

GRIFFIERECHT

Een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke
personen bij de Belastingkamer van de Hoge Raad der
Nederlanden

R.C. Sitaram - s1074197

De Hoge Raad der Nederlanden
Afstudeeronderzoek HBO-Rechten
Hogeschool Leiden

23 juni 2015

VOORWOORD

De Hoge Raad der Nederlanden, gevestigd in Den Haag, is de hoogste rechtsprekende instantie in Nederland op civielrechtelijk, strafrechtelijk en belastingrechtelijk gebied. De wettelijke opdracht aan de Hoge Raad is het beantwoorden van vragen in het belang van de ontwikkeling en de eenheid van het recht. Van september 2013 tot februari 2014 heb ik stage gelopen bij de griffie van de Belastingkamer van de Hoge Raad. Gedurende deze stageperiode heb ik werkzaamheden en taken uitgevoerd met betrekking tot aanhangige cassatieprocedures bij de Belastinggriffie van de Hoge Raad. Het heugt mij dan ook dat ik weer binnen deze organisatie terecht kon voor het uitvoeren van mijn afstudeeronderzoek van februari 2015 tot juli 2015.

In opdracht van de Belastingkamer van de Hoge Raad der Nederlanden is dit afstudeeronderzoek uitgevoerd in het kader van de afronding van mijn HBO-rechten studie. Daarnaast neem ik deel aan het doorstroomtraject, wat inhoudt dat ik naast mijn reguliere HBO-studie ook een pre-master Rechtsgeleerdheid volg aan Universiteit Leiden. Om deze reden behoeft dit afstudeeronderzoek van minder grote omvang te zijn en kunnen er dan ook 21 EC's voor worden behaald.

Ik wil graag de volgende personen bedanken die mij hebben bijgestaan gedurende het uitvoeren van dit onderzoek:

De heer Westenborg (operationeel manager afdeling Belastingrecht) voor het verzorgen van de mogelijkheid om een afstudeeronderzoek te doen bij de Hoge Raad der Nederlanden.

De heer Schenker (medewerker Belastinggriffie) voor de hulp gedurende de uitvoering van het praktijkgedeelte van dit afstudeeronderzoek.

De heer Gerverdinck (medewerker Wetenschappelijk Bureau) voor de begeleiding, het beantwoorden van mijn vragen en de hulp tijdens het gericht zoeken naar informatie ten behoeve van mijn onderzoek.

Mevrouw Filemon en de heer Vrinds (onderzoeksdocenten) vanuit Hogeschool Leiden voor de feedback, betrokkenheid en begeleiding gedurende het onderzoek.

Chantal Sitaram
Delft, 22 juni 2014

SAMENVATTING

Op 20 februari 2015 is door de Belastingkamer van de Hoge Raad een uitspraak gedaan waarin richtlijnen met criteria zijn opgenomen die gehanteerd dienen te worden bij de behandeling van een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen. In beginsel is voor het starten van een cassatieprocedure griffierecht verschuldigd, maar indien rechtzoekenden hier de draagkracht niet voor hebben, kan er een beroep worden gedaan op betalingsonmacht. De uitspraak van de Hoge Raad heeft betrekking op rechtzoekenden, zijnde natuurlijke personen, die een cassatieprocedure wensen te starten maar niet voldoende draagkracht bezitten om het griffierecht te kunnen voldoen. De verwachting is dat hierdoor het aantal beroepen op betalingsonmacht zullen toenemen bij de (hoogste) bestuursrechters van Nederland. Gezien het feit dat er in beginsel geen sprake is van een verplichte procesvertegenwoordiging binnen het bestuursrecht, zullen de rechtzoekenden veelal zelf procederen. Daarom kan er niet vanuit worden gegaan dat de rechtzoekenden optimaal op de hoogte zijn van de regels omtrent het doen van een beroep op betalingsonmacht. Het is, in het kader van de rechtszekerheid en rechtseenheid, dus van groot belang dat de behandelwijze van de Belastingkamer van de Hoge Raad overeenkomt met de behandelwijzen die worden gehanteerd bij de overige gerechtelijke instanties, oftewel de gerechtelijke instanties dienen een uniform systeem te hanteren omtrent de behandeling van een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen. De Belastingkamer van de Hoge Raad vraagt zich af wat de beste manier is om deze richtlijnen te implementeren in de behandelwijze teneinde een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen conform de gestelde richtlijnen te behandelen wat tegelijkertijd bijdraagt aan de rechtszekerheid en rechtseenheid en niet in strijd is met het recht op toegang tot de rechter.

In dit afstudeeronderzoek wordt daarom antwoord gegeven op de volgende vraagstelling:

Op welke wijze kan de Belastingkamer van de Hoge Raad der Nederlanden, in het kader van de rechtseenheid en rechtszekerheid, de richtlijnen uit het arrest van de Hoge Raad van 20 februari 2015 het beste implementeren in de behandelwijze van een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen, door middel van het doen van literatuuronderzoek, dossieronderzoek en het afnemen van interviews?

Aan de hand van (rechts)bronnenonderzoek, literatuuronderzoek, dossieronderzoek en het afnemen van interviews met twee medewerkers van de Belastingkamer van de Hoge Raad, twee medewerkers van het College van Beroep voor het bedrijfsleven, twee medewerkers van de Raad van State, twee medewerkers van rechtbank Den Haag en een medewerker van rechtbank Zeeland-West-Brabant is de centrale vraag beantwoord.

Allereerst is aan de hand van dossieronderzoek en het afnemen van interviews met twee medewerkers van de Hoge Raad in kaart gebracht op welke wijze een beroep op betalingsonmacht in de praktijk wordt behandeld. Op grond van de verkregen informatie uit het dossieronderzoek en het interview met de gerechtssecretaris en de medewerker van de belastinggriffie, kan worden vastgesteld dat de criteria uit de richtlijnen in het arrest van de Hoge Raad van 20 februari over het algemeen goed in de behandelwijze van de Belastingkamer van de Hoge Raad zijn geïmplementeerd.

Door middel van het afnemen van interviews met medewerkers van de overige gerechtelijke instanties is beschreven op welke wijze deze instanties in de praktijk een beroep op betalingsonmacht behandelen. Hieruit is gebleken dat elke gerechtelijke instantie op een eigen wijze de richtlijnen heeft geïmplementeerd in de behandelwijze, maar dat hier onderling wel verschillen tussen zitten.

Gesteld kan worden dat de Belastingkamer van de Hoge Raad een groot deel van de criteria (namelijk het toepassen van het bijstandspersentagetarief, het opvragen van de inkomensverklaring aan de RvR en het toetsen of het maandelijkse netto-inkomen van de rechtzoekende minder dan 90% bedraagt van de voor de alleenstaande geldende (maximale) bijstandsnorm) op consequente wijze toepast in de praktijk. Met betrekking tot het moment voor het indienen van een beroep op betalingsonmacht kan de Belastingkamer van de Hoge Raad, net als de RvS en het CBb, hier een termijn van vier weken voor geven, namelijk het eerste heffingstermijn voor het griffierecht. Daarnaast kan aan de wederpartij kenbaar worden gemaakt dat door de indiener van een beroepschrift in cassatie een beroep op betalingsonmacht is gedaan, zodat deze ook op de hoogte blijft van de procesgang. Ook zouden er meerdere gegevens en verklaringen tegelijkertijd kunnen worden opgevraagd, teneinde overzichtelijkheid te creëren en te voorkomen dat de doorlooptijden van een zaak onnodig verlengd worden. Tot slot kan de Belastingkamer van de Hoge Raad het toegankelijker maken voor de rechtzoekende om de informatie en criteria uit de richtlijnen op te zoeken of te verkrijgen. Het toepassen van de hiervoor genoemde punten zal bijdragen aan de best mogelijke wijze waarop de Belastingkamer van de Hoge Raad de richtlijnen uit de uitspraak van 20 februari kan implementeren in de behandelwijze.

De Belastingkamer van de Hoge Raad zou zich kunnen beperken tot het verlenen van een termijn van vier in plaats van acht weken voor het indienen van een beroep op betalingsonmacht, de NAW-gegevens, burgerservicenummer en eventueel ander vermogen op te vragen middels standaardberichtgeving, de actuele inkomensgegevens middels op te vragen middels standaardberichtgeving, de wederpartij kenbaar te maken dat er een beroep op betalingsonmacht is ingediend en hier de rechtzoekende ook van op hoogte stellen, informatie over een beroep op betalingsonmacht te verstrekken op de website van de Hoge Raad en in de brochure, de mogelijkheid tot het doen van een beroep op betalingsonmacht opnemen in de laatste alinea van de uitspraak van de vorige instantie en regelmatig werkoverleggen te organiseren met medewerkers van de overige gerechtelijke instanties om op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen met betrekking tot de behandelwijzen van een beroep op betalingsonmacht in de praktijk. Op deze wijze zullen, met inachtneming van de rechtszekerheid en rechtseenheid, de richtlijnen op de beste manier zijn geïmplementeerd in de behandelwijze van beroep op betalingsonmacht door de Belastingkamer van de Hoge Raad.

INHOUDSOPGAVE

AFKORTINGEN	6
1) INLEIDING	8
1.1 Probleemanalyse	8
1.1.1 Griffierecht	8
1.1.2 Een beroep op betalingsonmacht	8
1.1.3 De behandelwijze van een beroep op betalingsonmacht	9
1.2 Doelstelling, centrale vraag en deelvragen	10
1.2.1 Doelstelling.....	10
1.2.2 Centrale vraag	10
1.2.3 Deelvragen	11
1.3 Operationaliseren van begrippen	11
1.4 Onderzoeksmethoden.....	12
1.5 Leeswijzer	14
2) BEROEP IN CASSATIE.....	15
2.1 Over de Belastingkamer bij de Hoge Raad	15
2.2 Waartegen kan beroep in cassatie worden ingesteld?	15
2.3 Wie kunnen beroep in cassatie instellen?	16
2.3.1 Onze Minister	16
2.3.2 Natuurlijke personen.....	16
2.3.3 Rechtspersonen.....	16
2.4 Beroepschrift in cassatie.....	17
2.4.1 Pro forma beroepschrift in cassatie	17
2.5 Mededeling	18
2.6 Procesvertegenwoordiging	18
2.7 Conclusie.....	18
3) HET GRIFFIERECHT.....	19
3.1 Algemene informatie over het griffierecht	19
3.2 De historie van het griffierecht	19
3.2.1 Het griffierecht in belastingzaken	20
3.3 Het doel en de functie van het griffierecht	20
3.3.1 De instrumentele en budgettaire functie	20
3.4 Artikel 6 EVRM	21
3.4.1 De bestuurlijke boete	22
3.4.2 Nationale grondwetgeving	22
3.5 Rechtszekerheid en rechtseenheid	23
3.6 Het huidige griffierechtssysteem.....	23
3.6.1 Griffierecht bij de overige gerechtelijke instanties	25

3.7	Conclusie.....	26
4)	EEN BEROEP OP BETALINGSONMACHT	27
4.1	Een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen	27
4.2	De richtlijnen voor de behandeling van een beroep op betalingsonmacht	27
4.2.1	De richtlijnen bij de overige gerechtelijke instanties	29
4.3	Conclusie.....	31
5)	BEHANDELWIJZE HOGE RAAD	32
5.1	Toetsing van de criteria uit de richtlijnen aan de praktijk.....	32
5.2	De behandelwijze door medewerkers van de Belastingkamer van de Hoge Raad	33
5.3	Conclusie.....	34
6)	BEHANDELWIJZEN OVERIGE INSTANTIES.....	35
6.1	Het College van Beroep voor het bedrijfsleven	35
6.2	De Raad van State	35
6.3	Rechtbank Den Haag en rechtbank Zeeland-West-Brabant	36
6.4	Conclusie.....	36
7)	CONCLUSIE	38
7.1	Beantwoording centrale vraag.....	38
7.2	Verantwoording.....	40
8)	AANBEVELINGEN	42
	LITERATUUR- & BRONNENLIJST.....	44
I.	Vakliteratuur	44
II.	Wet- & regelgeving.....	45
III.	Parlementaire stukken	45
IV.	Jurisprudentie	45
V.	Elektronische bronnen	46
	BIJLAGEN	47

AFKORTINGEN

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWR	Algemene Wet inzake Rijksbelastingen
B.i.c.	Beroepschrift in cassatie
Bpm	Belasting voor personenauto's en motorrijwielen
BSN	Burgerservicenummer
BW	Burgerlijk Wetboek
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CRvB	Centrale Raad van Beroep
EHRM	Europees Hof voor de rechten van de mens
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
Gw	Grondwet
HR	Hoge Raad der Nederlanden
IVBPR	Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
LDCR	Landelijk Dienstencentrum voor de Rechtspraak
MVJ	Het Ministerie van Veiligheid en Justitie
NAW	Naam, adres en woonplaats
Rb.	Rechtbank
RvR	Raad voor de Rechtsbijstand
RvS	Raad van State
Stb.	Staatsblad
Wbbo	Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie
Wet RvS	Wet op de Raad van State
Wrb	Wet op de rechtsbijstand

1) INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt het probleem beschreven wat ten grondslag ligt aan dit afstudeeronderzoek. Daarnaast wordt weergegeven wat hierbij de doelstelling, de centrale vraag en de deelvragen zijn, gevolgd door een beschrijving van de begrippen die nadere uitleg behoeven. Tot slot zal in worden gegaan op de onderzoeksmethoden die gedurende dit onderzoek zijn gebruikt.

1.1 Probleemanalyse

De Hoge Raad der Nederlanden (hierna: de Hoge Raad), gezeteld in Den Haag, is de hoogste rechtsprekende instantie in Nederland op civielrechtelijk, strafrechtelijk en belastingrechtelijk gebied.¹ Dit afstudeeronderzoek zal worden uitgevoerd ten behoeve van de Belastingkamer van de Hoge Raad. De Belastingkamer houdt zich bezig met het belastingrecht, waaronder het geheel aan regels over de heffingen en invorderingen van belastingen wordt verstaan. Het belastingrecht is onderdeel van het publiekrecht en valt onder het bereik van het bestuursrecht, wat betekent dat de geschillen zich in beginsel afspelen tussen (organisaties van) de overheid enerzijds en natuurlijke personen of rechtspersonen anderzijds.

1.1.1 Griffierecht

In de fiscale zaken bij de Hoge Raad is op grond van artikel 8:41 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) griffierecht verschuldigd. Griffierecht is het bedrag dat door de indiener van een cassatieberoep aan een gerechtelijke instantie moet worden betaald wanneer met een procedure start. Dit griffierecht dient binnen vier weken na verzending van mededeling van de griffier aan de betreffende partij, te zijn bijgeschreven op de rekening van de Belastingkamer van de Hoge Raad, dan wel ter griffie te zijn gestort. Wordt het griffierecht niet of niet tijdig betaald, dan wordt het cassatieberoep niet-ontvankelijk verklaard en komt de zaak niet toe aan een inhoudelijke behandeling, tenzij redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest.²

De wet biedt dus een duidelijk en vrij simpel systeem met betrekking tot het heffen van het griffierecht in bestuurszaken. Er hebben zich echter gevallen voorgedaan waarin de heffing van griffierecht het voor een rechtzoekende onmogelijk maakt om de rechter te raadplegen. De behoefte naar regels omtrent het niet kunnen voldoen van het griffierecht is dan ook in de praktijk ontstaan.³

1.1.2 Een beroep op betalingsonmacht

Door de wetgever zijn tot dusver geen regels gecreëerd in de Awb voor gevallen waarin het betalen van griffierecht is uitgebleven wegens betalingsonmacht. Dat wil zeggen dat de rechtzoekende de 'draagkracht' niet heeft om het griffierecht te betalen. Het starten van een cassatieprocedure vergt, door de stijgende griffierechten, vaak een grotere draagkracht dan velen kunnen opbrengen.⁴ Dit blijkt uit de 'Impactanalyse – Verhoging Griffierechten', een onderzoek dat in samenwerking met een groep experts is uitgevoerd in

¹ HR – *Over de Hoge Raad*

² HR – *Kosten van de procedure*

³ HR – *Griffierecht kan in bijzondere gevallen bij onvermogen worden verminderd*

⁴ Van Hoof, Schulinck 2014

opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie. In deze analyse is aan de hand van een rekenend simulatiemodel onderzocht wat de (te verwachten) effecten zijn op de instroom van zaken wanneer de tarieven voor het griffierecht worden verhoogd. Zo is gebleken dat de verhogingen van de griffierechten in 2008 hebben geleid tot een daling onder de instroom van zaken van 14% onder natuurlijke personen en 5% onder rechtspersonen die een cassatieberoep starten bij de Hoge Raad. Dit toont aan dat de drempel voor het starten van een cassatieberoep wel degelijk stijgt.⁵ Op grond van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM)) dient de toegang tot de rechter echter te worden beschermd.

