

RECHTSBESCHERMING IN HET BESTUURSRECHT BEZIEN IN DRIE ROL- LEN

¹⁰
Prof. mr. L. J. J. Rogier

Lustrum Symposium Antilliaanse Juristen Vereniging 6 mei 2009

Inleiding

Het thema van dit symposium is de rechtsbescherming van de burger. Ik heb mij daarvoor gericht op de rechtsbescherming van de burger in het bestuursrecht.

Ik neem u mee aan de hand van drie professionals, drie rollen waarin ik zelf met het bestuursrecht bezig ben en waarin ik mijzelf telkens afvraag wat het bestuursrecht de burger aan rechtsbescherming te bieden heeft.

Ik projecteer die rollen voor u natuurlijk in de - nu nog - Nederlandse Antillen, al ben ik hier nog maar voor een klein gedeelte van mijn tijd, en dan nog slechts in twee van die drie rollen werkzaam. Veel van mijn verhaal berust dus op projectie vanuit de vergelijkbare rollen die ik in Nederland vervul. U moet mij dan ook maar vergeven als ik niet alle nuances van het Antilliaanse bestuursrecht volledig tot hun recht laat komen. Ik ben en blijf tenslotte een Nederlander van de andere zijde van de oceaan.

Verder zal ik u zo weinig mogelijk lastigvallen met allerlei technicalities van het bestuursrecht. Daar hebt u als u zelf helemaal nooit met het bestuursrecht te maken heeft natuurlijk helemaal geen behoefte aan en als dat wel zo is kunt u die wel vinden in de wetten en in de jurisprudentie.

Ik kijk nu als het ware van buitenaf tegen het bestuursrecht aan en vraag me af welke betekenis het heeft, hoe het uitpakt in drie verschillende rollen van een bestuursrechtjurist als het gaat om rechtsbescherming.

De drie rollen waarin ik u meeneem zijn die van docent, bestuursrechter en wetenschapper in het bestuursrecht. Tien jaar geleden was ik hier lector Staats- en bestuursrecht aan de UNA en tegenwoordig ben ik bijzonder hoogleraar

¹⁰ Hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en bijzonder Hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen.

Staats- en bestuursrecht aan deze instelling en gewoon hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Als rechter-plaatsvervanger was ik hier tien jaar geleden werkzaam in het Ambtenarenrecht en in Rotterdam ben ik nog steeds rechter-plaatsvervanger en doe ik vooral zaken in het financiële bestuursrecht. Als wetenschappelijk onderzoeker houd ik mij aan beide genoemde universiteiten vooral bezig met het bestuursrecht en een beetje met het Koninkrijksrecht.

Deze rollen kennen een toenemende mate van vrijheid om met je vak om te gaan. Als docent ben je gebonden aan wetten een jurisprudentie. Je bent al blij als je studenten snappen hoe het recht in elkaar steekt en werkt. Als rechter ben je gebonden aan de wet, maar kan je in zekere zin zelf het recht mede maken door jurisprudentie.

Als wetenschapper ben je geheel vrij. Daarom is dat ook zo'n heerlijk vak. Je kan vrijelijk vertellen dat zowel de wet als de jurisprudentie als de bestuurspraak geheel anders moeten.

De drie rollen variëren van meer praktisch tot meer theoretisch. De rechter is vooral een practicus, maar er zijn ook rechters (hier was er ooit ook een) die mooie theoretische en maatschappelijke beschouwingen in hun uitspraken verwerken. Vooral de hoogste Angelsaksisch rechtscolleges staan bekend om hun uitvoerige overwegingen en dissenting opinions. De uitspraken van onze bestuursrechtelijke colleges blinken in vergelijking daarmee uit in eenvoud en zakelijkheid.

De docent

Voor de docent geldt: Hoe verkoop ik mijn vak? Hoe maak ik studenten in de Nederlandse Antillen enthousiast voor het bestuursrecht en in het bijzonder voor (de ontwikkeling van) de rechtsbescherming in het bestuursrecht. Dat is lastig als de deken van de orde van Advocaten van Curaçao al vindt dat we bestuursrechtspraak die niet in staat is rechtsbescherming aan de burger tegen de overheid te bieden, kunnen missen als kiespijn.¹¹

Bestuursrecht heeft derhalve een imago probleem; bestuursrecht is niet sexy.

