

STATEN VAN DE NEDERLANDSE
ANTILLEN ZITTING 1999 - 2000

Landsverordening van de
houdende regels betreffende de administratieve
rechtspraak (Landsverordening administratieve
rechtspraak)

MEMORIE VAN TOELICHTING

No. 3

I. ALGEMENE BESCHOUWINGEN

§ 1. INLEIDING

In het kader van de versterking van de rechtstaat acht regering het gewenst om ter verbetering van de deugdelijkheid van het openbaar bestuur en ter waarborging van de fundamentele rechten en vrijheden van de mens hier te lande de rechtsbescherming van de burger tegen overheidsoptreden te optimaliseren. Hiertoe is het noodzakelijk het administratieve procesrecht en de administratiefrechtelijke organisatie te stroomlijnen en voor zover nodig te introduceren of uit te breiden. De onderhavige ontwerp-landsverordening, regelende de administratieve rechtspraak, strekt daartoe.

De burgerlijke rechter hier te lande heeft decennia lang een rol vervuld bij de uithouw van de rechtsbescherming tegen overheidsoptreden door zijn op artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek van de Nederlandse Antillen (onrechtmatige daad) gebaseerde rechtspraak. In dat kader heeft de burgerlijke rechter in een uitspraak in 1986 onder meer aangegeven dat het administratieve beroep op de Gouverneur ingevolge de Landsverordening Toelating en Uitzetting (P.B. 1966, no.17) niet de toets van volledige rechtsbescherming kan doorstaan (Gynaecoloog Hagens versus de Gezaghebber van Curaçao, TAR-Justicia 1987, blz. 147). Deze uitspraak heeft er toe geleid dat de regering in 1986 een commissie (de commissie Ten Berge) heeft ingesteld met als taak de regering te adviseren en concrete voorstellen te doen inzake een algemene administratieve rechtspraak. Deze commissie heeft reeds in 1987 een voorontwerp van een dergelijke wettelijke regeling aan de regering aangeboden, doch dit voorontwerp is nimmer in procedure gebracht. Tot op heden doet de burgerlijke rechter uitspraak op grond van het onrechtmatige daadbeginsel inzake de bescherming van de burger tegen onrechtmatig overheids-optreden.

In voorgaande jaren zijn zodanige prioriteiten gesteld dat niet tot de invoering van een algemeen stelsel van administratieve rechtspraak is gekomen. Zo is ter bescherming van de rechtstaat veeleer de nadruk gelegd op een meer justitiële benadering, hetgeen ondermeer heeft geresulteerd in de invoering van een nieuw Wetboek van Strafvordering.

De regering is thans van oordeel dat, ondanks het hiervoor geschetste belangrijke optreden

van de burgerlijke rechter, de regeling van de rechtsbescherming van de burger tegen beschikkingen van de overheid verbetering behoeft en dat daarom de invoering van een algemeen stelsel van administratieve rechtspraak geen verder uitstel mag krijgen

Invocering van een algemene regeling van administratieve rechtspraak betekent een verhoging van de rechtsbescherming van de burger tegen onrechtmatig overheidsoptreden, waarmee deze vorm van rechtspraak, samen met de openbaarheid van bestuur en de toekomstige ombudsfunctie, een belangrijk onderdeel van de deugdelijkheid van openbaar bestuur zal gaan vormen. De in de considerans van het ontwerp vermelde artikelen van de Samenwerkingsregeling en de Staatsregeling maken de invoering van een algemene administratieve rechtspraak zonder meer mogelijk.

In § 3 zal de regering ingaan op de haar moverende redenen. Voorafgaand aan deze redengeving acht zij het gewenst een overzicht te geven van de huidige administratieve rechtspraak. Dit geschiedt in § 2. In § 4 wordt vervolgens aangegeven welke doelstellingen, uitgangspunten en beginselen zijn gehanteerd bij het opstellen van het ontwerp. § 5 gaat in op de algemeenheid van de te introduceren administratieve rechtspraak. In § 6 wordt een beschrijving gegeven van de beoogde organisatie van de administratieve rechtspraak en in § 7 wordt ingegaan op de bestuurlijke heroverweging of zoals ook vaak wordt gezegd: de bezwaar- en beroepschriftprocedure. In § 8 tenslotte geeft de regering haar reactie op het advies van de Raad van Advies.