Voor rechtzoekenden bestaat de mogelijkheid om zich te beroepen op betalingsonmacht op grond van het arrest van 28 maart 2014 van de Hoge Raad.⁶ In deze zaak is door het Hof vastgesteld dat het (gezamenlijke) inkomen van belanghebbende en zijn echtgenote €1033,49 per maand bedroeg, waarop maandelijks een bedrag van €133,64 werd ingehouden in verband met een daarop gelegd beslag. Daarnaast heeft het Hof vastgesteld dat de vermogenspositie negatief was. Deze beide vaststellingen zijn in cassatie niet bestreden, waardoor onder deze omstandigheden redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de belanghebbende in verzuim is geweest door het niet betalen van het griffierecht.

In het arrest van 28 maart 2014 is door de Hoge Raad echter nog geen aandacht besteed aan de wijze waarop een beroep op betalingsonmacht door de rechter moet worden behandeld en welke maatstaven daarbij moeten worden toegepast. Dit is gespecificeerd in het door de Hoge Raad gewezen arrest van 20 februari 2015, waarin richtlijnen zijn opgenomen voor de behandeling van een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen.⁷ Ook is door de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) in een uitspraak van 13 februari 2015 met vergelijkbare richtlijnen beslist over de verlening van vrijstelling van griffierecht in het bestuursrecht.⁸ De richtlijnen in deze uitspraak zullen ook worden gehanteerd bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (hierna: CBb).

1.1.3 De behandelwijze van een beroep op betalingsonmacht

Wanneer het gaat om de problematiek rondom natuurlijke personen die zich beroepen op betalingsonmacht, bieden de richtlijnen uit het arrest van de Hoge Raad van 20 februari 2015 en de uitspraak van de CRvB van 13 februari 2015 duidelijke uitgangspunten. De verwachting is wel dat hierdoor het aantal beroepen op betalingsonmacht door natuurlijke personen zal toenemen bij de diverse gerechtelijke instanties. Gezien het feit dat er in beginsel geen sprake is van een verplichte procesvertegenwoordiging binnen het bestuursrecht, zullen de rechtzoekenden veelal zelf procederen. Daarom kan er niet vanuit worden gegaan dat de rechtzoekenden optimaal op de hoogte zijn van de regels omtrent het doen van een beroep op betalingsonmacht.

Het is, in het kader van de rechtszekerheid en rechtseenheid, dus van groot belang dat de behandelwijze van de Belastingkamer van de Hoge Raad overeenkomt met de behandelwijzen die worden gehanteerd bij de

⁵ MVJ - *Impactanalyse Verhoging Griffierechten*, 2011

⁶ HR 28 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:699

⁷ HR 20 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:354

⁸ CRvB 13 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:282

overige gerechtelijke instanties, oftewel de gerechtelijke instanties dienen een uniform systeem te hanteren omtrent de behandeling van een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen. Enerzijds zorgt een duidelijke standaard behandelwijze intern voor het soepel en punctueel verlopen van de procedure en anderzijds weet de rechtzoekende dan exact waar hij aan toe is. Op welke wijze dient er informatie te worden verstrekt aan rechtzoekenden over het doen van een beroep op betalingsonmacht? Moeten partijen hier door middel van standaardbrieven op worden gewezen? Welke termijnen moeten in acht worden genomen? Wanneer dienen welke verklaringen te worden opgevraagd? Wat voor (bewijs)stukken dienen er op welk moment door de rechtzoekende te worden overlegd? Dergelijke vraagstukken spelen een rol bij de implementatie van de richtlijnen uit de twee arresten. De Belastingkamer van de Hoge Raad vraagt zich daarom af wat de beste manier is om deze richtlijnen te implementeren teneinde een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen conform de gestelde richtlijnen te behandelen wat tegelijkertijd bijdraagt aan de rechtszekerheid en rechtseenheid en niet in strijd is met het recht op toegang tot de rechter.

Het doen van (rechts)bronnenonderzoek zal leiden tot het in kaart brengen van de regelgeving rondom de behandeling van een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen. Door middel van dossieronderzoek en het afnemen van interviews met medewerkers van de Belastingkamer van de Hoge Raad, de Belastingkamer van rechtbank Den Haag en rechtbank Zeeland-West-Brabant, de RvS en het CBb kan achterhaald worden op welke wijze dergelijke beroepen op betalingsonmacht door natuurlijke personen in de praktijk worden aangepakt. De resultaten van dit afstudeeronderzoek zullen daarom niet enkel bruikbaar zijn voor de Belastingkamer van de Hoge Raad, maar ook voor de overige betrokken hoogste bestuursrechters, de vier gerechtshoven en de elf rechtbanken van Nederland.

1.2 Doelstelling, centrale vraag en deelvragen

1.2.1 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Het doel van dit onderzoek is om de Belastingkamer van de Hoge Raad, in het kader van de rechtseenheid en rechtszekerheid, te adviseren over de wijze waarop de richtlijnen uit het arrest van de Hoge Raad van 20 februari 2015 het beste geïmplementeerd kunnen worden in de behandelwijze van een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen.

1.2.2 Centrale vraag

De centrale vraag van dit afstudeeronderzoek luidt als volgt:

Op welke wijze kan de Belastingkamer van de Hoge Raad der Nederlanden, in het kader van de rechtseenheid en rechtszekerheid, de richtlijnen uit het arrest van de Hoge Raad van 20 februari 2015 het beste implementeren in de behandelwijze van een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen, door middel van het doen van literatuuronderzoek, dossieronderzoek en het afnemen van interviews?

1.2.3 Deelvragen

De deelvragen van dit afstudeeronderzoek luiden als volgt:

1. Aan welke wettelijke vereisten moet worden voldaan om beroep in cassatie in te kunnen stellen bij de Belastingkamer van de Hoge Raad?
2.
 - a. Wat is het doel en de functie van het heffen van griffierecht?
 - b. Hoe verhoudt het heffen van griffierecht zich tot artikel 6 EVRM?
 - c. Hoe verhoudt het heffen van griffierecht zich tot het rechtszekerheid- en rechtseenheidsbeginsel?
3. Welke rechtsregels vloeien voort uit de wet- & regelgeving met betrekking tot de heffing van het griffierecht bij de overige gerechtelijke instanties?
4. Welke rechtsregels vloeien voort uit de wet- & regelgeving en jurisprudentie met betrekking tot een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen bij de overige gerechtelijke instanties?
5. Hoe wordt een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen in de praktijk behandeld bij de overige gerechtelijke instanties?

1.3 Operationaliseren van begrippen

Hieronder volgen op alfabetische volgorde de woorden die gedurende dit afstudeeronderzoek regelmatig gebruikt zullen worden en een nadere begripsomschrijving behoeven.

- Bij gebruik van het begrip ‘overige gerechtelijke instanties’ wordt in dit onderzoek bedoeld op:
De vier gerechtelijke instanties van bestuursrechtelijke aard die in dit afstudeeronderzoek centraal staan, namelijk de Belastingkamer van de Hoge Raad, de Belastingkamer van rechtbank Den Haag, Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Hierbij representeert rechtbank Den Haag de overige elf rechtbanken van Nederland.
- Bij gebruik van het begrip ‘het beste’ wordt in dit afstudeeronderzoek bedoeld op:
De uniforme behandelwijze met betrekking tot het doen van een beroep op betalingsonmacht dat gehanteerd zal worden bij de Belastingkamer van de Hoge Raad. Deze behandelwijze dient overeen te komen met de behandelwijzen die worden gehanteerd bij de overige gerechtelijke instanties en moet bijdragen aan de rechtszekerheid en rechtseenheid. Enerzijds dient deze behandelwijze ervoor te zorgen dat intern de procedure soepel verloopt en anderzijds dient de rechtzoekende terug te kunnen vinden wat de exacte vereisten zijn voor het doen van een beroep op betalingsonmacht.
- Bij gebruik van het begrip ‘niet-ontvankelijkheid’ wordt in dit afstudeeronderzoek bedoeld op:
Een cassatieprocedure die is afgedaan op grond van artikel 8:41 lid 6 van de Awb.

Artikel 8:41 lid 6 Awb luidt: *‘Indien het bedrag niet tijdig is bijgeschreven of gestort, is het beroep niet ontvankelijk, tenzij redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest.’* Het betreft dus de zaken waarin het griffierecht niet of niet tijdig is voldaan.

- Bij gebruik van het begrip ‘richtlijnen’ wordt in dit afstudeeronderzoek bedoeld op:
De richtlijnen voor de behandeling van een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen zoals deze zijn vastgesteld in het arrest van de CRvB van 13 februari 2015 en het arrest van de Hoge Raad van 20 februari 2015.⁹

1.4 Onderzoeksmethoden

Gedurende mijn afstudeeronderzoek zal ik gebruik maken van de volgende onderzoeksmethoden: (rechts)bronnenonderzoek, literatuuronderzoek, dossieronderzoek en interviews. Het beantwoorden van de deelvragen zullen uiteindelijk leiden tot beantwoording van de centrale vraagstelling. Voor de beantwoording van de afzonderlijke deelvragen heb ik gebruik gemaakt van één of meer van bovengenoemde onderzoeksmethoden.

Deelvraag 1: Aan welke vereisten moet worden voldaan om beroep in cassatie in te kunnen stellen bij de Belastingkamer van de Hoge Raad?

Voor de beantwoording van deelvraag 1 is gebruik gemaakt van (rechts)bronnenonderzoek om in kaart te brengen aan welke vereisten moet worden voldaan teneinde een cassatieberoep in te dienen bij de Belastingkamer van de Hoge Raad. Hierbij wordt ingegaan op wie in cassatie kan gaan, welke termijnen er gelden, welke stukken er moeten worden ingediend en wat de gevolgen zijn indien er niet aan één of meer van deze vereisten is voldaan. Er is onderzocht wat er in de Algemene Wet Bestuursrecht en de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen is opgenomen over het procederen bij de Hoge Raad. Daarnaast heeft literatuuronderzoek bijgedragen aan het geven van achtergrondinformatie.

Deelvraag 2a: Wat is het doel en de functie van het heffen van griffierecht?

Voor de beantwoording van deelvraag 2a is gebruik gemaakt van (rechts)bronnenonderzoek en literatuuronderzoek om te beschrijven wat het uitgangspunt van de wetgever is geweest om de heffing van griffierecht in te voeren in de nationale wetgeving. Deze achtergrondinformatie draagt eraan bij beter te kunnen adviseren over de wijze waarop de richtlijnen geïmplementeerd dienen te worden, omdat er dan rekening mee gehouden kan worden dat hierbij niet wordt afgeweken van het doel en de functie van het heffen van griffierecht.

Deelvraag 2b: Hoe verhoudt het heffen van griffierecht zich tot artikel 6 EVRM?

Voor de beantwoording van deelvraag 2b is gebruik gemaakt van (rechts)bronnenonderzoek en literatuuronderzoek om te beschrijven wat artikel 6 EVRM zegt over de toegang tot een onafhankelijke rechter en of het heffen van griffierecht deze toegang al dan niet beperkt. Omdat het belastingrecht enkel onder Europese wetgeving valt indien er sprake is van een verzuim- dan wel vergrijpboete, is ook beschreven wat er

⁹ CRvB 13 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:282 en HR 20 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:354

in de nationale Grondwet wordt vermeld over de deze kwestie. Deze achtergrondinformatie draagt eraan bij beter te kunnen adviseren over de wijze waarop de richtlijnen geïmplementeerd dienen te worden, omdat er dan rekening mee gehouden kan worden dat hierbij niet wordt afgeweken van de Europese en nationale grondwetgeving.

Deelvraag 2c: Hoe verhoudt het heffen van griffierecht zich tot het rechtszekerheid- en rechtseenheidsbeginsel?

Voor de beantwoording van deelvraag 2c is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek om te beschrijven wat het rechtszekerheidsbeginsel en het rechtseenheidsbeginsel inhouden en op welke wijze het toepasbaar is bij het heffen van het griffierecht in het bestuursrecht.

Deelvraag 3: Welke rechtsregels vloeien voort uit de wet- & regelgeving met betrekking tot de heffing van het griffierecht bij de gerechtelijke instanties?

Voor de beantwoording van deelvraag 2 is gebruik gemaakt van (rechts)bronnenonderzoek om van zowel rechtbank Den Haag, als de Hoge Raad in kaart te brengen welke regels er gelden bij het betalen van griffierecht aan betreffende gerechtelijke instanties. Daarnaast heeft literatuuronderzoek bijgedragen aan het geven van achtergrondinformatie.

Deelvraag 4: Welke rechtsregels vloeien voort uit de wet- & regelgeving en jurisprudentie met betrekking tot een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen bij de gerechtelijke instanties?

Voor de beantwoording van deelvraag 3 zou in eerste instantie gebruik worden gemaakt van jurisprudentieonderzoek om te achterhalen onder welke feiten en omstandigheden een beroep op betalingsonmacht door een rechtspersoon werd gedaan. Maar omdat in de jurisprudentie relatief weinig over te vinden was, is er gekozen voor het doen van dossieronderzoek bij de Belastingkamer van de Hoge Raad. Wel zijn de twee arresten van de CRvB van 13 februari 2015 en de Hoge Raad van 20 februari 2015 gebruikt om de richtlijnen weer te geven die gehanteerd dienen te worden bij een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen.¹⁰ In de maanden maart en april is er acht keer een beroep op betalingsonmacht ingediend. Het onderzoeken van deze acht zaken heeft eraan bijgedragen te achterhalen op welk moment een beroep op betalingsonmacht werd ingediend, wat de gronden waren voor het doen van een beroep op betalingsonmacht, of het beroep op betalingsonmacht wel of niet werd toegewezen en wat voor effect dit heeft gehad op het verloop van de procedure. Er is dus duidelijk in kaart gebracht op welke wijze tot dusver de richtlijnen zijn geïmplementeerd met betrekking tot het doen van een beroep op betalingsonmacht door een natuurlijk persoon. Daarnaast heeft literatuuronderzoek bijgedragen aan het geven van achtergrondinformatie.

Deelvraag 5: Hoe wordt een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen in de praktijk behandeld bij de gerechtelijke instanties?

Voor de beantwoording van deelvraag 4 zijn vijf interviews afgenomen met meerdere medewerkers van de Belastingkamer van de Hoge Raad, de Belastingkamer van rechtbank Den Haag en rechtbank Zeeland-West-Brabant, het CBb en de ABRvS. De geïnterviewde personen zijn allen betrokken bij de afhandeling van de beroepen op betalingsonmacht. Door hen te interviewen kon in kaart worden gebracht welke regels er bij de

¹⁰ CRvB 13 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:282 en HR 20 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:354

diverse gerechtelijke instanties worden gehanteerd met betrekking tot de heffing van het griffierecht en een beroep op betalingsonmacht en op welke wijze de behandelwijzen van elkaar verschillen tussen de verschillende gerechtelijke instanties. De resultaten van deze interviews zijn met elkaar vergeleken teneinde te kunnen adviseren over de wijze waarop de richtlijnen uit de twee arresten het beste geïmplementeerd kunnen worden.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 tot en met hoofdstuk 4 vindt u een beschrijving van zowel het juridisch kader met waar nodig een theoretische toelichting. In ‘Hoofdstuk 2 – Beroep in cassatie’ kunt u allereerst terugvinden wat de algemene vereisten zijn en welke regels er gelden bij het starten van een cassatieprocedure. Een van deze vereisten is het betalen van griffierecht. Het heffen van griffierecht staat centraal in dit afstudeeronderzoek en zal daarom uitgebreid worden besproken in ‘Hoofdstuk 3 – Het griffierecht’. Het doen van een beroep op betalingsonmacht is op zijn beurt weer een uitzondering op het betalen van griffierecht, waarover u het nodige terug kunt lezen in ‘Hoofdstuk 4 – Een beroep op betalingsonmacht’. Er is bewust gekozen voor deze indeling, omdat u als lezer op deze wijze allereerst kunt lezen wat in beginsel de regels zijn met betrekking tot een cassatieprocedure. Vervolgens wordt er ingezoomd op één van deze vereisten, namelijk het griffierecht. Tot slot wordt er ingegaan op de uitzondering van het betalen van griffierecht, wat het doen van een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen inhoudt.

In hoofdstuk 5 tot en met hoofdstuk 8 vindt u de resultaten van het praktische gedeelte van dit onderzoek, de conclusie en de aanbevelingen. In ‘Hoofdstuk 5 – Behandelwijze Hoge Raad’ wordt door middel van dossieronderzoek en de afgenomen interviews in kaart gebracht op welke wijze de richtlijnen uit de uitspraak van de Hoge Raad van 20 februari 2015 momenteel in de praktijk worden gehanteerd en welke handelingen hierbij door de (griffie)medewerkers van de Belastingkamer van de Hoge Raad worden verricht. In ‘Hoofdstuk 6 – Behandelwijzen overige instanties’ wordt aan de hand van interviews met juridische medewerkers van de overige gerechtelijke instanties beschreven op welke wijze de behandelwijzen in de praktijk van elkaar verschillen. Op basis van de resultaten wordt in hoofdstuk 8 de conclusie en in hoofdstuk 9 de aanbevelingen van dit afstudeeronderzoek beschreven.

