangend geheel van toetsingscriteria. Als die toetsingskaders consequent worden toegepast worden de procedures consistenter en betrouwbaarder. Het putten van inspiratie uit onder meer de praktijk van de Nationale ombudsman kan de Kamercommissies helpen bij het ontwikkelen van toetsingskaders. Dit zal niet alleen de rechtszekerheid bevorderen, maar ook de kwaliteit van de beslissingen van de Kamercommissies verbeteren.

In ieder geval zal de indruk van willekeur worden weggenomen. Van belang is daarbij dat de gehanteerde toetsingskaders kenbaar zijn en dus expliciet worden genoemd in de verslagen van de Kamercommissies, zodat (potentiële) verzoekers daarvan kennis kunnen nemen.

Als de Kamercommissies de aanbevelingen overnemen, zullen de burgers het vertrouwen krijgen dat hun verzoekschriften op een eerlijke en voorspelbare manier worden behandeld. Dit zal uiteindelijk bijdragen aan een overheidsapparaat dat transparant de belangen van de burgers behartigt en daarvoor door die burgers wordt gewaardeerd.

⁴⁸ J.A. Smit, *De Nationale ombudsman en fiscaliteit*, Deventer: Kluwer 2012, par. 4.3.2.3.