¹¹ Zie de weblog van mr. Eric de Vries "Bestuursrechtspraak is geen rechtspreken" van 18 september 2008 op www.mroonline.nl.

Onder civilisten was bestuursrecht van oudsher helmaal niet populair. Sommige civilisten zeggen met enig trots dat ze alleen de groene Nederlandse Jurisprudentie lezen en niet de rode AB.

Toen ik in de negentiger jaren een keer op Sint Maarten was om cursus te geven in het bestuursrecht liep ik rechters van een Hofcombinatie tegen het lijf die civiele zaken in hoger beroep kwamen afhandelen. En toen ik vertelde wat ik kwam doen zei de voorzitter: "Nou dan zal je wel snel klaar zijn, want administratief recht, zoals bestuursrecht toen nog heette, dat doen wij er gewoon even bij."

Inmiddels is wel duidelijk – zeker sinds de Lar op 1 december 2001 in de Nederlandse Antillen in werking is – dat het bestuursrecht oprukt en dat het een vak apart is. Het kent een eigen systeem van rechtsbescherming. Ook advocaten met een commerciële praktijk zullen zich dus in het bestuursrecht moeten verdiepen om hun cliëntele adequaat te kunnen helpen en dédain is dan niet langer op z'n plaats.

Of zoals Jo van der Hoeven, de eerste voorzitter van de Afdeling (toen nog rechtspraak van de Nederlandse Raad van State eind zeventiger jaren van de vorige eeuw, opmerkte toen een advocaat bij het begin van de zitting met enig trots opmerkte dat hij niets van bestuursrecht wist, omdat hij maar een eenvoudig civilist was: "Wat komt u hier dan doen?"

Gelukkig hebben veel studenten het bestuursrecht inmiddels ontdekt als een kans. Ze weten dat je in de praktijk steeds meer bestuursrecht tegenkomt en dat je er ook veel geld mee kan verdienen als je er goed in bent en de combinatie kan maken met bijzondere deelsectoren van het recht zoals het bank- en effectenrecht, het telecomrecht, het mededingingsrecht en zelfs het gezondheidsrecht en consumentenrecht. En merk op: ook het toezicht op de luchtvaart, waar de laatste tijd in de Nederlandse Antillen discussie over is, geschiedt via het bestuursrecht.

Eigenlijk kom je in het bestuursrecht twee soorten juristen tegen: zij die zich verplaatsen in de overheid en zij die zich identificeren met de burgers en bedrijven, de klanten van de overheid. Daarmee zijn ook de twee kanten van het bestuursrecht in beeld: de instrumentaliteit, het bestuursrecht als instrument in handen van de overheid; en de rechtsbescherming, het bestuursrecht dat mogelijkheden biedt tot verzet tegen de overheid.

De eerste soort juristen heeft vaak veel belangstelling voor politiek en beleid, en wetenschappelijk voor politologie en bestuurskunde; de tweede soort juristen is meestal meer geïnteresseerd in procesrecht en in grondrechten en mensenrechten.

Voor docenten ligt hier de schone taak om duidelijk te maken dat je voor een goede rechtsbescherming in het bestuursrecht oog moet hebben voor de politieke en beleidsmatige kanten van dit vak. En de politiek en het beleid zijn in de Nederlandse Antillen en Aruba bepaald niet hetzelfde als in Nederland. Het is verder van groot belang om je te realiseren dat een groot deel van de rechtspositie van de burger in het bestuursrecht eenzijdig wordt bepaald door het bestuur en dat de beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid van het bestuur – dat betreft de vragen of het bestuur van het bestuursrechtelijk instrumentarium gebruik maakt en hoe het bestuur dat instrumentarium interpreteert – zich grotendeels onttrekt aan de rechtmatigheidscontrole door de rechter. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die in de Nederlandse Antillen nog grotendeels niet gecodificeerd zijn, bieden bij die rechtmatigheidscontrole wel enige ruimte voor creativiteit, maar ze zijn inhoudelijk bepaald niet hetzelfde als de redelijkheid en de billijkheid in het privaatrecht.