2) BEROEP IN CASSATIE

In dit hoofdstuk wordt allereerst uitleg gegeven over de Belastingkamer van de Hoge Raad. Vervolgens wordt weergegeven wat in beginsel de vereisten zijn voor het instellen van beroep in cassatie bij de Belastingkamer van de Hoge Raad, zoals deze zijn weergegeven in de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (hierna: AWR) en de Awb.¹¹ De algemene regels met betrekking tot het cassatieberoep in een belastingzaak staat geregeld in hoofdstuk V, afdeling 4 van de AWR, waarbij delen van de Awb van overeenkomstige toepassing worden verklaard.¹² Omdat het griffierecht (één van de vereisten voor het instellen van beroep in cassatie) centraal staat in dit onderzoek, wordt dit uitgebreid besproken in het volgende hoofdstuk.

2.1 Over de Belastingkamer bij de Hoge Raad

De Hoge Raad is de hoogste rechter in Nederland op het gebied van het civiel-, straf- en belastingrecht en tevens cassatierechter. Dit wil zeggen dat de feiten in een zaak niet opnieuw worden onderzocht, maar dat er wordt uitgegaan van de feiten zoals die zijn vastgesteld bij de vorige rechtelijke instantie. De Hoge Raad toetst of het Gerechtshof (of de rechtbank) in zijn uitspraak het recht juist heeft geïnterpreteerd en toegepast en of de betreffende uitspraak voldoende en begrijpelijk is gemotiveerd. Er wordt dus bekeken of er sprake is van schending van het recht of verzuim van vormen. De cassatieprocedure is erop gericht om de rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming te bevorderen en te verzekeren. In het organogram in bijlage I vindt u de structuur van de verschillende afdelingen binnen de Hoge Raad.

De Belastingkamer van de Hoge Raad behandelt overwegend belastingzaken, te vinden in het Reglement van Inwendige Dienst van de Hoge Raad der Nederlanden ex artikel 75 lid 4 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie. Het betreft hier zowel belastingen en heffingen van de rijksoverheid als van lagere overheden, zoals provincies, gemeenten en waterschappen. Daarnaast behandelt de Belastingkamer cassatieberoepen tegen uitspraken van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Tot de taak van de Belastingkamer behoort verder de behandeling van cassatieberoepen tegen uitspraken van de douanekamer van het Gerechtshof in Amsterdam.

De Belastingkamer is onderverdeeld in kamer A en kamer B. Kamer A houdt zich bezig met belastingzaken die zijn gericht op rechtspersonen. Kamer B houdt zich bezig met onder andere Inkomstenbelasting niet-winst, loonbelasting en premieheffing, erf- en schenkbelasting, belastingen van lagere overheden en belastingen van rechtsverkeer en is gericht op natuurlijke personen.

2.2 Waartegen kan beroep in cassatie worden ingesteld?

Op grond van artikel 28, lid 1 van de AWR wordt het voor partijen mogelijk gemaakt om beroep in cassatie in te stellen tegen een uitspraak van het gerechtshof. Tegen uitspraken op verzet van de rechtbank bestaat er geen mogelijkheid om in hoger beroep te gaan, maar kan er ex lid 2 wel rechtstreeks een cassatieberoep worden ingediend. Rechtstreeks in cassatie gaan – sprongcassatie -, is ook mogelijk wanneer het gaat om andere

¹¹ HR – *In beroep bij de Hoge Raad in belastingzaken*

¹² Van de Merwe 2013 – *Hoofdzaken formeel belastingrecht*

uitspraken van de rechtbank. Wel moet er dan aan de voorwaarde van lid 3 worden voldaan, namelijk dat beide partijen hiermee hebben ingestemd. Hiermee vervalt echter wel de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen. De termijn voor het instellen van een cassatieberoep bedraagt op grond van artikelen 6:24 en 6:7 Awb zes weken.

Het is in beginsel niet mogelijk om beroep in cassatie in te stellen tegen een mondelinge uitspraak van het gerechtshof. Wordt er beroep in cassatie ingesteld tegen een mondelinge uitspraak, dan dient op grond van artikel 28b AWR de mondelinge uitspraak vervangen te worden door een schriftelijke uitspraak, tenzij het beroep in cassatie kennelijk niet-ontvankelijk is of de Hoge Raad anders bepaalt. Een afschrift van deze schriftelijke uitspraak wordt tevens gelijktijdig aan de partijen verzonden.

2.3 Wie kunnen beroep in cassatie instellen?

Onze Minister en/of de belanghebbende kunnen tegen één van de in de vorige paragraaf genoemde uitspraken beroep in cassatie instellen op grond van artikel 28 AWR. De belanghebbende kan zowel een natuurlijk persoon of een rechtspersoon zijn.

2.3.1 Onze Minister

Met het begrip 'Onze Minister' wordt op grond van artikel 3, sub a AWR bedoeld op Onze Minister van Financiën.

Artikel 3, sub a AWR

De belastingwet verstaat onder:

a. Onze Minister: Onze Minister van Financiën

2.3.2 Natuurlijke personen

Een natuurlijk persoon is een mens die drager van rechten en verplichtingen kan zijn.¹³ Het is een mens van vlees en bloed, met een identiteit, afstamming, geboorteplaats en geboortedatum. Een natuurlijk persoon ontstaat, op grond van artikel 2:1 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW), door de geboorte, indien het kind levend ter wereld komt.

2.3.3 Rechtspersonen

Artikel 2:5 BW bepaalt dat een rechtspersoon, wat het vermogensrecht betreft, gelijk wordt gesteld aan een natuurlijk persoon, tenzij uit de wet het tegendeel voortvloeit. Dit wil zeggen dat een rechtspersoon als een natuurlijk persoon kan optreden in het rechtsverkeer en dus een rechtszaak kan aanspannen.

Rechtspersonen zijn in de volgende drie categorieën te verdelen:

1. Publiekrechtelijke rechtspersonen ex artikel 2:1 BW

Hieronder behoren de Staat, de provincies, de gemeenten, de waterschappen, alsmede alle lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is verleend. Ook andere lichamen, waaraan een deel van de overheidstaak is opgedragen, bezitten

¹³ Kakebeeke-van der Put & Neleman 1978, paragraaf 7 & 8

rechtspersoonlijkheid, indien dit uit het bij of krachtens de wet bepaalde volgt.

2. Kerkgenootschappen ex artikel 2:2 BW

Hieronder behoren de kerkgenootschappen, alsmede hun zelfstandige onderdelen en lichamen waarin zij zijn verenigd.

3. Privaatrechtelijke rechtspersonen ex artikel 2:3 BW

Hieronder behoren verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen, naamloze vennootschappen, besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid en stichtingen.

2.4 Beroepschrift in cassatie

Een cassatieberoep wordt aanhangig gemaakt door het indienen van een beroepschrift in cassatie. De formele vereisten te stellen aan een beroepschrift in cassatie zijn vergelijkbaar met die te stellen aan bezwaar- of beroepschrift, te vinden in artikel 6:4 tot en met 6:11 van de Awb. Artikel 6:24 Awb bepaalt dat de artikelen van afdeling 6.2 van de Awb, met uitzondering van artikel 6:12 Awb, van toepassing zijn indien het mogelijk is beroep in cassatie in te stellen. In het beroepschrift moet opgenomen worden wat de gronden zijn voor het instellen van beroep in cassatie. Daarnaast moet het zijn ondertekend, van een datum zijn voorzien en dient een kopie van de bestreden uitspraak te worden meegezonden.

Artikel 6:5 Awb

-1 Het bezwaar- of beroepschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:

- a. De naam en het adres van de indiener;*
- b. De dagtekening;*
- c. Een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar of beroep is gericht;*
- d. De gronden van het bezwaar of beroep.*

-2 Bij het beroepschrift wordt een afschrift van het besluit waarop het geschil betrekking heeft, overlegd.

Het beroepschrift in cassatie is op tijd als het door de Belastinggriffie van de Hoge Raad is ontvangen binnen zes weken na de verzending van de bestreden uitspraak aan de partijen. De datum van verzending staat vermeld op de uitspraak. Het beroepschrift in cassatie is ook op tijd indien het binnen de termijn van zes weken is verzonden, maar buiten de gestelde termijn door de Belastinggriffie van de Hoge Raad wordt ontvangen. Wordt er niet voldaan aan de vereisten van artikel 6:5 Awb, dan krijgt de rechtzoekende een termijn van vier weken om de verzuimen te herstellen. Worden deze verzuimen niet of niet tijdig hersteld dan zal het beroepschrift in cassatie niet-ontvankelijk worden verklaard.

2.4.1 Pro forma beroepschrift in cassatie

Indien de indiener van het beroepschrift in cassatie meer tijd nodig heeft voor het volledig opstellen van het beroepschrift in cassatie, kan een pro forma beroepschrift in cassatie in worden gediend. Hierin staan de gronden voor het indienen van beroep in cassatie niet opgenomen, maar op deze wijze wordt er al wel melding gemaakt dat er beroep in cassatie zal worden ingesteld. Wel dient een kopie van de bestreden uitspraak te worden meegezonden en moet er worden verzocht om een extra termijn voor het opstellen van het volledige beroepschrift in cassatie. Deze extra termijn bedraagt zes weken, gerekend vanaf de dagtekening van het pro forma beroepschrift in cassatie.

2.5 Mededeling

In artikel 28a van de AWR wordt in lid 1 bepaald dat de griffier van de Hoge Raad zo spoedig mogelijk mededeling doet van het ingestelde beroep in cassatie aan de griffier van het gerecht dat de aangevallen uitspraak heeft gedaan. Op grond van lid 2 door de griffier van dit gerecht, onverwijld aan de griffier van de Hoge Raad, een afschrift gezonden van de uitspraak en de op de uitspraak betrekking hebbende gedingstukken die onder hem berusten. Indien nodig maakt de griffier een proces-verbaal op van de zitting en zendt dit toe aan de griffier van de Hoge Raad.

2.6 Procesvertegenwoordiging

Op grond van artikel 8:21, lid 1 en lid 2, Awb is er bij een cassatieprocedure in een belastingzaak geen sprake van verplichte procesvertegenwoordiging. Dit betekent dat partijen niet verplicht zijn om een advocaat, een belastingadviseur of een andere deskundige in te schakelen.

2.7 Conclusie

Om een cassatieprocedure te kunnen starten bij de Belastingkamer van de Hoge Raad, de hoogste rechter op het gebied van het belastingrecht, dient er (door zowel de partijen, als de griffier) aan de wettelijke vereisten van de AWR en de Awb te worden voldaan zoals deze zijn beschreven in 2.1 tot en met 2.6. Wordt er niet voldaan aan deze wettelijke vereisten, dan krijg de rechtzoekende een termijn voor het herstellen van de verzuimen. Worden de verzuimen niet op tijd hersteld, dan zal het beroepschrift in cassatie niet-ontvankelijk worden verklaard. Ook het voldoen van het griffierecht behoort tot de vereisten, maar dit behoeft, in het kader van dit afstudeeronderzoek, een uitgebreidere uitleg en zal daarom in het volgende hoofdstuk worden besproken.

3) HET GRIFFIERECHT

In dit hoofdstuk wordt algemene en historische informatie gegeven met betrekking tot het heffen van griffierecht. Vervolgens wordt er ingegaan op het doel en de functie van het heffen van griffierecht en hoe dit zich verhoudt tot het recht op de toegang tot de rechter. Tot slot wordt beschreven welke (rechts)regels er gelden bij het heffen van het griffierecht bij de vier gerechtelijke instanties die centraal staan in dit afstudeeronderzoek.

3.1 Algemene informatie over het griffierecht

In de nationale wet wordt er geen definitie gegeven aan het begrip 'griffierecht'. Op de juridische begrippenlijst, die te vinden is op www.rechtspraak.nl, wordt aan dit begrip echter de volgende definitie gegeven: 'Griffierecht is het bedrag dat aan een gerecht moet worden betaald als men een civiele zaak of bestuursrechtzaak start, of daarin gedaagde is.'¹⁴

Griffierechten moeten worden gezien als rechten, zijnde betalingen die de overheid krachtens algemene regels vordert ter zake van concrete door haar individueel bewezen diensten.¹⁵ Deze rechten kunnen onder andere worden onderverdeeld in gebruiksrechten en genotsrechten. Wanneer het gebruiksrechten betreft, dan wordt voor het (fysieke) gebruik van een publieke voorziening aan de overheid betaald. Een voorbeeld hiervan is het begrafenisrecht voor een graf op een gemeentelijke begraafplaats. Gaat het om genotsrechten, dan is er sprake van een vergoeding die een burger aan de overheid betaald voor het (directe) voordeel dat hij van de overheid heeft. Het meest bekende voorbeeld hiervan is een lege voor een vergunning.

Ook het griffierecht valt onder genotsrechten en kan het best worden omschreven als de kosten die betaald worden aan een gerechtelijke instantie om een procedure in civielrechtelijke en bestuursrechtelijke zaken bij een gerecht aanhangig te maken.

3.2 De historie van het griffierecht

Aan het einde van de 18^e eeuw was er al in bepaalde vorm sprake van het heffen van een recht teneinde processtukken in te kunnen dienen of een zaak aanhangig te maken bij een gerechtelijke instantie. Dit werd in 1798 namelijk geregeld in de zogenoemde 'Wet omtrent het Zegel'.¹⁶ Voor een vastgesteld bedrag kon een zegel worden gekocht, welke op het beroepsschrift diende te worden geplakt. Beroepsschriften konden dan ook enkel worden ingediend op gezegeld papier. Werd er een beroepsschrift ingediend zonder zegel, dan werd er geen beslissing genomen over het voorgelegde geschil.

In 1799 kreeg het griffierecht meer de vorm van het griffierecht zoals wij dat kennen in de huidige tijd. Toen werd in de 'Wet, houdende vaststelling der Regten van Griffie ten voordeele der Republiek, in de burgerlijke Vierscharen en die van Koophandel' vastgelegd dat door de griffier voor elke ingediende zaak een recht werd geheven.

¹⁴ Juridische begrippenlijst – www.rechtspraak.nl

¹⁵ Hofstra 1992, p.22

¹⁶ Van Schoonhoven 1816, p. 41

3.2.1 Het griffierecht in belastingzaken

Omdat het aantal beroepen in belastingzaken sterk toenam, werd met ingang van 1 maart 1983 besloten ook in belastingzaken het griffierecht te heffen. De Commissie van Advies inzake werkwijze en normen Belastingkamers van de Gerechtshoven deed hier echter de volgende uitspraak over: ‘ De invoering van griffierecht wordt gezien als één van de maatregelen die een beperking van het aantal beroepen teweeg brengt; het instellen van beroep zou minder eenvoudig of minder aantrekkelijk kunnen worden gemaakt in die gevallen waarin dit rechtsmiddel geen redelijke kans van slagen biedt of waarin het financiële belang voor de betrokkenen zeer gering is’.¹⁷

3.3 Het doel en de functie van het griffierecht

Aangenomen kan worden dat het heffen van griffierecht de toegang tot de rechter niet in de weg staat. Deze ‘heffing aan de poort’ dient er allereerst voor om de overheidskosten uit de heffing van de griffierechten op peil te laten blijven met de kosten van de rechtspraak.¹⁸ Daarnaast is het heffen van griffierecht erop gericht om de rechtszoekende een zorgvuldige afweging te laten maken over de vraag of het voorleggen van een zaak aan de (bestuurs)rechter zinvol is.¹⁹

3.3.1 De instrumentele en budgettaire functie

Het heffen van griffierecht heeft dus twee functies, namelijk een instrumentele functie en een budgettaire functie. Beide functies zullen hieronder worden besproken.