In de ontwerp-landsverordening zijn geen overgangsbepalingen opgenomen. Gelet op het ingrijpende karakter daarvan op allerlei regelingen, op de overzichtelijkheid van wetgeving en op enkele andere aspecten, heeft de regering ervoor gekozen dit te regelen in een aparte invoeringslandsverordening. Het ontwerp van een Invoeringslandsverordening administratieve rechtspraak wordt de Staten binnenkort aangeboden.

§ 2. OVERZICHT VAN DE BESTAANDE ADMINISTRATIEVE RECHTSPRAAK

Ten aanzien van de volgende aangelegenheden is momenteel administratieve rechtspraak geregeld:

1. Ambtenarenzaken: door het Gerecht in Ambtenarenzaken en de Raad van Beroep voor Ambtenarenzaken, gebaseerd op de Landsverordening Ambtenarenrechtspraak 1951 (P.B. 1951, no.134);
2. Belastingzaken: door de Raad van Beroep voor Belastingzaken, gebaseerd op de Landsverordening op het beroep in belastingzaken 1940 (P.B. 1941, no. 12);
3. Sociale verzekeringsaangelegenheden en cessantia: door zes colleges van beroep, gebaseerd op de landsverordeningen Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1960, no. 83), Algemene weduwen- en wezenverzekering (P.B. 1965, no. 194), Ongevallenverzekering (P.B. 1966, no. 14), Ziekteverzekering (P.B. 1966, no. 15), Algemene verzekering bijzondere ziektekosten (P.B. 1996, no. 211) en de Cessantialandsverordening (P.B. 1983, no.85);
4. Bij de Landsverordening Toezicht Verzekeringsbedrijf (P.B. 1990, no. 77) is de Raad van Beroep voor de Financiële Sector ingesteld;

5. Bijzondere aangelegenheden ten aanzien waarvan administratieve rechtspraak door de gewone rechterlijke macht plaatsvindt. Deze is in een aantal landsverordeningen aangewezen om bepaalde bestuursrechtelijke geschillen te beslechten. Voorbeelden zijn de artikelen 14, derde lid, 19 en 20 van de Eilandenregeling van de Nederlandse Antillen (P.B. 1951, no. 39), artikel 11 Nederlands-Antilliaans Kiesreglement (P.B. 1989, no. 78) en artikel 18 Onteigeningsverordening (P.B. 1960, no. 161).

Met betrekking tot de thans bestaande administratieve rechtspraak zijn de volgende conclusies te trekken:

- Een groot deel van de geschillen tussen de overheid en particulieren kan niet bij een administratieve rechter worden aangebracht, omdat in de wettelijke voorschriften een beroepsmogelijkheid ontbreekt. Te denken valt aan geschillen over vergunningen, ontheffingen, subsidies, administratieve sancties, e.d. Men is aangewezen op de onrechtmatige daadconstructie om de burgerlijke rechter te kunnen adieren.
- De "bemensing" van de verschillende colleges van administratieve rechtspraak geschiedt voor een belangrijk deel door rechters van het Hof.
- De administratieve procesgang is in het algemeen weinig bevredigend geregeld. Slechts enkele landsverordeningen kennen een uitgebreide regeling van het administratief procesrecht.

§ 3. REDENEN VOOR EEN NIEUWE REGELING VAN ADMINISTRATIEVE RECHTSPRAAK

De regering beantwoordt de vraag of een nieuwe regeling van administratieve rechtspraak hier te lande wenselijk is, bevestigend. Daartoe kunnen de volgende redenen worden aangevoerd:

- a. Gelet op de onrechtmatige daadjurisprudentie van het Hof moet worden geconcludeerd dat het Hof een ruim ontvankelijkheidsbeleid voert. Dat neemt niet weg, dat onder ogen moet worden gezien of het bestaande administratieve beroep en de onrechtmatige daadconstructie ten aanzien van overheidsbeschikkingen niet moeten worden vervangen door administratieve rechtspraak.
- b. Thans ontbreekt ten aanzien van de meeste overheidsbeschikkingen de mogelijkheid van administratieve rechtspraak. Daarmee ontbreekt de mogelijkheid dat die beschikkingen systematisch worden getoetst op hun rechtmatigheid. Uiteraard worden niet alle overheidsbeschikkingen aldus getoetst, maar alleen die beschikkingen waartegen in beroep wordt gegaan. Toch blijkt van het bestaan van administratieve rechtspraak een belangrijke preventieve werking uit te gaan. Overheidsorganen houden, zo blijkt in andere landen, in hun besluitvorming steeds meer rekening met wat de administratieve rechter oordeelt. Aldus gaat van het bestaan van administratieve rechtspraak een belangrijke impuls uit tot verhoging van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Dit is geen onbelangrijk voordeel. Buitenlandse investeerders bijvoorbeeld kijken niet alleen naar factoren die direct het rendement van de investering bepalen, maar ook naar factoren die indirect van belang zijn voor dat rendement. Tot die laatste factoren behoren een klimaat van sociale rust, rechtszekerheid, en voorspelbaarheid van overheidsoptreden. Een buitenlandse investeerder streeft naar beperking van de risico's voor zichzelf en zijn werknemers, toeleveringsbedrijven, afnemers, e.d. Het risico dat een willekeurig optredend overheidsorgaan oplevert, zal hij willen vermijden,