Je moet je dus als bestuursrechtjurist bewust zijn van de beperkte ruimte in de bestuursrechtelijke rechtsbescherming. In de bezwaarfase en bij administratief beroep kom je nog een heel eind met beleidsargumenten, want daar gaat het behalve om rechtmatigheid in de eerste plaats om doelmatigheid, zeg maar om beleid. En als het in de rechtsbescherming niet om beleid gaat is het soms maar beter om de bezwaarfase achterwege te laten en je in beroep direct tot de rechter te wenden, waar het gaat om de rechtmatigheid.

De bestuursrechter

Dat brengt ons bij de rechter. Toen ik als ambtenarenrechter op Curaçao werkzaam was bekeek mij soms wel eens een moedeeloos gevoel als ik de lange trap van het Stadhuis aan het Wilhelminaplein oplom. Hoe maken we nu weer duidelijk dat de rol van de rechter maar heel beperkt is? Er wordt zo veel van de bestuursrechter verwacht. En hij kan maar zo weinig. Dat gevoel werd nog aangewakkerd als advocaten dachten met veel theater, zoals dat hier soms

gaat, de rechter voor zich te winnen. Wijlen Luis de Lannoy maakte me dan fijnjes duidelijk dat theater hier nu eenmaal deel uitmaakt van de plaatselijke folklore.

Anderzijds zag ik ook wel dat de rechtzoekende ambtenaren soms tegoed van vrouwen waren bij wat hun door hun overheidswerkgever allemaal in het vooruitzicht was gesteld. Dat gebeurt ongetwijfeld ook bij vergunningen. En als die mooie beloften dan niet kunnen worden waargemaakt helpt daar geen moedertjef en ook geen bestuursrechter aan. En misschien is dat wel iets om hier in de Antillen goed op te letten; om niet de klakkeloos uit te gaan van dezelfde ervaringswereld als in Nederland.

Maar er gelden meer beperkingen. Dat bijzondere vormen van bestuurrechtelijke rechtsbescherming zoals de ambtenarenrechtspraak en de belastingrechtspraak niet onder de Lar vallen heeft praktische redenen. Dan zou namelijk ook de Samenwerkingsregeling met Aruba moeten worden aangepast. En dat is niet eenvoudig.

Een belangrijke beperking voor de rechtsbescherming in het bestuursrecht is verder dat de competentie van de Lar-rechter nu beperkt is tot beschikkingen. Alle andere soorten handelingen van de overheid vallen buiten zijn bevoegdheid. Voor lagere wetgeving en andere besluiten van algemene strekking is men voor rechtsbescherming dus aangewezen op de civiele rechter. Een groot deel van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming wordt derhalve nog steeds geboden door de civiele rechter. De gewone civiele rechter is dus ook nog steeds deels bestuursrechter, zij het dat hij niet gebonden is aan de Lar.

Maar de rol van de civiele rechter verschilt van die van zijn collega's. De civiele rechter is en blijft immers bevoegd om het onrecht dat door de overheid wordt aangericht te beoordelen. De *objectum litis*-leer maakt dat de aanlegger van het geding zijn bevoegdheid bepaalt. Destijds zei Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad Leijten het zo: *als je de timmerman wijsmaakt dat je fiets van hout is, is hij bevoegd je fiets te repareren*. De burgerlijke rechter doet alleen een stapje opzij voor de bestuursrechter. Hij verklaart een vordering niet-ontvankelijk als de bestuursrechter bevoegd is. Hij verklaart zichzelf niet onbevoegd. Dat geeft de bestuursrechter toch een beetje het gevoel of je oudere broer over je schouder blijft meekijken of je het wel goed doet.

Er wordt wel eens te gemakkelijk voortbijgegaan aan de wezenlijk andere rol die de bestuursrechter – en daarmee bedoel ik ook de bijzondere bestuursrechtlers en de civiele rechter in zijn rol van bestuursrechter – in vergelijking met de civiele rechter en de strafrechter vervult.