Eenzijds houdt de instrumentele functie in dat er een financiële drempel is. Dit zorgt ervoor dat het indienen van een beroepsschrift zonder uitzicht op een kansrijke procedure wordt ontmoedigd, zodat er niet onnodig wordt geprocedeerd over onbelangrijke geschillen. Zoals besproken in hoofdstuk 2.6 is er geen sprake van een verplichte procesvertegenwoordiging door een advocaat of andere deskundige gedurende een fiscale procedure, dus vormt het betalen van het griffierecht in feite de enige verplichte wettelijke kostenpost. In 1983 werd deze instrumentele functie, oftewel de financiële drempel, door de Commissie van Advies inzake werkwijze en normen Belastingkamers van de Gerechtshoven als een doorslaggevend gezien voor de invoering van het heffen van het griffierecht. Ook gedurende de parlementaire behandeling van de huidige Awb is aangevoerd dat het heffen van griffierecht eraan kan bijdragen dat de rechtzoekende een zorgvuldigere afweging maakt van het belang dat ten grondslag ligt aan een gerechtelijke procedure en de inspanningen en kosten die gepaard gaan bij het vormen van een rechterlijke uitspraak.²⁰

Anderzijds heeft het heffen van griffierecht een budgettaire functie, wat inhoudt dat de rechtzoekende een bijdrage betaalt aan de rechtspleging.²¹ Het doel hiervan is om een deel van de administratieve kosten van de gerechtelijke instantie te dekken. Voorheen bestond er een systeem waarbij de griffie van een gerechtelijke instantie allerlei kleinere kostenposten had, ook wel bureaunkosten genoemd. In 1960 werd echter besloten af te zien van dit systeem en bestond er geen verband meer tussen de diverse handelingen van de griffie en de

¹⁷ Rapport I Commissie van Advies inzake werkwijze en normen Belastingkamers van de Gerechtshoven, p. 18 en 19

¹⁸ Ernste 2014

¹⁹ Kamerstukken II, 1984/85, 18 835, nr. 3, blz. 6 en Kamerstukken II, 1991/2, 22 495, nr. 3, blz. 125

²⁰ Kamerstukken II, 1981/1982, 17 379, nr. 3

²¹ Stevens en Lubbers 1994

daarbij behorende kosten.²² Er is in 1980 vervolgens een nieuw beginsel geïntroduceerd, namelijk het profijtbeginsel. Hierbij wordt uitgegaan van het idee dat natuurlijke personen en rechtspersonen moeten bijdragen aan de kosten van voorzieningen die door de overheid worden aangeboden, omdat zij simpelweg profijt hebben van deze voorzieningen.

In de jaren '80 van de vorige eeuw waren er discussies aan de gang over de balans tussen de instrumentele functie en de budgettaire functie. Toentertijd werd door het kabinet voorgesteld om het heffen van griffierecht te gebruiken als een volumemaatregel om zo het aantal kansloze beroepsprocedures te verminderen. De Tweede Kamer heeft toen echter de motie Lansink aangenomen waarin het volgende werd geoordeeld: 'het griffierecht mag slechts dienen ter dekking van normaal te achten administratiekosten'.²³ De regering moest hiermee afzien van de gedachte dat het griffierecht als middel werd gehanteerd om het aantal kansloze beroepsprocedures te verminderen. Met andere woorden betekent dit dat de budgettaire functie de enige geldende functie is van het heffen van het griffierecht.

3.4 Artikel 6 EVRM

Artikel 6 EVRM, waarin het recht op een eerlijk proces wordt beschermd, is door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) ontwikkeld tot één van de belangrijkste verdragsrechten.

Artikel 6, lid 1 EVRM

-1 Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. De uitspraak moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden onttrokken, gedurende de gehele terechtzitting of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of nationale veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privé leven van procespartijen dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bijzondere omstandigheden strikt noodzakelijk worden geoordeeld, wanneer de openbaarheid de belangen van een behoorlijke rechtspleging zou schaden.

Dit recht staat ook vastgelegd in artikel 14 van het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna IVBPR) en artikel 47 van het Europees Handvest (hierna: EU Handvest). Het EHRM heeft op grond van een uitspraak in juni 2002 besloten dat het recht op toegang tot de rechter ook onder het bereik van artikel 6 EVRM valt.²⁴ In lijn met de strekking van deze uitspraak heeft de Hoge Raad geoordeeld dat het recht door middel van financiële drempels, waaronder in dit geval het heffen van griffierecht moet worden verstaan, beperkt mag worden zolang de kern van het recht niet wordt aangetast.

In wezen vormt de hoogte van het griffierecht geen belemmering van de toegang tot de rechter.²⁵ Toch wordt er door diverse fiscalisten betoogd dat het (verhogen van) griffierecht in strijd kan zijn met de bepaling uit artikel 6 EVRM. Deze fiscale experts zijn zelfs van mening dat er in bestuurszaken geen griffierecht geheven dient te worden, gezien het feit dat de rechter de enige bescherming kan bieden aan een burger tegenover de

²² Kamerstukken II, 1959/1960, 5090

²³ Kamerstukken II 1983/84, 17 931, nr. 28

²⁴ EHRM 23 juni 2002, nr. 36985/97, NTFR 2002/1396, BNB 2003/2

²⁵ HR 10 januari 2001, ECLI:NL:HR:2001:AA9393

overheid of organisaties van de overheid.²⁶ Het is een proportionaliteitsvereiste dat de relatie tussen de belastingplichtige en het bestuursorgaan transparant wordt.

3.4.1 De bestuurlijke boete

Belastingzaken vallen op grond van de uitspraak 'Ferrazzini tegen Italië' enkel onder het Europese verdragsrecht wanneer er sprake is van een bestuurlijke boete in de betreffende zaak.²⁷ In de AWR wordt een bestuurlijke boete onderscheiden in verzuimboeten (artikelen 67a t/m 67ca AWR) en vergrijpboeten (artikelen 67d t/m 67f AWR). Verzuimboeten worden opgelegd voor minder ernstige feiten en vergrijpboeten worden opgelegd voor ernstigere feiten. De Hoge Raad heeft het stelsel van de bestuurlijke boeten in een aantal zaken getoetst aan Europese mensenrechtenverdragen. Hierdoor is het beeld van de bestuurlijke boete aanzienlijk veranderd ten opzichte van de oorspronkelijke bedoeling van de bestuurlijke boete in de AWR. Volgens het originele uitgangspunt wordt een bestuurlijke boete namelijk gezien als een administratief af te handelen sanctie, wat buiten het bereik van het strafrecht ligt.

De bestuurlijke boete wordt nu echter gedefinieerd als een bestuurlijke sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom, die is gericht op bestraffing van de overtreder. Ook is een dergelijke bestuurlijke boete te zien als een vorm van strafvervolgning, *criminal charge* genoemd, waardoor het onder het bereik van artikel 6, lid 1 EVRM valt.²⁸

Hierbij is de vraag dus of het heffen van griffierecht een belemmering vormt van het recht op de vrije toegang tot de rechter, indien er een bestuurlijke boete in het geding is. Hierover is door de Hoge Raad besloten dat niet iedere heffing van het griffierecht in strijd is met artikel 6 EVRM, omdat het in deze bepaling enkel gaat om het verzet tegen de heffing van een zodanig bedrag van het griffierecht, dat dit een wezenlijke belemmering van de toegang tot de rechter vormt. Een voorbeeld waarin dit wel het geval was, deed zich voor in het 'Fierensmarge-arrest'.²⁹ In deze zaak ging het erom dat de zogenoemde Fierensmarge een effectieve betwisting van de rechtmatigheid van de WOZ-beschikking verhindert. Wordt de WOZ-waarde onjuist vastgesteld, dan is het zaak dat een burger zich hiertegen kan verweren, ongeacht de hoogte van het bedrag. Het heffen van een griffierecht dat hoger ligt dan de kosten van het bestreden belang zou een belemmering van de vrije toegang tot de rechter op kunnen leveren.

3.4.2 Nationale grondwetgeving

In de Nederlandse Grondwet (hierna: Gw) ontbreekt een algemeen recht op een eerlijk proces. Er zijn echter bepalingen opgenomen in de Gw die raken aan het recht op een eerlijk proces en daarmee het recht op de toegang tot de rechter. Dit is in 2009 onderzocht door hoogleraar Barkhuysen in samenwerking met mr. Van Emmerik en prof. Gerards en weergegeven in het rapport '*De toegang tot de rechter en een eerlijk proces in de Grondwet? Behoeft de Nederlandse Grondwet aanvulling met een recht op toegang tot de rechter en een eerlijk proces?*'.³⁰ Zo is in artikel 15 Gw het zogenaamde *habeas corpus*-principe opgenomen, wat wil zeggen dat het

²⁶ Niessen 2011, Stevens 2011, Van Amersfoort 2011

²⁷ EHRM 12 juli 2001, nr. 44759/98, Ferrazzini tegen Italië, BNB 2005/222

²⁸ Poelmann en Bozia 2013, p. 23

²⁹ HR 22 oktober 2010, nr. 08/02324, LJN:BL1943, r.o. 3.4.2

³⁰ Barkhuysen, Van Emmerink, Gerards 2009

recht op toegang tot de rechter in elk geval absoluut is wanneer er sprake is van vrijheidsberoving. *Ius de non evocando*, te vinden in artikel 17 Gw, bepaalt dat niemand tegen zijn wil kan worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent. Dit betekent dat een burger niet ten gevolge van overheidsingrijpen kan worden afgehouden van een bij de wet opengestelde rechtsgang. Tot slot staan in hoofdstuk 6 van de Gw (rechtspraak) diverse bepalingen die raken aan het recht op een eerlijk proces en het recht op de toegang tot de rechter, zoals de benoeming van de bevoegdheid van een rechter op grond van artikelen 112 en 115 Gw, de inrichting van de rechterlijke macht op grond van artikel 116 Gw of de openbaarheid en motivering van vonnissen op grond van artikel 121 Gw.

3.5 Rechtszekerheid en rechtseenheid

Zoals in de centrale vraagstelling van dit afstudeeronderzoek naar voren komt, dient het griffierecht geheven te worden met inachtneming van de beginselen van rechtszekerheid en rechtseenheid.

Het rechtszekerheidsbeginsel is niet gecodificeerd en houdt in dat de besluiten van de Hoge Raad zó geformuleerd dienen te worden dat de burger precies weet waar hij aan toe is of wat er van hem wordt verlangd. Daarnaast houdt dit ook de plicht van de Hoge Raad in om de regels juist en consequent toe te passen. De burger dient als zwakkere partij tegenover (een organisatie van) de overheid te genieten van een hogere mate van rechtsbescherming.

Wanneer we het hebben over rechtseenheid, dan hebben we het over de Awb die beoogt tegen te gaan dat eenzelfde onderwerp op verschillende plaatsen in de wetgeving op verschillende wijzen wordt geregeld. Er wordt volgens Van Kreveld gestreefd naar een dergelijke rechtseenheid om het bestuursrecht beter toegankelijk en eenvoudiger toepasbaar te maken voor deelnemers aan het rechtsverkeer.³¹ Kortman is van mening dat het begrip rechtseenheid formeel dient te worden opgevat, namelijk dat het geheel aan rechtsregels en de op die regels berustende rechtshandelingen en rechtsgevolgen is te herleiden tot en conform aan een basisregel.³² Het rechtseenheidsbeginsel is toepasbaar op het heffen van griffierecht, omdat de Hoge Raad ernaar streeft hier een uniform systeem voor te hanteren.

3.6 Het huidige griffierechtstelsel

Het huidige stelsel met betrekking tot het heffen van griffierechten in bestuurszaken is per 1 januari 1994 in artikel 8:41 Awb opgenomen en in werking getreden.³³ In dit artikel staat niet alleen vastgesteld dat er griffierecht verschuldigd is, maar ook hoe de procedure eruit ziet.

Artikel 8:41 Awb

-1 Van de indiener van het beroep wordt door de griffier een griffierecht geheven.

-2 Het griffierecht bedraagt:

- a. €45 indien door een natuurlijk persoon beroep is ingesteld tegen een besluit als omschreven in de bij deze wet behorende Regeling verlaagd griffierecht,
- b. €165 indien door een natuurlijk persoon beroep is ingesteld tegen een ander besluit,

³¹ Van Kreveld 2004

³² Kortmann 2007, p. 405-406

³³ Wetsvoorstel 22 495, Kamerstukken II, 1994, 19903, Stb. 650

c. €328 indien anders dan door een natuurlijk persoon beroep is ingesteld.

-3 Indien het een beroepschrift tegen twee of meer samenhangende besluiten dan wel van twee of meer indieners tegen hetzelfde besluit betreft, is eenmaal griffierecht verschuldigd. Dit griffierecht is gelijk aan het hoogste van de bedragen die bij toepassing van het tweede lid verschuldigd zouden zijn geweest.

-4 De griffier deelt de indiener van het beroepschrift mede welk griffierecht is verschuldigd en wijst hem daarbij op het bepaalde in het vijfde en zesde lid.

-5 Het griffierecht dient binnen vier weken na verzending van de mededeling van de griffier te zijn bijgeschreven op de rekening van het gerecht dan wel ter griffie te zijn gestort.

-6 Indien het bedrag niet tijdig is bijgeschreven of gestort, is het beroep niet-ontvankelijk, tenzij redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest.

-7 Indien het beroep wordt ingetrokken omdat het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk aan de indiener van het beroepschrift is tegemoetgekomen, vergoedt het bestuursorgaan aan de indiener het door deze betaalde griffierecht.

-8 In andere gevallen kan het bestuursorgaan, indien het beroep wordt ingetrokken, het betaalde griffierecht geheel of gedeeltelijk vergoeden.

Binnen het bestuursrecht, en dus het belastingrecht, wordt het griffierecht voor het starten van een beroep in cassatie jaarlijks verhoogd, zo ook per 1 januari 2015.³⁴ De hoogte van het griffierecht kan verschillen en de bedragen bij de Belastingkamer van de Hoge Raad staan momenteel vastgesteld op €123, €248 en €497, afhankelijk van de vraag of het gaat om natuurlijke personen die een beroep in cassatie indienen (lager tarief), dan wel rechtspersonen die een beroep in cassatie indienen (hoger tarief). Het midden tarief wordt gehanteerd voor natuurlijke personen die een beroep in cassatie indienen met betrekking tot dividendbelasting, omzetbelasting, belasting van personenauto's en motorrijwielen, belastingen op milieugrondslag, accijnzen en verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van enkele andere producten.

De partij, een belastingplichtige of een bestuursorgaan, die een beroepschrift in cassatie indient bij de Belastingkamer van de Hoge Raad is, op grond van artikel 8:41 Awb, griffierecht verschuldigd. De griffier deelt de indiener van het beroepschrift in cassatie mede welke van de drie tarieven van het griffierecht verschuldigd is door middel van het verzenden van een nota. Dit griffierecht dient binnen vier weken na verzending van de mededeling van de griffier te zijn bijgeschreven op de rekening van de Belastingkamer van de Hoge Raad, dan wel ter griffie zijn gestort. Gebeurt dit niet, dan wordt er, per aangetekende post, een aanmaning verstuurd waarin nogmaals een termijn van vier weken wordt gegeven om het griffierecht te voldoen. Wordt het griffierecht niet of niet tijdig betaald, dan wordt het cassatieberoep niet-ontvankelijk verklaard en komt de zaak dus niet toe aan een inhoudelijke behandeling, tenzij redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest.³⁵ De bedrijfsvoeringstaken van alle gerechten, waaronder dus de Belastingkamer van de Hoge Raad, en andere instanties van de Rechtspraak zijn ondergebracht in één landelijk dienstencentrum, namelijk het Landelijk Dienstencentrum voor de Rechtspraak (hierna: LDCR).³⁶ Dit wil zeggen dat het LDCR verantwoordelijk is voor de administratieve afhandeling van het heffen van griffierecht.

³⁴ Kamerstukken II 2014, 37 105

³⁵ Kosten van de procedure – De Hoge Raad der Nederlanden

³⁶ LDCR – Over het Landelijk Dienstencentrum, www.rechtspraak.nl

3.6.1 Griffierecht bij de overige gerechtelijke instanties

Omdat in dit afstudeeronderzoek de regels met betrekking tot het heffen van het griffierecht bij het CBb, de ABRvS en de Belastingkamer van de rechtbanken ook relevant zijn, wordt hieronder een beschrijving gegeven van de regels die deze gerechtelijke instanties hanteren. De bedragen voor het griffierecht worden bij regeling, op grond van artikel 11:2 Awb jaarlijks geïndexeerd en wijzigingen vinden plaats in het Besluit proceskosten bestuursrecht.³⁷ Ook hier In bijlage II is een overzicht met de huidige griffierechtstarieven van de vier gerechtelijke instanties opgenomen.

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven

Het CBb, gevestigd in Den Haag, is de hoogste bestuursrechter op het terrein van het sociaaleconomisch bestuursrecht. Daarnaast fungeert het in hoger beroep als tuchtrechter en als de hogere beroepsinstantie voor zaken waarop bepaalde economische wetten van toepassing zijn, zoals de Mededingingswet en de Telecommunicatiewet.

De Awb, zoals eerder beschreven, en artikelen 2 t/m 7 van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie (hierna: Wbbo) zijn van toepassing op de werkwijze van het CBb en gedurende het voeren van een procedure bij het CBb, tenzij in de bijzondere wetgeving anders wordt aangegeven. Voor de behandeling van een (hoger) beroep bij het CBb dient griffierecht te worden betaald, waarvan de tarieven periodiek worden aangepast. In de tabel in bijlage II staan de tarieven vermeld die per 1 januari 2015 gelden. Aan de indiener van het (hoger) beroepschrift wordt door het CBb een nota verstuurd, waarop de hoogte van het griffierecht vermeld staat en dat het binnen een termijn van vier weken dient te zijn voldaan. Gebeurt dit niet, dan wordt er, per aangetekende post, een aanmaning verstuurd waarin nogmaals een termijn van vier weken wordt gegeven om het griffierecht te voldoen. Het niet of te laat betalen leidt er in beginsel toe dat het beroepschrift niet-ontvankelijk wordt verklaard wat betekent dat het (hoger) beroep niet inhoudelijk in behandeling wordt genomen. Bij het CBb is het LDCR verantwoordelijk voor de administratieve afhandeling van het heffen van griffierecht.