evenals het risico van sociale spanningen en onrust.

Administratieve rechtspraak bevordert de rechtszekerheid, voorkomt dat overheidsorganen en ambtenaren naar willekeur handelen en draagt bij aan de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden.

Deze overwegingen leiden ertoe, dat meer dan voorheen overheidsbeschikkingen ter toetsing moeten kunnen worden voorgelegd aan een administratieve rechter.

- c. Er zijn thans diverse vormen van administratieve rechtspraak die echter verschillend zijn geregeld, soms niet volledig zijn geregeld en in veel gevallen niet naar moderne inzichten zijn geregeld. Voor de burger is deze situatie erg verwarrend, hetgeen kan leiden tot procedurefouten en verlies van rechtsbescherming. Ook voor de betrokken rechters is de situatie vaak verwarrend. Tenslotte zijn het de overheidsorganen en de betrokken ambtenaren zelf, door wie de bestaande verbodsbreking van de administratieve rechtspraak als onoverzichtelijk en ondoelmatig wordt ervaren. Harmonisatie van administratieve rechtspraak en uniformering van het bijbehorende procesrecht bevorderen de doelmatigheid, de overzichtelijkheid en de kenbaarheid van de administratieve rechtsbescherming.
- d. Diverse geschillen die eigenlijk bij een administratieve rechter thuishoren, komen thans bij de burgerlijke rechter in het kader van de onrechtmatige daadactie. De bestaande rechterlijke macht moet met een procedureel instrumentarium, dat toegesneden is op civielrechtelijke geschillen, de specifieke problemen van bestuursrechtelijke twistpunten oplossen. De administratieve rechter beschikt over andere mogelijkheden, waarmee administratieve geschillen sneller, goedkoper en doelmatiger kunnen worden behandeld. Het is van belang dat de wetgever in een administratiefprocesrechtelijke verordening deze mogelijkheden schept. Te denken valt aan nauwkeuriger ontvankelijkheidsomschrijvingen, een niet-lijdelijke opstelling, meer mogelijkheden wat betreft de inhoud van de uitspraak en het kunnen hanteren van bijzondere procedures, bv. het vereenvoudigd kunnen afdoen van beroepschriften.
- e. De vorming van algemene administratieve rechtspraak draagt in hoge mate bij aan het imago van een staat als "rechtstaat". Het is een teken voor binnen-en buitenland dat de wetgever de rechtstaat serieus neemt. Het belangrijkste kenmerk van de rechtstaat is, dat ook de overheid gebonden is aan het recht en aan de fundamentele rechten en vrijheden voor burgers en dat een onafhankelijke rechter de bevoegdheid heeft een bindend oordeel te vellen over de gedragingen van die overheid.
- f. De vorming van algemene administratieve rechtspraak kan een belangrijke bijdrage leveren aan de consistentie en de effectiviteit van het Nederlands-Antilliaanse bestuursrecht. Zulks hangt samen met een belangrijke functie van de rechtspraak in het algemeen, nl. het waarborgen van de homogeniteit van de rechtsorde. De overheidsbeschikking, zeker wanneer die beschikking nieuwe rechten en verplichtingen in het leven roept, moet passen binnen de bestaande rechtsorde, het totaal aan wettelijke regels dat de overheid ter ordening van de samenleving heeft gesteld.

De conformiteit van een overheidsbeschikking aan de rechtsorde wordt voorondersteld, tenzij zij bestreden wordt. De rechter heeft in laatste instantie te waken over de eenheid in het rechtssysteem.