Tijdens zijn lezing vorige maand op de UNA wees de huidige president van de Hoge Raad, Geert Corstens, er op dat de wet de rechter enige ruimte geeft om te oordelen. De rechter dient te streven naar rechtvaardigheid. Wanneer hij partijen uitvoerig heeft gehoord en na respectvolle beschouwing van hun standpunten inziet dat elk op zijn manier gelijk heeft moet hij binnen redelijke termijnen de knoop doorhakken, aldus Corstens. Deze visie heeft vooral betrekking op de civiele rechter en de strafrechter.

De civiele rechter is scheidsrechter; hij staat midden in het spel. In het civiele recht zijn de normen gericht tot de mensen en staat de rechter tussen de partijen in om te oordelen over de vraag of de tot hen gerichte normen over en weer zijn nageleefd.

De strafrechter is scherprechter. Hij is heer en meester van het strafproces. Hij bepaalt of de tot de mensen gerichte normen zijn overtreden, of het ten lastegelegde feit is bewezen en strafbaar. En hij bepaalt zelf geheel de uitkomst van het strafproces in het strafvonnis.

De bestuursrechter is echter meer lijnrechter dan scheidsrechter. In het bestuursrecht is het speelveld voor het bestuur. De normen zijn grotendeels gericht tot het bestuur en de toepassing daarvan ligt ook grotendeels in handen van het bestuur. Het bestuur kan ons immers, net als de wetgever eenzijdig normen opleggen.

De bestuursrechter beoordeelt vervolgens of dat is gebeurd in overeenstemming met het recht. Hij staat langs de zijlijn en meet het bestuurlijk handelen aan de maatstaven van recht. Het beleid toetst hij maar marginaal. Slechts in uitzonderingsgevallen stelt de bestuursrechter de rechtsbetrekking tussen partijen zelf vast en hakt hij de knoop door, om met Corstens te spreken. Bestuursrechtelijke proceswetten, zoals de Lar en de hoofdstukken 6 tot en met 8 van de Awb zijn dan ook vooral proceswetten. En vergeet niet dat de civiele rechter het voorat de Lar er was het niet anders deed! Ook de civiele rechter toetst het overheids-beleid marginaal. En hij kan niet meer doen dan een rechtmatigheidsoordeel uitspreken en zo nodig schadevergoeding vast-

stellen. Vernietiging van de bestuurlijke handeling of zelf de zaak afdoen ligt echter niet in zijn macht.

De bestuursrechter heeft dus de ondankbare taak om het bestuursbesluit dat in hoge mate door het bestuur vorm en inhoud krijgt op rechtmatigheid te beoordelen en dat ook uit te leggen. Waar de grens ligt tussen rechtmatigheid en doelmatigheid is soms lastig aan te geven. Vaak moet het oordeel van de bestuursrechter beperkt blijven tot de schending van een formeel beginsel zoals het motiveringsbeginsel. In theorie heeft het bestuur dan nog een kans om zijn huiswerk over te doen. De rechter zegt dan dat het bestuurlijk handelen naar de vorm niet deugt. Hij bedekt de zaak met de mantel der liefde. En vaak begrijpt het bestuur dan ook wel dat ook de inhoud niet deugt.

De centrale vraag voor de bestuursrechter in de Nederlandse Antillen en straks in de aparte landen Curaçao en Sint Maarten is: hoe leg ik uit wat ik doe? Hoe ver ga ik in mijn beoordeling van bestuursbesluiten? Want de burger verwacht vaak meer. Die wil een oplossing voor z'n probleem en het liefst ook dat de rechter zegt dat politieke keuzes of beleidskeuzes niet deugen. In een samenleving waar de politiek zo dicht op de samenleving zit, waar men elkaar kent en precies weet waarom welke keuzes worden gemaakt, is dat een ondankbare en soms ook frustrerende taak.