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

De Raad van State, gevestigd in Den Haag, is onafhankelijk adviseur van de regering over de wetgeving en bestuur en tevens hoogste algemene bestuursrechter. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State houdt zich bezig met het doen van uitspraken over geschillen tussen burgers en de overheid of geschillen tussen overheden onderling op het terrein van vreemdelingenrecht, milieu of ruimtelijke ordening.

De Awb, zoals eerder beschreven, Hoofdstuk 4 van de Grondwet (hierna: Gw) en artikelen 30 t/m 45 van de Wet op de Raad van State (hierna: Wet RvS) zijn in beginsel van toepassing op de werkwijze van de ABRvS en gedurende het voeren van een procedure bij ABRvS, tenzij in de bijzondere wetgeving anders wordt aangegeven. Voor de behandeling van een hoger beroep bij ABRvS dient griffierecht te worden betaald, waarvan de tarieven periodiek worden aangepast. In de tabel in bijlage II staan de tarieven vermeld die per 1 januari 2015 gelden. Aan de indiener van het hoger beroepschrift wordt door het CBb een nota verstuurd,

³⁷ Kamerstukken II 2014, 591110

waarop de hoogte van het griffierecht vermeld staat en dat het binnen een termijn van vier weken dient te zijn voldaan. Gebeurt dit niet, dan wordt er, per aangetekende post, een aanmaning verstuurd waarin nogmaals een termijn van vier weken wordt gegeven om het griffierecht te voldoen. Het niet of te laat betalen leidt er in beginsel toe dat het beroepschrift niet-ontvankelijk wordt verklaard wat betekent dat het (hoger) beroep niet inhoudelijk in behandeling wordt genomen. Anders dan bij de Hoge Raad en het CBb heeft de RvS een financiële afdeling dat verantwoordelijk is voor de administratieve afhandeling van het heffen van griffierecht.

De Belastingkamer van rechtbank Den Haag

Rechtbank Den Haag is bevoegd om in zijn arrondissement recht te spreken in eerste aanleg op het terrein van Bestuursrecht (waaronder belastingrecht), civiel recht en strafrecht. Bij de Belastingkamer van rechtbank Den Haag wordt geprocedeerd over rijksbelastingen en lokale belastingen.

Hoofdstuk 6 en 8 van de Awb zijn van toepassing op de werkwijze van rechtbank Den Haag en gedurende het voeren van een procedure bij rechtbank Den Haag. Voor de behandeling van een beroep bij rechtbank Den Haag dient griffierecht te worden betaald, waarvan de tarieven periodiek worden aangepast. In de tabel in bijlage II staan de tarieven vermeld die per 1 januari 2015 gelden. Aan de indiener van het beroepschrift wordt door het CBb een nota verstuurd, waarop de hoogte van het griffierecht vermeld staat en dat het binnen een termijn van vier weken dient te zijn voldaan. Gebeurt dit niet, dan wordt er, per aangetekende post, een aanmaning verstuurd waarin nogmaals een termijn van vier weken wordt gegeven om het griffierecht te voldoen. Het niet of te laat betalen leidt er in beginsel toe dat het beroepschrift niet-ontvankelijk wordt verklaard wat betekent dat het (hoger) beroep niet inhoudelijk in behandeling wordt genomen. Bij de Belastingkamer van rechtbank Den Haag is het LDCR verantwoordelijk voor de administratieve afhandeling van het heffen van griffierecht. Bovengenoemde geldt ook voor de overige tien rechtbanken van Nederland.

3.7 Conclusie

Griffierechten zijn de kosten die betaald worden aan een gerechtelijke instantie om een procedure in civielrechtelijke en bestuursrechtelijke zaken bij een gerecht aanhangig te maken en zijn een vorm van genotsrechten. Met ingang van 1 maart 1983 wordt er ook in belastingzaken griffierecht geheven en heeft het een budgettaire functie. De vraag of het heffen van griffierecht in zaken waar een bestuurlijke boete is opgelegd een belemmering vormt van het recht op de vrije toegang tot de rechter, zoals vastgelegd in artikel 6 EVRM, kan worden betwist. Door de Hoge Raad is besloten dat niet iedere heffing in strijd is met artikel 6 EVRM. Een beschrijving van de procedure met betrekking tot het heffen van griffierecht in bestuurszaken is te vinden in artikel 8:41 Awb. Voor de overige gerechtelijke instanties is deze procedure ook van toepassing, tenzij uit de bijzondere wetgeving anders wordt aangegeven.

4) EEN BEROEP OP BETALINGSONMACHT

In dit hoofdstuk wordt beschreven op basis van welke jurisprudentie voorheen een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen kon worden gedaan. Vervolgens worden de richtlijnen besproken waarin staan opgenomen op welke wijze een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen sinds februari 2015 dient te worden behandeld.

4.1 Een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen

Voor rechtzoekenden bestaat sinds 28 maart 2014 de mogelijkheid om zich te beroepen op betalingsonmacht op grond van een uitspraak dat de Hoge Raad destijds deed.³⁸ In rechtsoverweging 3.3.6 staat beschreven wat in beginsel het uitgangspunt van het heffen van griffierecht is, namelijk: *‘In het algemeen kan worden aangenomen dat de regeling in het bestuursrecht over heffing van griffierecht, inclusief de thans daarbij behorende bedragen aan griffierecht, van dien aard is dat rechtzoekenden daarmee de toegang tot de rechter niet wordt ontnomen.’* In rechtsoverweging 3.3.7 wordt hieraan de volgende uitzondering gegeven: *‘Dit laat onverlet dat zich gevallen kunnen voordoen waarin heffing van het ingevolge de wet verschuldigde bedrag aan griffierecht het voor de rechtzoekende onmogelijk, althans uiterst moeilijk maakt om gebruik te maken van een door de wet opengestelde bestuursrechtelijke rechtsgang. In een dergelijk geval kan de hiervoor in onderdeel 3.3.5 bedoelde, door de wetgever beoogde, afweging naar haar aard niet plaatsvinden. Mede gelet op het belang dat in een rechtsstaat toekomt aan de toegang tot een onafhankelijke rechterlijke instantie, welk belang mede ten grondslag ligt aan artikel 6 EVRM en artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, kan daarom in een dergelijk geval ook buiten de werkingssfeer van de genoemde artikelen niet worden aanvaard dat een (hoger) beroep wegens onbetaald blijven van griffierecht niet-ontvankelijk wordt verklaard. Binnen het kader van de hier toepasselijke wettelijke regeling kan dit gevolg worden voorkomen door aan te nemen dat de betrokkene in deze gevallen met het achterwege laten van een betaling van griffierecht niet in verzuim is, als bedoeld in artikel 8:41, lid 2 (thans lid 6) Awb.’*³⁹ Ook de RvS heeft op 18 maart 2013 een soortgelijke uitspraak gedaan, alleen betrof het in deze uitspraak artikel 51, lid 4 Wet RvS.⁴⁰

In bovengenoemde zaak is door het Hof vastgesteld dat het (gezamenlijke) inkomen van belanghebbende en zijn echtgenote €1033,49 per maand bedroeg, waarop maandelijks een bedrag van €133,64 werd ingehouden in verband met een daarop gelegd beslag. Daarnaast heeft het Hof vastgesteld dat de vermogenspositie negatief was. Deze beide vaststellingen zijn in cassatie niet bestreden, waardoor onder deze omstandigheden redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de belanghebbende in verzuim is geweest door het niet betalen van het griffierecht.

4.2 De richtlijnen voor de behandeling van een beroep op betalingsonmacht

In het arrest van 28 maart 2014 is door de Hoge Raad nog geen aandacht besteed aan de wijze waarop een beroep op betalingsonmacht door de rechter moet worden behandeld en welke maatstaven daarbij moeten

³⁸ HR 28 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:699

³⁹ De volledige uitspraak is opgenomen in bijlage III.

⁴⁰ RvS 18 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4443 (De volledige uitspraak is opgenomen in bijlage IV.)

worden toegepast. Dit is gespecificeerd in het door de Hoge Raad gewezen arrest van 20 februari 2015, waarin richtlijnen zijn opgenomen voor de behandeling van een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen.

Deze richtlijnen, te vinden in rechtsoverwegingen 2.3.1 tot en met 2.3.7, zijn als volgt:⁴¹

- 2.3.1 *Zoals de Hoge Raad heeft overwogen in zijn arrest van 28 maart 2014, nr. 12/03888, ECLI:NL:HR:2014:699, BNB 2014/135 (hierna: het arrest BNB 2014/135), kan in gevallen waarin heffing van het ingevolge de wet verschuldigde bedrag aan griffierecht het voor de rechtzoekende onmogelijk, althans uiterst moeilijk, maakt om gebruik te maken van een door de wet opengestelde bestuursrechtelijke rechtsgang, worden aangenomen dat de betrokkene met het achterwege laten van betaling van griffierecht niet in verzuim is, als bedoeld in artikel 8:41, lid 6, Awb.*
- 2.3.2 *In het arrest BNB 2014/135 is nog geen aandacht besteed aan de wijze waarop een beroep op betalingsonmacht door de rechter moet worden behandeld en aan de daarbij toe te passen maatstaven. Daartoe dienen de hierna volgende richtlijnen (vgl. ook CRvB 13 februari 2015, nr. 13/1349 WWB V, ECLI:NL:CRVB:2015:282).*
- 2.3.3 *Rechtzoekende, zijnde een natuurlijke persoon, die aannemelijk maakt dat - op de datum waarop het griffierecht uiterlijk op de rekening van het gerecht moet zijn bijgeschreven dan wel ter griffie moet zijn gestort - het netto-inkomen waarover hij maandelijks kan beschikken minder bedraagt, dan 90 percent van de voor een alleenstaande geldende (maximale) bijstandsnorm, en voorts dat hij niet beschikt over vermogen waaruit het verschuldigde griffierecht kan worden betaald. Hierbij is de gezinssamenstelling van de rechtzoekende niet van belang en dient het inkomen en vermogen van een eventuele fiscale partner te worden opgeteld bij het inkomen en vermogen van de rechtzoekende. De (maximale) bijstandsnorm voor een alleenstaande is per 1 januari 2014 €948,18, per 1 juli 2014 € 951,64 en per 1 januari 2015 € 960,83. Dit betekent dat, wil sprake zijn van de in 2.3.1 bedoelde situatie, het maandelijks netto-inkomen van de rechtzoekende minder moet bedragen dan per 1 januari 2014 € 853,36, per 1 juli 2014 € 856,48 en per 1 januari 2015 €864,75.*
- 2.3.4 *De periode waarover de hoogte van het inkomen en vermogen wordt beoordeeld, vangt aan nadat de griffier de rechtzoekende voor de eerste maal op de verschuldigdheid van het griffierecht heeft gewezen en eindigt op de datum waarop het griffierecht uiterlijk op de rekening van het gerecht moet zijn bijgeschreven dan wel ter griffie moet zijn gestort. Indien blijkt dat in deze periode sprake is van de in 2.3.1 bedoelde situatie, dan zal de griffier aan de rechtzoekende mededelen dat vooralsnog van de heffing van griffierecht wordt afgezien. Mocht in de loop van de procedure gerede twijfel ontstaan aan de juistheid van die beoordeling, dan kan daarvan uiterlijk tot de (eind)uitspraak worden teruggekomen.*
- 2.3.5 *Een rechtzoekende die meent aan het in 2.3.3 weergegeven criterium te voldoen, dient dit zo spoedig mogelijk, maar in elk geval voor het einde van de door de griffier gestelde betalingstermijn kenbaar te maken aan het gerecht. In dat verzoek dient hij terstond zijn volledige naam (voornamen en achternaam) en de adresgegevens en het Burgerservicenummer van zowel zichzelf als een eventuele fiscale partner te vermelden. De griffier kan vervolgens de Raad voor rechtsbijstand verzoeken een verklaring als bedoeld in artikel 7b van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) af te geven. Die verklaring heeft betrekking op het kalenderjaar twee jaar voorafgaand aan het jaar waarin om afgifte van de verklaring wordt verzocht. Daarna verzoekt de griffier de rechtzoekende schriftelijk te verklaren dat de inkomensgegevens in de door de Raad voor rechtsbijstand verstrekte verklaring nog actueel zijn en dat noch hij noch zijn eventuele fiscale partner beschikken over vermogen. Indien de schriftelijke verklaring van de rechtzoekende inhoudt dat die inkomensgegevens niet meer actueel zijn, dient hij*

⁴¹ De volledige uitspraak is opgenomen in bijlage V.

zijn verklaring met bewijsstukken te onderbouwen als hij beroep op het bestaan van betalingsonmacht handhaaft.²

2.3.6 *De verklaring, bedoeld in artikel 7b van de Wrb, vermeldt het verzamelinkomen van de rechtzoekende en een eventuele fiscale partner. Met het oog op de vergelijkbaarheid moeten daarom de in 2.3.3 vermelde netto-bedragen worden gebruteerd door daarop het zogeheten bijstandspercentagetarief toe te passen. Dit tarief is voor - kort gezegd - personen tot de pensioengerechtigde leeftijd per 1 januari 2014 26,6% en per 1 januari 2015 24,8%. Dit betekent dat van de in 2.3.1 bedoelde situatie sprake is als het verzamelinkomen van de rechtzoekende minder bedraagt dan per 1 januari 2014 € 12.964 (€ 1.080,35 per maand), per 1 juli 2014 € 13.011 (€ 1.084,30 per maand) en per 1 januari 2015 € 12.950 (€ 1.079,21 per maand).*

2.3.7 *Indien een rechtzoekende aannemelijk maakt dat hij uitsluitend is aangewezen op verstrekkingen als bedoeld in de Regeling opvang asielzoekers of de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 dan wel dat hem rechtens zijn vrijheid is ontnomen en hij geen inkomsten meer heeft uit dienstbetrekking, beroep of bedrijf, sociale verzekering of sociale voorziening, dan kan met het oog op de uitvoerbaarheid worden volstaan met een eigen verklaring omtrent de afwezigheid van vermogen van de rechtzoekende en zijn eventuele partner. Dit geldt eveneens voor personen aan wie het vanwege het ontbreken van een geldige verblijfsstatus niet is toegestaan in Nederland te werken of die om die reden geen recht hebben op een socialezekerheidsuitkering (illegalen) en voor personen van wie op voorhand kan worden aangenomen dat de in 2.3.6 bedoelde verklaring geen inzicht zal geven in hun inkomenspositie (in het buitenland woonachtigen zonder financiële band met Nederland). Voorts geldt dit voor een rechtzoekende die vanwege verblijf in een inrichting uitsluitend kan beschikken over de in artikel 23 van de Wet werk en bijstand (tot 1 januari 2015) onderscheidenlijk de Participatiewet (vanaf 1 januari 2015) vermelde bedragen.*

4.2.1 De richtlijnen bij de overige gerechtelijke instanties

De CRvB is de hoogste rechter op het gebied van sociale bestuursrecht, het burgerlijke en militaire ambtenarenrecht en delen van het pensioenrecht. In een uitspraak van 13 februari 2015 heeft ook de CRvB beslist over de verlening van vrijstelling van griffierecht in het bestuursrecht.⁴² In het arrest van de Hoge Raad van 20 februari 2015 wordt verwezen naar dit arrest van de CRvB. De uitspraak van 13 februari 2015 is gedaan door een zogenoemde grote kamer die bestond uit de president en een senior raadsheer van de CRvB, de voorzitter en een staatsraad van de ABRvS en de president van het CBb, wat betekent dat deze richtlijnen bij alle genoemde gerechtelijke instanties gehanteerd worden.

De richtlijnen, te vinden in rechtsoverwegingen 2.3.1 tot en met 2.3.7, zijn als volgt:⁴³

3.1 *In artikel 8:41, eerste lid, van de Awb is bepaald dat van de indiener van het beroepschrift een griffierecht wordt geheven. Ingevolge artikel 8:41, vierde tot en met zesde lid, van de Awb wijst de griffier de indiener van het beroepschrift op de verschuldigdheid van het griffierecht en deelt hij hem mede dat het verschuldigde bedrag binnen vier weken na verzending van zijn mededeling dient te zijn bijgeschreven op de rekening van het gerecht dan wel ter griffie dient te zijn gestort. Indien het bedrag niet binnen deze termijn is bijgeschreven of gestort, wordt het beroep niet-ontvankelijk verklaard, tenzij redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in*

⁴² CRvB 13 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:282

⁴³ De volledige uitspraak is opgenomen in bijlage VI.

- verzuim is geweest. Ingevolge artikel 8:108, eerste lid, van de Awb zijn deze bepalingen van overeenkomstige toepassing op het hoger beroep.
- 3.2 Met de heffing van het griffierecht in bestuursrechtelijke zaken heeft de wetgever onder meer beoogd dat rechtzoekenden aan de hand van de daaraan verbonden kosten een zorgvuldige afweging maken of het zin heeft een zaak aan de bestuursrechter voor te leggen (Kamerstukken II, 1984/85, 18 835, nr. 3, blz. 6, en Kamerstukken II, 1991/92, 22 495, nr. 3, blz. 125). Daarbij is de wetgever ervan uitgegaan dat heffing van griffierecht niet tot gevolg mag hebben dat aan bepaalde groepen rechtzoekenden in feite de toegang tot de bestuursrechter wordt ontnomen (Kamerstukken II, 1991/92, 22 495, nr. 3, blz. 125). Hieruit moet worden afgeleid dat de wetgever, ook bij het vaststellen van de hoogte van het bedrag aan griffierecht, is uitgegaan van gevallen waarin de betrokkenen over de financiële middelen beschikken om het verschuldigde griffierecht te betalen, en dus in staat zijn de daaruit voortvloeiende last af te wegen tegen het nut van het voeren van een gerechtelijke procedure.
- 3.3 In het algemeen kan worden aangenomen dat de regeling in het bestuursrecht over heffing van griffierecht, inclusief de thans daarbij behorende bedragen aan griffierecht, van dien aard is dat rechtzoekenden daarmee de toegang tot de rechter niet wordt ontnomen.
- 3.4 Dit laat echter onverlet dat zich gevallen kunnen voordoen waarin heffing van het ingevolge de wet verschuldigde bedrag aan griffierecht het voor de rechtzoekende onmogelijk, althans uiterst moeilijk maakt om gebruik te maken van een door de wet opengestelde rechtsgang. In een dergelijk geval kan de in 3.2 bedoelde, door de wetgever beoogde, afweging naar haar aard niet plaatsvinden. Mede gelet op het belang dat in een rechtsstaat toekomt aan de toegang tot een onafhankelijke rechterlijke instantie, welk belang mede ten grondslag ligt aan artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, kan daarom in een dergelijk geval (ook buiten de werkingssfeer van de genoemde artikelen) niet worden aanvaard dat een (hoger) beroep wegens het niet betalen van griffierecht niet-ontvankelijk wordt verklaard. Binnen het kader van de hier toepasselijke wettelijke regeling kan dit worden bereikt door aan te nemen dat de betrokkene in deze gevallen met het achterwege laten van een betaling van griffierecht niet in verzuim is als bedoeld in artikel 8:41, zesde lid, van de Awb.
- 3.5 Van de in 3.4 bedoelde situatie zal sprake zijn bij een rechtzoekende, zijnde een natuurlijke persoon, die aannemelijk maakt dat - op de datum waarop het griffierecht uiterlijk op de rekening van het gerecht moet zijn bijgeschreven dan wel ter griffie moet zijn gestort - het netto-inkomen waarover hij maandelijks kan beschikken minder bedraagt dan 90% van de voor een alleenstaande geldende (maximale) bijstandsnorm, en voorts dat hij niet beschikt over vermogen waaruit het verschuldigde griffierecht kan worden betaald. Hierbij is de gezinssamenstelling van de rechtzoekende niet van belang en dient het inkomen en vermogen van een eventuele fiscale partner te worden opgeteld bij het inkomen en vermogen van de rechtzoekende. De (maximale) bijstandsnorm voor een alleenstaande is per 1 januari 2013 € 925,37, per 1 juli 2013 € 926,48, per 1 januari 2014 € 948,18, per 1 juli 2014 € 951,64 en per 1 januari 2015 € 960,83. Dit betekent dat, wil sprake zijn van de in 3.4 bedoelde situatie, het maandelijks netto-inkomen van de rechtzoekende minder moet bedragen dan per 1 januari 2013 € 832,83, per 1 juli 2013 € 833,83, per 1 januari 2014 € 853,36, per 1 juli 2014 € 856,48 en per 1 januari 2015 € 864,75.
- 3.6 De periode waarover de hoogte van het inkomen en vermogen wordt beoordeeld, vangt aan nadat de griffier de indiener van het (hoger)beroepschrift voor de eerste maal op de verschuldigdheid van het griffierecht heeft gewezen en eindigt op de datum waarop het griffierecht uiterlijk op de rekening van het gerecht moet zijn bijgeschreven dan wel ter griffie moet zijn gestort. Indien blijkt dat in deze periode sprake is van de in 3.4 bedoelde situatie, dan zal de griffier aan alle bij het geding betrokken partijen mededelen dat vooralsnog van de heffing van griffierecht wordt afgezien. Mocht in de loop van de procedure gerede twijfel ontstaan aan de juistheid van die beoordeling, dan kan daarvan uiterlijk tot de (eind)uitspraak worden teruggekomen.
- 3.7 Een rechtzoekende die meent aan het in 3.5 weergegeven criterium te voldoen, dient dit in zaken zoals deze, waarin verzet mogelijk is, zo spoedig mogelijk maar in elk geval voor het einde van de door de griffier gestelde betalingstermijn kenbaar te maken aan het gerecht. In dat verzoek dient hij terstond zijn volledige naam (voornamen en achternaam) en de adresgegevens en het burgerservicenummer van zowel zichzelf als een eventuele fiscale partner te vermelden. De griffier kan vervolgens de Raad voor rechtsbijstand verzoeken een verklaring als bedoeld in artikel 7b van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) af te geven. Die verklaring heeft betrekking op het kalenderjaar twee jaar voorafgaand aan het jaar waarin om afgifte van de verklaring wordt verzocht. Daarna verzoekt de griffier de rechtzoekende schriftelijk te verklaren dat de inkomensgegevens in de

	door de Raad voor rechtsbijstand verstrekte verklaring nog actueel zijn en dat noch hij noch zijn eventuele fiscale partner beschikt over vermogen. Indien de schriftelijke verklaring van de rechtzoekende inhoudt dat die inkomensgegevens niet meer actueel zijn, dan dient hij zijn verklaring met bewijsstukken te onderbouwen als hij zijn beroep op betalingsonmacht handhaaft.
3.8	De verklaring, bedoeld in artikel 7b van de Wrb, vermeldt het verzamelinkomen van de rechtzoekende en een eventuele fiscale partner. Met het oog op de vergelijkbaarheid moeten daarom de in 3.5 vermelde netto-bedragen worden gebruteerd door daarop het zogeheten bijstandspersentagetarief toe te passen. Dit tarief is voor - kort gezegd - personen tot de pensioengerechtigde leeftijd per 1 januari 2013 30%, per 1 januari 2014 26,6% en per 1 januari 2015 24,8%. Dit betekent dat van de in 3.4 bedoelde situatie sprake is als het verzamelinkomen van de rechtzoekende minder bedraagt dan per 1 januari 2013 € 12.992,- (€ 1.082,68 per maand), per 1 juli 2013 € 13.007,- (€ 1.083,98 per maand), per 1 januari 2014 € 12.964,- (€ 1.080,35 per maand), per 1 juli 2014 € 13.011,- (€ 1.084,30 per maand) en per 1 januari 2015 € 12.950,- (€ 1.079,21 per maand).
3.9	Indien een rechtzoekende aannemelijk maakt dat hij uitsluitend is aangewezen op verstrekkingen als bedoeld in de Regeling opvang asielzoekers of de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 dan wel dat hem rechtens zijn vrijheid is ontnomen en hij geen inkomsten meer heeft uit dienstbetrekking, beroep of bedrijf, sociale verzekering of sociale voorziening, dan kan met het oog op de uitvoerbaarheid worden volstaan met een eigen verklaring omtrent de afwezigheid van vermogen van de rechtzoekende en zijn eventuele fiscale partner. Dit geldt eveneens voor personen aan wie het vanwege het ontbreken van een geldige verblijfsstatus niet is toegestaan in Nederland te werken of die om die reden geen recht hebben op een socialezekerheidsuitkering (illegalen) en voor personen van wie op voorhand kan worden aangenomen dat de in 3.7 bedoelde verklaring geen inzicht zal geven in hun inkomenspositie (in het buitenland woonachtigen zonder financiële band met Nederland). Voorts geldt dit voor een rechtzoekende die vanwege verblijf in een inrichting uitsluitend kan beschikken over de in artikel 23 van de Wet werk en bijstand (tot 1 januari 2015) onderscheidenlijk de Participatiewet (vanaf 1 januari 2015) vermelde bedragen.
3.10	Het in 3.7 vermelde tijdstip waarop uiterlijk door de rechtzoekende moet zijn aangevoerd dat hij niet over voldoende inkomen en vermogen beschikt om het griffierecht te kunnen betalen, is niet eerder in een uitspraak neergelegd. Daarom wordt bepaald dat in zaken waarin dat uiterste tijdstip op de dag waarop deze uitspraak is gedaan reeds is verstreken en niet-ontvankelijkverklaring vanwege het niet (tijdig) betalen van het verschuldigde griffierecht is of wordt uitgesproken, ook nog uiterlijk in verzet door de rechtzoekende kan worden aangevoerd dat hij over onvoldoende inkomen en vermogen beschikt.

4.3 Conclusie

Sinds de uitspraak van de Hoge Raad van 28 maart 2014 en tevens de uitspraak van de RvS van 18 maart 2013 is het mogelijk om als rechtzoekende een beroep te doen op betalingsonmacht. De wijze waarop dergelijke beroepen dienen te worden afgehandeld en de bijbehorende maatstaven zijn echter pas in de vorm van richtlijnen in de uitspraken van de Hoge Raad van 20 februari 2015 en de CRvB van 13 februari 2015 tot stand gekomen. Samengevat komen de criteria uit deze richtlijnen op het volgende neer: de rechtzoekende moet aannemelijk maken dat zijn maandelijkse netto-inkomen minder bedraagt dan 90% van de voor een alleenstaande geldende (maximale) bijstandsnorm en dat hij ook niet beschikt over vermogen waaruit het griffierecht kan worden betaald. Hierbij is de gezinssamenstelling van de rechtzoekende niet van belang en moet het inkomen en vermogen van een eventuele fiscale partner worden opgeteld bij het inkomen en vermogen van de rechtzoekende. De rechtzoekende die vrijstelling van het griffierecht wil krijgen, moet dit uiterlijk voor het einde van de betalingstermijn voldoen.

5) BEHANDELWIJZE HOGE RAAD

In hoofdstuk 4 is beschreven wat de richtlijnen zijn die sinds 20 februari 2015 gelden bij de Hoge Raad met betrekking tot de behandeling van een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen. In dit hoofdstuk wordt door middel van dossieronderzoek en een interview met de gerechtssecretaris van de Belastingkamer en een medewerker van de belastinggriffie van de Hoge Raad, omschreven hoe de behandeling van een beroep op betalingsonmacht door een natuurlijk persoon in de praktijk verloopt. In de maanden maart en april 2015 is acht maal een beroep op betalingsonmacht gedaan door natuurlijke personen. In het dossieronderzoek, waarvan een schematische weergave is opgenomen in bijlage VII, is aan de hand van de criteria uit de richtlijnen bekeken op welke wijze in de praktijk een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen in deze acht zaken is behandeld. De informatie die verkregen is uit het interview, te vinden in bijlage VIII, geeft een goede uitleg van de wijze waarop de medewerkers in de praktijk omgaan met een beroep op betalingsonmacht door een natuurlijk persoon.

5.1 Toetsing van de criteria uit de richtlijnen aan de praktijk

In de richtlijnen, die te vinden zijn in de uitspraak van de Hoge Raad van 20 februari 2015, zijn een aantal criteria opgenomen waaraan in de praktijk getoetst dient te worden wanneer er een beroep op betalingsonmacht wordt gedaan. Een beroep op betalingsonmacht kan bij de Hoge Raad tezamen met het beroepschrift in cassatie worden ingediend, gedurende de eerste termijn van vier weken of gedurende de laatste wettelijke termijn van vier weken. Aan de indiener van het cassatieberoep en diens eventuele fiscale partner dient de volledige voor- en achternaam, de adresgegevens en het burgerservicenummer te worden opgevraagd. Ook dient hierbij te worden verklaard dat er geen ander vermogen beschikbaar is waaruit het griffierecht uit kan worden voldaan. Wordt er niet door de rechtzoekende gereageerd op het verzoek omtrent de genoemde gegevens, dan wordt het beroep op betalingsonmacht niet verder in behandeling genomen en zal de resterende termijn voor het voldoen van het griffierecht worden afgewacht. Reageert de rechtzoekende wel, dan dient op basis van de verkregen gegevens vervolgens een verklaring bij de RvR te worden opgevraagd, waarin de inkomensgegevens van twee kalenderjaren terug staan vermeld van de rechtzoekende en diens eventuele fiscale partner. Als vervolgactie hierop wordt de rechtzoekende in de gelegenheid gesteld om aan te geven of de inkomensgegevens in de verklaring van de RvR nog actueel zijn. Zo niet, dan dient dit te worden onderbouwd met aanvullend bewijsmateriaal.

Indien het in de zaak gaat om een rechtzoekende die een bijstandsuitkering heeft of bijstandsgerechtigd is, dan dient het bijstandspersentagetarief van 30%, 26,6% of 24,8% te worden toegepast op het verzamelinkomen, afhankelijk van de pensioengerechtigde leeftijd per 1 januari 2013, 1 januari 2014 of 1 januari 2015. Tot slot dient getoetst te worden aan de vraag of het maandelijkse netto-inkomen van de rechtzoekende en eventuele fiscale partner minder bedraagt dan €832,83 per 1 januari 2013, €833,83 per 1 juli 2013, €853,36 per 1 januari 2014, €856,48 per 1 juli 2014 en €864,75 per 1 januari 2015. Wordt er voldaan aan bovengenoemde criteria, dan zal het beroep op betalingsonmacht voorlopig worden toegewezen. Mocht er voor de uitspraak bewijs geleverd worden dat er niet aan wordt voldaan dan kan de toewijzing nog worden teruggetrokken. In het geval dat het beroep op betalingsonmacht niet wordt toegewezen, dan zal er een nieuw termijn van vier weken

worden gegeven aan de rechtzoekende om het griffierecht te voldoen. Naast de toetsing aan de criteria uit de richtlijnen is ook bekeken of er sprake is van een bestuurlijke boete om vast te stellen of de zaken al dan niet onder het bereik van artikel 6 EVRM vallen.

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat er door de rechtzoekende gebruik is gemaakt van verschillende momenten om een beroep op betalingsonmacht in te dienen. Zo is dit in vier gevallen tezamen met het beroepschrift in cassatie ingediend, maar ook in de eerste of tweede wettelijke termijn is in de overige gevallen een beroep op betalingsonmacht gedaan. Door alle rechtzoekenden is als reden voor betalingsonmacht aangevoerd dat er geen inkomen of ander vermogen aanwezig is. In alle dossiers waren de volledige voor- en achternamen, de adresgegevens en de burgerservicenummers aanwezig en is door de rechtzoekenden aangegeven dat er geen ander vermogen is waaruit het griffierecht zou kunnen worden betaald. Op basis van deze gegevens is bij de RvR een inkomensverklaring opgevraagd, die in de meeste gevallen uiterlijk twee dagen na aanvraag werden toegestuurd. Op deze gegevens is in alle gevallen het bijstandspercentagetarief toegepast. Naar aanleiding van deze verklaring zijn de acht rechtzoekenden ook in de gelegenheid gesteld om aan te tonen of deze inkomens wel of niet actueel zijn door aanvullende bewijsstukken toe te sturen. In vijf van de acht zaken is dit voorgekomen. Tot slot is ook bekeken of het maandelijkse netto-inkomen van de rechtzoekende en diens eventuele partner onder de gestelde norm valt. Dit was in geen van de zaken het geval, dus zijn de acht beroepen op betalingsonmacht dan ook niet toegewezen. Alle rechtzoekenden hebben toen een nieuwe termijn van vier weken gehad om het griffierecht te betalen. In drie van de acht zaken was er sprake van een bestuurlijke boete, wat betekent dat dit gedeelte van de zaak onder het bereik van artikel 6 EVRM valt.