En bij dit alles blijven het probleem van de competentie-afbakening van de civiele rechter en de bestuursrechter en het daarmee verbonden merkwaardige leerstuk van de formele rechtskracht bestaan. Thijn Kortmann, mijn Nijmeegse collega, die begin dit jaar afscheid nam als hoogleraar, heeft daarover in zijn afscheidsrede gezegd dat het leerstuk met al zijn uitzonderingen zo niet in strijd met de wet, dan toch als extra legem te kwalificeren valt.¹² Daar waar de civiele rechter terugtreedt om rechtsbescherming te bieden omdat er – zoals dat heet – een met voldoende waarborgen omklede bestuurrechtelijke rechtsgang openstaat of opengestaan heeft, legt dat een bijzondere druk op de bestuursrechter om zijn competentie maar zo ruim mogelijk op te vatten en de rechtzoekende niet in de kou te laten staan. Dat geeft de bestuursrechter een extra frustratie. Soms wil hij wel rechtsbescherming bieden maar kan hij het niet, omdat zijn handen door de wetgever zijn gebonden.

12 Prof. mr. C.A.J.M. Kortmann, *Staatsrecht en raison d'Etat*, Afscheidscollege op 27 februari 2009, Kluwer Deventer 2009.

De wetenschapper

Wat kan de wetenschapper daar, op een afstand beschouwend, allemaal over zeggen? Wat valt op aan het stelsel van rechtsbescherming in het bestuursrecht? Wat de Lar betreft valt in de eerste plaats op dat – zoals gezegd – de actieradius daarvan beperkt is tot beschikkingen. Dat is bij de invoering van de Lar gedaan om niet te veel tegelijk overhoop te halen. Misschien is dat inmiddels wel achterhaald. Er is veel voor te zeggen om de Lar nu uit te breiden tot besluiten. Dat sluit beter aan bij de Awb en biedt meer mogelijkheden: o.a. vernietiging en zo nodig zelf in de zaak voorzien door de rechter.

Verder valt op dat de Lar minder klantvriendelijk is dan haar burgerrechtelijke tegenhanger, het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering. Dat is wel erg vreemd. Ik heb daar in mijn oratie van vorig jaar ook al op gewezen. Om een paar voorbeelden te noemen: In het burgerlijk proces-recht kan je een verzoekschrift mondeling indienen. En de burgerlijke rechter kan, indien hij dat voor een goede en geregelde gang van zaken nodig acht, partijen de nodige voorlichting geven, hen ondervragen en zelfs opmerzaam maken op de rechts- en bewijsmiddelen die zij kunnen aanwenden.¹³ De burgerlijke rechter lijkt dus op papier actiever en klantvriendelijker dan de bestuursrechter.

In vergelijking met de Awb valt op dat het bestuur in de Antillen bij het ontbreken van wettelijke bestuurstermijnen ruim de tijd krijgt tot wel vier maanden om te beslissen, terwijl de beroepstermijn voor de burger in de Lar – net zoals in de Awb – beperkt is tot zes weken. De termijnen voor het instellen van bezwaar en beroep bij stilzitten van het bestuur zijn echter ruimer dan die in de Awb. Bij het ontbreken van een wettelijke bestuurstermijn voor het bestuur gaat de Antilliaanse Lar uit van een redelijke termijn waarbinnen bezwaar of beroep moet worden ingesteld, die kan variëren van drie tot wel negen maanden. De Awb schrijft voor die gevallen 8 weken voor. Hier is dus sprake van verschillen in opvatting tussen de Nederlandse en de Antilliaanse wetgever en rechter die alleen op grond van verschillen in rechtscultuur vallen te verklaren. Wat de rechter betreft wees ik al op de marginale beleidstoetsing. Het is de vraag of dat leerstuk in de Antillen hetzelfde moet worden ingevuld als in

13

L.J.J. Rogier, *Concordantie van bestuurlijke rechtsbescherming in het Koninkrijk der Nederlanden*, oratie, Universiteit van de Nederlandse Antillen 2009, p.35 e.v.

Nederland. Gelet op de kleinschaligheid van de samenleving in de West is er volgens mij een grotere rol weggelegd voor de rechter als stabiliserende factor. Hier is gewoon meer rechtsbescherming nodig omdat de politieke controle geringer is. Bob Wit, voorheen lid van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie en nu rechter in het Caribbean Court of Justice op Trinidad, schreef in zijn brief aan Tweede Kamerlid Leerdam: "In mijn jaren als rechter in de NAA heb ik menig politicus in bewaring gesteld en veroordeeld. De lokale instituties die de politici binnen de petken van behoorlijk (ook financieel) bestuur moeten houden, zullen versterkt moeten worden."¹⁴