5.2 De behandelwijze door medewerkers van de Belastingkamer van de Hoge Raad

Ter aanvulling op het dossieronderzoek is een interview afgenomen met de gerechtssecretaris en een medewerker van de belastinggriffie van de Hoge Raad, om in kaart te brengen welke werkzaamheden door de medewerkers van de Belastingkamer worden uitgevoerd met betrekking tot het heffen van griffierecht en een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen. Naar aanleiding van het binnengekomen beroepschrift in cassatie wordt door een medewerker van de belastinggriffie de eerste nota verstuurd naar de rechtzoekende, waarin de termijn van vier weken staat vermeld en welk griffierechtstarief dient te worden betaald (zie voor de verschillende tarieven van het griffierecht de tabel in bijlage II). Wordt het griffierecht niet binnen deze vier weken betaald, dan wordt er nogmaals, dit keer per aangetekende post, een herinneringsnota verstuurd met een fatale termijn van vier weken. Deze genoemde administratieve handelingen worden op geautomatiseerde wijze uitgevoerd door het LDCR. Blijft de betaling van het griffierecht vervolgens nog steeds uit, dan ontvangt de rechtzoekende een verzuimbrief en wordt de zaak niet-ontvankelijk verklaard.

Gedurende het heffingstermijn van het griffierecht, dus zowel gedurende de eerste vier weken, als in de tweede vier weken, kan een beroep op betalingsonmacht worden gedaan door de rechtzoekende. Voorheen was hier geen termijn voor vastgesteld. Daarnaast is uit het interview gebleken dat er aandacht en zorg wordt besteed aan het feit dat de rechtzoekende op alle nodige momenten op de correcte wijze wordt ingelicht en in de gelegenheid wordt gesteld om verklaringen af te leggen of toelichtingen te geven. Dit komt met name omdat er geen sprake is van een verplichte procesvertegenwoordiging. Ook is naar voren gekomen dat er

regelmatig en goed contact is het met LDCR en de RvR. Beide medewerkers verwachten dat de uitspraak van de Hoge Raad van 20 februari 2015 een zuigende werking heeft en dat het aantal beroepen op betalingsonmacht hierdoor zal blijven toenemen. Beide medewerkers zijn van mening dat er verbeteringen kunnen worden aangebracht in de behandelwijze van een beroep op betalingsonmacht. Hierbij dienen het rechtseenheid- en rechtszekerheidsbeginsel in acht te worden genomen en moet er gekeken worden naar de behandelwijzen van de overige gerechtelijke instanties. Er zou bijvoorbeeld een nog korter termijn gegeven kunnen worden waarin een beroep op betalingsonmacht gedaan kan worden, zou de wederpartij op de hoogte gesteld moeten worden van het beroep op betalingsonmacht door de indiener en zou er bekeken moeten worden hoe en welke informatie aan de rechtzoekende wordt geboden omtrent het doen van een beroep op betalingsonmacht. Hierbij zouden bijvoorbeeld meerdere verklaringen, gegevens en toelichtingen op één moment opgevraagd kunnen worden.

5.3 Conclusie

Op grond van de verkregen informatie uit het dossieronderzoek en het interview met de gerechtssecretaris en de medewerker van de belastinggriffie, kan worden vastgesteld dat de criteria uit de richtlijnen in het arrest van de Hoge Raad van 20 februari over het algemeen goed in de behandelwijze van de Belastingkamer van de Hoge Raad zijn geïmplementeerd. Zo worden in de praktijk op consequente en zo correct mogelijke wijze de nodige verklaringen, bij zowel de rechtzoekende, als de RvR, opgevraagd. Ook wordt het bijstandspersentagetarief juist gehanteerd en wordt de gestelde norm met betrekking tot het maandelijks netto-inkomen streng toegepast. Dit neemt niet weg dat er, in het kader van de rechtszekerheid en rechtseenheid, in een aantal punten verbeteringen kunnen worden aangebracht in de behandelwijze van een beroep op betalingsonmacht door de Belastingkamer van de Hoge Raad.

6) BEHANDELWIJZEN OVERIGE INSTANTIES

Dit hoofdstuk breng in kaart op welke punten de behandelwijzen van de overige gerechtelijke instanties, namelijk het CBb, de RvS, rechtbank Den Haag en rechtbank Zeeland-West-Brabant in de praktijk verschillen van de in het vorige hoofdstuk beschreven behandelwijze van de Hoge Raad. Hetgeen in dit hoofdstuk beschreven, is gebaseerd op interviews die zijn afgenomen met een juridische medewerker en een medewerker van de griffie van het CBb, twee juridische medewerkers van de RvS, twee juridische medewerkers van rechtbank Den Haag en een administratief juridisch medewerker van rechtbank Zeeland-West-Brabant. De verslagen van deze interviews zijn te vinden in bijlagen IIX tot en met XI.

Uit deze interviews is gebleken dat bij alle gerechtelijke instanties dezelfde werkwijze wordt gehanteerd met betrekking tot het heffen van griffierecht (de tarieven die worden gehanteerd zijn te vinden in de tabel in bijlage II). De gerechtelijke instanties hebben er allemaal voor gekozen om de eerste nota met de termijn van vier weken voor het heffen van het griffierecht per gewone post te versturen en vervolgens de herinneringsnota met de wettelijke termijn van ook vier weken per aangetekende post te versturen. De rechtzoekende krijgt dus in totaal acht weken de tijd om het griffierecht te voldoen. In het geval dat de betaling van het griffierecht uitblijft, wordt de zaak niet-ontvankelijk verklaard en volgt er geen inhoudelijke behandeling.

Wordt er een beroep gedaan op betalingsonmacht door een natuurlijk persoon, dan hanteren de gerechtelijke instanties de richtlijnen die staan vermeld in de uitspraak van de CRvB van 13 februari 2015. Deze criteria in deze richtlijnen komen overeen met de criteria in de richtlijnen die worden gebruikt bij de Hoge Raad. Hieronder wordt niet ingegaan op de overeenkomsten, maar worden de verschillen in de behandelwijzen tussen de verschillende gerechtelijke instanties beschreven.

6.1 Het College van Beroep voor het bedrijfsleven

Bij het CBb komt een beroep op betalingsonmacht relatief gezien weinig voor. Dit komt omdat hier voornamelijk rechtspersonen een procedure beginnen en die hebben vaak een (privé-)vermogen waaruit het griffierecht kan worden voldaan. Daarom is er tot dusver niet vaak een beroep op betalingsonmacht gedaan door een natuurlijk persoon. Wel wordt verwacht dat dit enigszins zal toenemen, gezien het feit er meer bekendheid is ontstaan over de mogelijkheid tot het doen van een beroep op betalingsonmacht door de uitspraak van de CRvB. Anders dan in de behandelwijze van de Hoge Raad kan een beroep op betalingsonmacht ingediend worden tezamen met het beroepschrift of naar aanleiding van de eerste nota. Wordt er na de eerste termijn van vier weken nog een beroep op betalingsonmacht gedaan, dan wordt deze niet meer in behandeling genomen en wordt de standaardprocedure vervolgd. Net als bij de Hoge Raad, wordt de administratieve afhandeling van het heffen van griffierecht bij het CBb ook gedaan door het LDCR. De medewerkers van het CBb zijn verantwoordelijk voor de registratie van alle relevante gegevens in het systeem.

6.2 De Raad van State

De Raad van State heeft als enige van de gerechtelijke instanties een eigen interne financiële afdeling, wat betekent dat de administratieve afhandeling van het griffierecht niet door een landelijk orgaan (het LDCR)

wordt gedaan. Dit zorgt ervoor dat er makkelijker en sneller contact kan worden gemaakt met deze financiële afdeling om eventuele fouten te kunnen voorkomen of sneller te kunnen oplossen. Een beroep op betalingsonmacht kan, net als bij het CBb, tezamen met het (hoger) beroepschrift worden ingediend of gedurende de eerste termijn van vier weken. Wordt er na de eerste termijn van vier weken nog een beroep op betalingsonmacht gedaan, dan wordt deze niet meer in behandeling genomen en wordt de standaardprocedure vervolgd. Daarnaast heeft de Raad van State, in tegenstelling tot de andere gerechtelijke instanties, op de website vermeld dat het mogelijk is om een beroep op betalingsonmacht te doen en welke strenge vereisten hierbij gelden (zie bijlage XII). De Raad van State is voornemens dit ook in de standaardbrief op te nemen, die aan de rechtzoekende wordt verstuurd als ontvangstbevestiging voor het (hoger) beroepschrift.

6.3 Rechtbank Den Haag en rechtbank Zeeland-West-Brabant

Uit het interview met de juridische medewerkers blijkt dat rechtbank Den Haag nog zeer weinig uit de richtlijnen heeft geïmplementeerd in de behandelwijze. Bij afdeling belastingrecht worden regelmatig beroepen op betalingsonmacht ingediend. Deze werden tot dusver altijd voorgelegd aan een rechter. De rechter zal dan aan de hand van de criteria uit de richtlijnen beoordelen of de rechtzoekende al dan niet een vrijstelling of vermindering krijgt voor het betalen van griffierecht. De inkomens- en vermogensgegevens worden echter bij de rechtzoekende zelf opgevraagd en er is (nog) geen samenwerking met de RvR. Wel wordt ernaar gestreefd dat een eventuele beroep op betalingsonmacht in of tezamen met het beroepschrift moet worden ingediend. Dit zou dan wel betekenen dat er daarna geen mogelijkheid meer bestaat tot het doen van een beroep op betalingsonmacht. In afwachting van een praktische behandelwijze, is het uiteindelijk de bedoeling dat de medewerkers van de griffie, zonder inschakeling van een rechter, een beroep op betalingsonmacht kunnen afhandelen.

Bij rechtbank Zeeland-West-Brabant is de implementatie van de richtlijnen al in een gevorderd stadium. Wil de rechtzoekende een beroep doen op betalingsonmacht, dan dient dit al in het beroepschrift te worden vermeld. De overige handelingen, zoals het opvragen van de inkomens- en vermogensgegevens, het opvragen van de inkomensverklaring bij de RvR en het verzoek tot toezending van bewijsstukken aan de rechtzoekenden worden door rechtbank Zeeland-West-Brabant consequent uitgevoerd.

6.4 Conclusie

Uit de interviewverslagen kan opgemerkt worden dat de gerechtelijke instanties, op rechtbank Den Haag na, zich in een ver stadium bevinden met betrekking tot het implementeren van de richtlijnen uit de uitspraak van de CRvB van 13 februari 2015. Wel is het zo dat de gerechtelijke instanties verschillende termijnen hanteren voor het indienen van een beroep op betalingsonmacht en worden meerdere gegevens en/of verklaringen tegelijkertijd opgevraagd. Zo kan een beroep op betalingsonmacht bij het CBb en de RvS tezamen met het beroepschrift of binnen de eerste termijn van vier weken ingediend worden. Bij de rechtbanken dient dit in of tezamen met het beroepschrift te gebeuren. Wordt er op een later moment een beroep op betalingsonmacht gedaan, dan wordt deze niet meer in behandeling genomen. Enkel de RvS heeft tot dusver op de website vermeld dat het voor rechtzoekenden mogelijk is om een beroep op betalingsonmacht te doen en is ook voornemens dit op te nemen in de ontvangstbevestiging die aan de rechtzoekende wordt toegestuurd naar

aanleiding van het ingediende (hoger) beroepschrift. Daarnaast wordt door de RvS aan de wederpartij medegedeeld dat door de indiener van het (hoger) beroepschrift een beroep op betalingsonmacht is gedaan.

7) CONCLUSIE

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de resultaten en de daaruit getrokken conclusies, te vinden in hoofdstukken 5 en 6, antwoord gegeven op de centrale vraag. Daarnaast wordt een verantwoording gegeven, waarin aan de orde komt of de doelstelling van dit afstudeeronderzoek is behaald en in hoeverre dit afstudeeronderzoek bruikbaar is.

7.1 Beantwoording centrale vraag

Om een cassatieprocedure aanhangig te maken bij de Belastingkamer van de Hoge Raad, dien je als rechtzoekende in beginsel griffierecht te betalen. Omdat het echter voor kan komen dat de rechtzoekende hier de draagkracht niet voor heeft, kan door een natuurlijk persoon op grond van jurisprudentie een beroep op betalingsonmacht worden gedaan. De Hoge Raad heeft op 20 februari 2015 een uitspraak gedaan waarin richtlijnen zijn opgenomen met de criteria waaraan een beroep op betalingsonmacht dient te voldoen. Door de CRvB is eerder op 13 februari 2015 dezelfde uitspraak gedaan. Deze richtlijnen zijn bedoeld voor alle (hoogste) bestuursrechters van Nederland en bieden duidelijke uitgangspunten. Verwacht wordt dat door deze uitspraken het aantal beroepen op betalingsonmacht door natuurlijke personen zal toenemen. In het bestuursrecht is er geen sprake van verplichte procesvertegenwoordiging, dus zullen de rechtzoekenden veelal zelf procederen en kan er niet vanuit worden gegaan dat de rechtzoekende optimaal op de hoogte is van de criteria uit de richtlijnen. Er dient hierbij rekening te worden gehouden met het recht op toegang tot de rechter, ex artikel 6 EVRM, indien er sprake is van een bestuurlijke boete. In het kader van de rechtszekerheid en rechtseenheid, is het dus van belang dat de behandelwijze van de Belastingkamer van de Hoge Raad overeenkomt met de behandelwijzen die worden gehanteerd bij de overige gerechtelijke instanties. Met andere woorden dienen de richtlijnen zo te worden geïmplementeerd dat de (hoogste) bestuursrechters van Nederland een uniform systeem hanteren omtrent de behandeling van een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen. Dit afstudeeronderzoek geeft dan ook antwoord op de volgende centrale vraag: *Op welke wijze kan de Belastingkamer van de Hoge Raad der Nederlanden, in het kader van de rechtseenheid en rechtszekerheid, de richtlijnen uit het arrest van de Hoge Raad van 20 februari 2015 het beste implementeren in de behandelwijze van een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen, op basis van literatuuronderzoek, dossieronderzoek en het afnemen van interviews?*

Een aantal criteria uit de richtlijnen worden door de Hoge Raad en de overige gerechtelijke instanties op consequente wijze toegepast. Hierbij gaat het om het toepassen van het bijstandspercentagetarief, het opvragen van de inkomensverklaring aan de RvR en het toetsen of het maandelijkse netto-inkomen van de rechtzoekende minder dan 90% bedraagt van de voor de alleenstaande geldende (maximale) bijstandsnorm. De behandelwijzen tussen de Hoge Raad en de overige gerechtelijke instanties onderling verschillen ook op diverse punten van elkaar. Het gaat hierbij om het moment waarop een beroep op betalingsonmacht dient te worden ingediend, de mededeling van een beroep op betalingsonmacht door de rechtzoekende aan diens wederpartij, het opvragen van de algemene gegevens en inkomens- en vermogensgegevens en de wijze waarop informatie omtrent een beroep op betalingsonmacht wordt verstrekt. Aan deze punten, al dan niet

genoemd in de richtlijnen, bestaat de ruimte om een eigen invulling te geven aan de wijze waarop ze kunnen worden geïmplementeerd in de behandelwijze, wat ook te zien is bij de verschillende gerechtelijke instanties.

De Belastingkamer van de Hoge Raad hanteert op dit moment een termijn van acht weken, namelijk het heffingstermijn van het griffierecht, waarbinnen een beroep op betalingsonmacht kan worden gedaan. Een beroep op betalingsonmacht kan dan in of tezamen met het beroepschrift in cassatie worden ingediend, maar deze mogelijkheid bestaat nog steeds op de laatste dag van de wettelijke termijn, wat zou betekenen dat de doorlooptijd van een zaak aanzienlijk zal worden verlengd. Uit de resultaten blijkt dat het efficiënter is dit te beperken tot een korter termijn of een bepaald moment. Op grond van de wet geldt er immers een termijn van vier weken (en dus niet acht weken) voor het heffen van griffierecht. Bij de rechtbanken wordt ernaar gestreefd om een beroep op betalingsonmacht tezamen met het beroepschrift in te dienen en bij de RvS en het CBb wordt de eerste heffingstermijn van het griffierecht van vier weken gehanteerd.

Anders dan bij de RvS wordt bij de Belastingkamer van de Hoge Raad de wederpartij, al voordat het griffierecht is voldaan, in de gelegenheid gesteld om een verweerschrift in te dienen. Met inachtneming van de rechtszekerheid en rechtseenheid zou op het moment dat een beroep op betalingsonmacht wordt gedaan, hiervan een melding kunnen worden gemaakt bij de wederpartij. Op deze wijze wordt aan de wederpartij kenbaar gemaakt dat door de indiener van het beroepschrift in cassatie een beroep op betalingsonmacht is gedaan en kan de wederpartij hier rekening mee houden. Tot dusver zijn alle beroepen op betalingsonmacht afgewezen, wat wil zeggen dat de rechtzoekende het griffierecht dient te voldoen. In de meeste gevallen gebeurt dit niet en volgt er niet-ontvankelijkheid. Indien de wederpartij op de hoogte wordt gesteld van een beroep op betalingsonmacht dan kan voorkomen worden dat er veel tijd en moeite gestoken wordt in het schrijven van een verweerschrift, aangezien de kans groot is dat de zaak zal worden afgedaan met een niet-ontvankelijkheidsverklaring.