Er zijn dus goede redenen om het bestuursrecht en de bestuursrechter in de West een grotere rol toe te kennen dan in Nederland. De bestuursrechter dient hier veel actiever te zijn en door te vragen en op zoek te gaan naar de objectieve waarheid.¹⁵ Het geschil dient ook daadwerkelijk te worden opgelost, zegt de memorie van toelichting bij de Lar.¹⁶ De Lar geeft de rechter daarvoor voldoende ruimte.¹⁷ Voor zover het beroepschrift, de stukken en het verhandelde ter terechtzitting vragen openlaten ligt hier een sturende rol voor de rechter. Ik pleit dus voor een meer *recours objectief* in afwijking van het in Nederland gebruikelijke *recours subjectief*. De bestuursrechter dient mijns inziens bovendien bestuursbesluiten veel minder marginaal te toetsen. Er is geen enkele reden waarom de Antilliaanse rechter het Nederlandse voorbeeld zou moeten volgen om bestuursbesluiten niet op noodzakelijkheid en effectiviteit te toetsen. Integendeel, de door mij bepleite grotere rol van de rechter in het staatsrechtelijke geheel van *checks en balances* nodigt daar juist toe uit.

In hoger beroep kiest het Gemeenschappelijk Hof voor de lijn van de Nederlandse Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waar de uitspraak van de lagere rechterlijke instantie centraal staat bij de boordeling en

¹⁴ Nederland moet Antillen niet weer in handen nemen. Amigoe april 2009.

¹⁵ Zie voor een woobedil hoe het niet moet GHvJ 24 mei 2004 TAR Justicia 2004/3, p. 245-248 in.n.c. L.J.J. Rogier.

¹⁶ MvT Hoofdstuk 1, paragraaf 4.

¹⁷ Zie art. 47 lid 2 Lar en het corresponderende Awb-artikel 8:69 leden 2 en 3: het Gerecht vult ambtshalve de rechtsgronden aan. Het Gerecht kan ambtshalve de feiten aanvullen.

niet de beschikking. Echter wil je het conflict tussen de overheid en de burger daadwerkelijk oplossen dan is er veel voor te zeggen dat gekozen wordt voor een volledige herbeoordeling van de beschikking.

Ten slotte wil ik wat zeggen over de buitengewoon summierere motiveringen van het Lar-hof. Dat is langzamerhand een stokpaardje van me. En een van de voorrechten van de wetenschapper is dat je ongehinderd stokpaardjes kan berijden.

Ik heb de indruk dat de motiveringen van het Lar-Hof nog zuiniger zijn dan de al zuinige motiveringen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in Nederland. En dat is in de Antillen en Aruba eigenlijk onaanvaardbaar. Juist hier zou de bestuursrechter veel meer moeten uitleggen en duidelijk moeten maken waarom bestuursbesluiten al dan niet in overeenstemming zijn met het recht en wat zijn rol daarbij is. Niet alleen de bestuurders, ook de rechtzoekenden kunnen daar van leren. De sturende rol van de rechter kan veel groter zijn dan thans het geval is.

Aanbevelingen

Ik rond af en wat samen. Wat is er te zeggen over de rechtsbescherming in het bestuursrecht en wat moet er veranderen?

Aan de docenten bestuursrecht de taak om het bestuursrecht van zijn wat negatieve imago te bevrijden. Dat lukt al deels omdat studenten steeds beter het belang van het bestuursrecht leren inzien. Misschien is de huidige generatie civilisten in de Nederlandse Antillen verloren voor het bestuursrecht. Ik hoop echter dat er onder hen ook zijn die willen moderniseren en meehelpen aan de verbetering van de rechtsbescherming in het bestuursrecht.

Wat de bestuursrechter betreft - en daarmee bedoel ik ook de bijzondere bestuursrechters en de civiele rechter in zijn rol van bestuursrechter - die zou veel meer een eigen pad moeten kiezen, los van Nederland, om voor de burgers in de Antillen en Aruba goede rechtsbescherming tegen de overheid te bieden. Rechtsbescherming die is toegesneden op wat hier nodig is. Hij zou zijn taak ruimer moeten opvatten en niet bevreesd moeten zijn om bestuurshandelingen en -besluiten indringend te toetsen. Er is in de West nu eenmaal een grotere controle op het bestuur nodig. En wie kan dat beter dan de

onafhankelijke en onpartijdige rechter. Er wordt nu nog te veel van uitgegaan dat de maatschappelijke omstandigheden in de Antillen en Aruba dezelfde zijn als in Nederland. Er bestaan grote maatschappelijke en politiek-bestuurlijke verschillen en die rechtvaardigen verschillen in rechtscultuur.

De weggever tenslotte, zou de Lar meer op de Antilliaanse verhoudingen moeten aanpassen. Er zouden langere beroepstermijnen voor de burger moeten gelden. Waarom mag het bestuur wel vier maanden doen over een besluit en moet de burger binnen zes weken bezwaar of beroep aantekenen? En waarom niet wat meer ruimte voor termijnoverschrijdingen? Verder moet de competentie van de bestuursrechter worden uitgebreid. Er moeten meer overheidshandelingen onder de competentie van de bestuursrechter worden gebracht. En de bevoegdheidsafbakening met de burgerlijke rechter moet beter, in elk geval wettelijk worden geregeld.

De bestuursrechter moet ook meer mogelijkheden krijgen om een conflict tussen de overheid en de burgers zelf op te lossen of daarvoor aanwijzingen te geven.¹⁸

Misschien is het bestuursrecht dan ook aan studenten beter uit te leggen en komt ook de rechtsbescherming in het bestuursrecht in een beter daglicht te staan.

¹⁸ Zoals bijvoorbeeld door de in Nederland voorgestelde zogenaamde bestuurlijke lus, waardoor het bestuur lopende en pro

ASPECTEN VAN FISCALE RECHTSBESCHERMING IN DE NEDERLANDSE ANTILLEN¹⁹

mr. L. van Kalmthout

Inleiding

Rechtsbescherming in belastingzaken betreft de bescherming in rechte tegen beslissingen (en soms ook tegen het achterwege blijven van beslissingen) van dat deel van het overheidsapparaat dat we Belastingdienst noemen. Nauwkeuriger gezegd: we hebben het over beslissingen van die bestuursorganen die tot taak hebben de belastingwetten uit te voeren. Deze bestuursorganen zijn met name (i) de Inspecteur der Belastingen, (ii) de Directeur van de Stichting Overheids Belasting Accountants Bureau, en (iii) de Ontvanger. De mogelijkheden van rechtsbescherming tegen het handelen van de Ontvanger laat ik hier verder buiten beschouwing. Ook aan de Directeur van de Stichting Overheids Belasting Accountants Bureau als fiscaal bestuursorgaan schenk ik geen aandacht. Diens bevoegdheden zijn afgeleid van die van de Inspecteur. In deze bijdrage ligt mijn focus op de bestuursbesluiten van de Inspecteur.

Wat voor soort besluiten zijn dat? Om de gedachten te bepalen noem ik er enkele (voor de praktijk de belangrijkste): het besluit tot vaststelling¹⁹ van een belastingaanslag, het besluit tot uitreiking van een aangifte, het besluit tot het opvoeren van informatie²⁰, en – last but not least – het besluit tot het opleggen van een boete. In de terminologie van het algemene bestuursrecht kunnen deze besluiten worden aangeduid als “beschikking”.

Besluiten van de Inspecteur kunnen aanleiding geven tot geschillen. Om deze geschillen tot een oplossing te brengen zijn (uiteraard) wettelijke voorzieningen

¹⁹ Bewerking van een voordracht gehouden voor het lustrumsymposium van de Antilliaanse Juristenvereniging van 6 mei 2009.

²⁰ De wettelijke bepalingen die de Inspecteur de bevoegdheid geven fiscaal relevante informatie op te vragen gebruiken niet de term ‘voordring’. Zij spreken van ‘verzoek’. Dit woordgebruik suggereert een vrijblijvendheid (tot het al dan niet voldoen aan het verzoek) die er niet is. Het niet adequaat voldoen aan een verzoek als hier bedoeld, kan tot verschillende sancties leiden. Ik spreek daarom liever van ‘voordring’.