In de huidige behandelwijze wordt door de Belastingkamer van de Hoge Raad op meerdere momenten bepaalde gegevens van de rechtzoekende bij de rechtzoekende zelf of de RvR opgevraagd. Wordt er een beroep op betalingsonmacht gedaan, dan is de vervolgactie dat de NAW-gegevens en het burgerservicenummer bij de rechtzoekende worden opgevraagd. Ook wordt hierbij gevraagd of de rechtzoekende in het bezit is van ander vermogen waaruit het griffierecht kan worden voldaan. Vervolgens wordt aan de hand van deze gegevens een verklaring bij de RvR opgevraagd. Maar omdat dit gegevens betreffen van twee kalenderjaren terug, dient de rechtzoekende, door middel van onderbouwend bewijsmateriaal, aan te geven dat deze gegevens wel of niet actueel zijn. Pas als al deze genoemde gegevens en verklaringen binnen zijn, kan er worden overgegaan op de daadwerkelijke toetsing van het beroep op betalingsonmacht. Gezien het feit dat in de meeste gevallen een beroep op betalingsonmacht niet wordt toegewezen, kan ook hier, in het kader van rechtseenheid en rechtszekerheid, op efficiëntere wijze aan de nodige gegevens en verklaringen worden gekomen, door de rechtzoekende bij het indienen van het beroep op betalingsonmacht al verplicht te stellen de NAW-gegevens, burgerservicenummer en eventueel ander vermogen te vermelden. Daarnaast zou tegelijkertijd met het opvragen van de inkomensverklaring bij de RvR aan de rechtzoekende worden verzocht aan te geven wat de actuele inkomensgegevens zijn, zodat deze getoetst kan worden aan de verklaring van de RvR. Op deze manier hoeft er niet te worden afgewacht tot

bepaalde gegevens binnen zijn, om daarna pas een vervolgactie te kunnen ondernemen. Het is namelijk voor zowel de rechtzoekende, als voor de medewerkers van de Belastingkamer van de Hoge Raad wenselijk als hier overzichtelijk te werk wordt gegaan.

Met betrekking tot de informatievertrekking aan rechtzoekenden over de mogelijkheid tot het doen van een beroep op betalingsonmacht is door de Belastingkamer van de Hoge Raad, op de uitspraak van 20 februari 2015 na, op geen enkele andere wijze bijgedragen aan het bekendmaken van deze mogelijkheid. Hier zijn bij de RvS al wel maatregelen voor genomen. In het kader van rechtszekerheid en rechtseenheid wordt het wenselijk geacht dat een rechtzoekende makkelijk toegang heeft tot het verkrijgen van de informatie en criteria waaraan een beroep op betalingsonmacht dient te voldoen. Zeker gezien het feit dat er geen sprake is van verplichte procesvertegenwoordiging, dient een rechtzoekende te worden beschouwd als een leek op het gebied van procederen en zou de nodige informatie aan hen verschaft moeten worden.

Concluderend kan gesteld worden dat de Belastingkamer van de Hoge Raad een groot deel van de criteria (namelijk het toepassen van het bijstandsperscentage tarief, het opvragen van de inkomensverklaring aan de RvR en het toetsen of het maandelijkse netto-inkomen van de rechtzoekende minder dan 90% bedraagt van de voor de alleenstaande geldende (maximale) bijstandsnorm) op consequente wijze toepast in de praktijk. Met betrekking tot het moment voor het indienen van een beroep op betalingsonmacht kan de Belastingkamer van de Hoge Raad, net als de RvS en het CBb, hier een termijn van vier weken voor geven, namelijk het eerste heffingstermijn voor het griffierecht. Daarnaast kan aan de wederpartij kenbaar worden gemaakt dat door de indiener van een beroepsschrift in cassatie een beroep op betalingsonmacht is gedaan, zodat deze ook op de hoogte blijft van de procesgang. Ook zouden er meerdere gegevens en verklaringen tegelijkertijd kunnen worden opgevraagd, teneinde overzichtelijkheid te creëren en te voorkomen dat de doorlooptijden van een zaak onnodig verlengd worden. Tot slot kan de Belastingkamer van de Hoge Raad het toegankelijker maken voor de rechtzoekende om de informatie en criteria uit de richtlijnen op te zoeken of te verkrijgen. Het toepassen van de hiervoor genoemde punten dragen bij aan de best mogelijke wijze waarop de Belastingkamer van de Hoge Raad de richtlijnen uit de uitspraak van 20 februari kan implementeren in de behandelwijze. Hierbij worden het rechtszekerheid- en rechtseenheidsbeginsel in acht genomen en is het, in het geval er sprake is van een bestuurlijke boete, ook conform artikel 6 EVRM. De toegang tot de rechter wordt hierdoor namelijk niet ontnomen, maar er worden nadere invullingen aan gegeven.

7.2 Verantwoording

Het doel van dit afstudeeronderzoek is het formuleren van een advies aan de Belastingkamer van de Hoge Raad der Nederlanden over de wijze waarop de richtlijnen uit de uitspraak van 20 februari 2015 het beste kunnen worden geïmplementeerd in de behandelwijze van een beroep op betalingsonmacht. Dit afstudeeronderzoek geeft duidelijk weer hoe de Belastingkamer van de Hoge Raad de richtlijnen het beste kan implementeren met inachtneming van de rechtszekerheid en rechtseenheid, maar ook met inachtneming van het recht op de toegang tot een rechter, ex artikel 6 ERM, in de gevallen waarin er sprake is van een bestuurlijke boete. De criteria waarbij in feite ruimte wordt gecreëerd om hier een eigen invulling aan te geven worden in dit afstudeeronderzoek aan de orde gesteld.

Middels de uitkomsten, beschreven in dit hoofdstuk en de aanbevelingen, welke in het volgende hoofdstuk aan de orde komen, kan de Belastingkamer van de Hoge Raad actie ondernemen. De genoemde punten in dit hoofdstuk die kunnen worden afgeleid uit de richtlijnen, kunnen worden geïmplementeerd in de behandelwijze van een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen. Hieruit vloeit tevens de bruikbaarheid van het afstudeeronderzoek voort.

8) AANBEVELINGEN

In de vorige hoofdstukken is beschreven op welke wijze de richtlijnen uit de uitspraken van de Hoge Raad van 20 februari en de CRvB van 13 februari 2015 zijn geïmplementeerd bij de Hoge Raad en de overige gerechtelijke instanties en wat daar de verschillen tussen zijn. Op basis daarvan is in kaart gebracht op welke wijze de richtlijnen het beste kunnen worden geïmplementeerd in het kader van rechtseenheid en rechtszekerheid en kan nu worden overgegaan op het doen van aanbevelingen aan de Belastingkamer van de Hoge Raad.

In 'Hoofdstuk 7 – Conclusie' is gebleken welke punten en criteria uit de richtlijnen voortvloeien waaraan een eigen invulling kan worden gegeven en welke kunnen worden geïmplementeerd in de behandelwijze van een beroep op betalingsonmacht bij de Belastingkamer van de Hoge Raad. In dit hoofdstuk zullen aanbevelingen worden gedaan aan de Belastingkamer van de Hoge Raad over de wijze waarop deze punten en criteria kunnen worden geïmplementeerd.

- *Termijn indienen beroep op betalingsonmacht beperken*

De Belastingkamer van de Hoge Raad kan in het interne beleid en de procedure opnemen dat een beroep op betalingsonmacht gedaan dient te worden in de eerste heffingstermijn voor het griffierecht van vier weken. Hierin dient omschreven te worden dat een beroep op betalingsonmacht door een natuurlijk persoon ingediend kan worden in of tezamen met het beroepschrift in cassatie en uiterlijk aan het einde van de eerste heffingstermijn voor het griffierecht.

- *In te dienen gegevens en verklaringen in standaardberichtgeving*

In het interne beleid en in de procedure kan worden opgenomen dat de NAW-gegevens, het burgerservicenummer en eventueel ander vermogen waaruit het griffierecht kan worden voldaan, tezamen met het beroep op betalingsonmacht ingediend dienen te worden. Middels standaardberichtgeving kan dit aan de rechtzoekende worden verzocht. Ook kan er een standaardbrief worden opgemaakt met het verzoek aan de rechtzoekende om de actuele inkomensgegevens kenbaar te maken. Deze kan dan aan de rechtzoekende worden verstuurd als ontvangstbevestiging voor het beroep op betalingsonmacht.

- *Mededeling beroep op betalingsonmacht aan wederpartij middels standaardbrief*

Wordt een beroep op betalingsonmacht in of tezamen met het beroepschrift gedaan, dan wel gedurende de eerste vier weken van het heffingstermijn, dan kan de wederpartij hiervan middels een standaardbrief van op de hoogte worden gesteld. Ook raad ik aan een standaardbrief naar de rechtzoekende te verzenden, waarin staat dat het beroep op betalingsonmacht kenbaar is gemaakt aan de wederpartij. In deze standaardbrieven adviseer ik op te nemen dat het doel van de berichtgeving is dat beide partijen op de hoogte worden gesteld van de ondernomen acties en de stand van zaken van de procedure.

- *Informatieverstrekking aan rechtzoekende*

Om ervoor te zorgen dat de informatie en criteria met betrekking tot het doen van een beroep op betalingsonmacht door natuurlijke personen toegankelijk is voor de rechtzoekende, raad ik aan deze informatie en criteria op de website van de Hoge Raad te plaatsen. De RvS heeft inmiddels al op de website geplaatst hoe

een beroep op betalingsonmacht dient te worden ingediend en welke criteria hiervoor gelden. Voor een voorbeeld hiervan verwijs ik naar bijlage XIII. Ook raad ik aan deze informatie en criteria op te nemen in een digitale en schriftelijke brochure waarin alle vereisten staan voor het instellen van een cassatieberoep.

- *Vermelden in uitspraak vorige instantie*

Ik raad aan om ook gebruik te maken van een andere mogelijkheid om de rechtzoekende op de hoogte te stellen van de mogelijkheid tot het doen van een beroep op betalingsonmacht. In de uitspraak van de vorige instantie wordt standaard vermeld dat er tegen de betreffende uitspraak de mogelijkheid bestaat om een cassatieberoep in te dienen. Hierbij kan worden vermeld dat het mogelijk is om bij Belastingkamer van de Hoge Raad een beroep op betalingsonmacht te doen.

- *Overleg met overige gerechtelijke instanties*

Om op de hoogte te blijven van de stand van zaken adviseer ik regelmatig werkoverleggen te organiseren waarbij ook werknemers van de overige gerechtelijke instanties aanwezig zijn. Dit is ook in het kader van de rechtseenheid en rechtszekerheid van belang, omdat het van belang is dat er een uniforme behandelwijze wordt gehanteerd door de (hoogste) bestuursrechters van het Nederland.

Kort samengevat zou ik de Belastingkamer van de Hoge Raad willen aanbevelen zich te beperken tot het verlenen van een termijn van vier in plaats van acht weken voor het indienen van een beroep op betalingsonmacht, de NAW-gegevens, burgerservicenummer en eventueel ander vermogen op te vragen middels standaardberichtgeving, de actuele inkomensgegevens middels op te vragen middels standaardberichtgeving, de wederpartij kenbaar te maken dat er een beroep op betalingsonmacht is ingediend en hier de rechtzoekende ook van op hoogte stellen, informatie over een beroep op betalingsonmacht te verstrekken op de website van de Hoge Raad en in de brochure, de mogelijkheid tot het doen van een beroep op betalingsonmacht opnemen in de laatste alinea van de uitspraak van de vorige instantie en regelmatig werkoverleggen te organiseren met medewerkers van de overige gerechtelijke instanties om op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen met betrekking tot de behandelwijzen van een beroep op betalingsonmacht in de praktijk.

LITERATUUR- & BRONNENLIJST

I. Vakliteratuur

Van Amersfoort

P.J. van Amersfoort, *Het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten – een brug te ver*, WFR 2011

Barkhuysen, Van Emmerik, Gerards 2009

T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik en J.H. Gerards, *De toegang tot de rechter en een eerlijk proces in de Grondwet? Behoeft de Nederlandse Grondwet een aanvulling met een recht op toegang tot de rechter en een eerlijk proces?*, Kluwer 2009

Ernste, Van Swaaij 2014

P. Ernste, 'Toepassing hardheidsclausule bij tardieve betaling griffierecht', *Van Swaaij* 22 januari 2014

Hofstra 1992

H.J. Hofstra en C. van Raad, *Inleiding tot het Nederlands belastingrecht*, Deventer: Kluwer 1992

Van Hoof, Schulink 2014

J. van Hoof, 'Bewustwording of belemmering van rechtsbescherming? Verhoging griffierechten', *Schulink* 26 maart 2014

Kakebee-Van der Put & Neleman 1978

M.A. Kakebee-Van der Put en P. Neleman, *Compendium van het personen- en familierecht*, Deventer: Kluwer 1978

Van de Merwe 2013

J. van de Merwe, *Hoofdzaken formeel belastingrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013

MVJ - Impactanalyse verhoging griffierechten 2011

Analyse Ministerie van Veiligheid & Justitie over de effecten van de verhoging van griffierechten (analyse van 28 oktober 2011 MVJ), Barneveld: Significat 2011

Niessen 2011

R.E.C.M. Niessen, *Liever een vrederechter dan kostendekkende griffierechten*, TFR 2011

Poelmann & Bozia 2013

E. Poelmann en K. Bozia, *Hoofdzaken belastingrecht*, Den Haag: Boom fiscale uitgevers 2013

Rapport Commissie van Advies 1980

J.C.J. van Vucht, *Rapport van de Commissie van Advies inzake werkwijze en normen Belastingkamers van de Gerechtshoven*, 1980

Van Schoonhoven 1816

J. van Schoonhoven, *Iets over de registratie en het zegel of wederlegging van zeker geschrift*,
Utrecht 1816

Stevens 2011

L.G.M. Stevens, *Rechtsbedeling anno 2009*, WFR 2009

Stevens en Lubbers 1994

L.G.M. Stevens en A.O. Lubbers, *Drempels in de toegang tot de belastingrechter*, WFR 1994

II. Wet- & regelgeving

- Algemene wet bestuursrecht
- Algemene wet inzake rijksbelastingen
- Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

III. Parlementaire stukken

Kamerstukken II, 1959/1960, 5090

Kamerstukken II, 1981/1982, 17 379, nr. 3

Kamerstukken II, 1983/84, 17 931, nr. 28

Kamerstukken II, 1984/85, 18/835, nr. 3, blz. 6

Kamerstukken II, 1991/2, 22 495, nr. 3, blz. 125

Kamerstukken II, 2014, 37 105

Kamerstukken II 2014, 591110

Indexering van bedragen, *Stb.* Nr. 37105, 23 december 2014

Wetsvoorstel 22 495, Kamerstukken II, 1994, 19903, *Stb.* 650

Wetsvoorstel Verhoging griffierecht hoger beroep en cassatie, *Kamerstukken II*, 2013, nr. 33 757

IV. Jurisprudentie

Hoge Raad:

HR 10 januari 2001, ECLI:NL:HR:2001:AA9393

HR 22 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:

HR 28 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:699

HR 20 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:354

Centrale Raad van Beroep:

CRvB 13 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:282

Europees Hof voor de Rechten van de Mens:

EHRM 12 juli 2001, nr. 44759/98, Ferrazzini tegen Italië, BNB 2005/222

EHRM 23 juni 2002, nr. 36985/97, NTFR 2002/1396, BNB 2003/2

Raad van State:

RvS 18 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4443

V. Elektronische bronnen

www.rechtspraak.nl

- In beroep bij de Hoge Raad in belastingzaken
- Juridische begrippenlijst
- Griffierecht kan in bijzondere gevallen bij onvermogen worden verminderd
- Kosten van de procedure
- Over de Hoge Raad
- Over het Landelijk Dienstencentrum
- Tabel griffierecht in belastingzaken 2015

BIJLAGEN

Bijlage I – Organogram HR

Bijlage II – Tarieven griffierecht

Bijlage III – Uitspraak HR 28 maart 2014 **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**

Bijlage IV – Uitspraak RvS 18 maart 2013

Bijlage V – Uitspraak HR 20 februari 2015

Bijlage VI – Uitspraak CRvB 13 februari 2015

Bijlage VII – Schematische weergave dossieronderzoek behandelwijze HR

Bijlage VIII – Verslag interview gerechtssecretaris & medewerker griffie Hoge Raad

Bijlage IX – Verslag interview juridisch medewerker & medewerker griffie CBb

Bijlage X – Verslag interview juridische medewerkers Raad van State

Bijlage XI – Verslag interview juridische medewerkers Rechtbank Den Haag

Bijlage XII – Verslag interview juridische medewerker rechtbank Zeeland-West-Brabant

Bijlage XIII – Website Raad van State