§ 4. DOELSTELLINGEN, UITGANGSPUNTEN EN BEGINSELEN VAN HET ONTWERP

Bij het ontwerpen van de Landsverordening administratieve rechtspraak heeft de regering een aantal doelstellingen, uitgangspunten en beginselen voor ogen gehouden. Voor een goed begrip van het ontwerp acht zij het gewenst daarvan een uiteenzetting te geven.

a. Doelstellingen:

- er dient een integrale herziening van de administratieve rechtspraak te komen, resulterend in een wijziging van de bestaande vormen van administratieve rechtspraak en in een uitbreiding van de administratieve rechtspraak;
- bestaande vormen van administratief bezwaar en beroep kunnen eventueel blijven bestaan, maar slechts als "tussenstation" in een administratiefrechtelijk procedure;
- de nieuwe regeling van de administratieve rechtspraak moet overzichtelijk en kenbaar zijn. Zij moet in overeenstemming zijn met geldende rechtsbelangen en bijdragen aan het doelmatig afwerken van procedures.

b. Uitgangspunten:

- de nieuwe regeling van de administratieve rechtspraak dient zo veel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande rechterlijke organisatie en het bestaande Nederlands-Antilliaanse procesrecht. Uiteraard impliceert dit uitgangspunt geenszins dat niet tot wijziging in het bestaande recht kan worden gekomen. Nodeloze wijzigingen moeten echter worden voorkomen. Voorts moet men zich realiseren dat de administratieve rechtspraak zal worden uitgevoerd door instanties die zich ook bezighouden met burgerlijke rechtspraak en strafrechtspraak. Verschillen die de administratieve rechtspraak met zich mee brengt, moeten beperkt blijven en goed zichtbaar worden gemaakt;
- bij de ontwikkeling van een nieuwe regeling van de administratieve rechtspraak dient de "hanteerbaarheid van het recht" voorop te staan. Daarom is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van reeds in de Nederlandse administratieve rechtspraak gehanteerde begrippen, waardoor desgewenst te rade gegaan kan worden bij Nederlandse literatuur en jurisprudentie van de Nederlandse administratieve rechters; de nieuwe regeling van de administratieve rechtspraak moet een daadwerkelijke toegang bieden aan degenen die door een overheidsbeschikking rechtstreeks in hun belangen zijn getroffen. Een duidelijk adres, geen onnodige formaliteiten, een niet te hoog griffiegeld en rechtsbijstand zijn belangrijke elementen;
- de nieuwe regeling van de administratieve rechtspraak dient borg te staan voor een goede beslechting van het geschil. Dit impliceert behandeling van het geschil door onpartijdige en deskundige rechters waarin justitiabelen vertrouwen kunnen hebben. Het geschil dient ook daadwerkelijk opgelost te worden, in die zin dat de rechter het laatste woord dient te spreken;
- de nieuwe regeling dient zodanig te zijn ingericht dat er geen nodeloze belemmering van de bestuurstaak plaatsvindt. Geen al te lange beroepstermijnen, geen schorsende werking van het beroep als beginsel en een snelle voortgang van de procedure zijn daarvoor noodzakelijk;
- de nieuwe regeling van de administratieve rechtspraak dient een goede rechtsontwikkeling te bevorderen. Dit impliceert een zodanige organisatie van de rechtspraak dat de eenheid in het rechtssysteem wordt bevorderd, alsmede een toegankelijke jurisprudentie, gevoed door gemotiveerde schriftelijke uitspraken;
- de nieuwe regeling van de administratieve rechtspraak dient doelmatig te zijn. De organisatie dient ingespeeld te zijn op een mogelijk groot aantal beroepen. Naast processuele

mogelijkheden als vereenvoudigde afdoening en de inschakeling van het bestuursorgaan of derden bij feitenonderzoek, dient gestreefd te worden naar automatisering, m.n. tekstverwerking, voortgangsbewaking en jurisprudentie- en documentatiesysteem.

c. Beginselen:

- de nieuwe regeling van de administratieve rechtspraak moet voldoen aan het decisiebeginsel, dat wil zeggen dat na een ontvankelijk bezwaar of beroep binnen een redelijke tijd een beschikking volgt. Appellanten hebben recht op een beschikking binnen een redelijke termijn;
- het verdedigingsbeginsel moet zijn neerslag vinden in de procesrechtelijke regels. Dit beginsel houdt in dat partijen gelijke mogelijkheden moeten hebben om zich ten opzichte van elkaar te verdedigen. Dit beginsel heeft verreikende consequenties wat betreft het wisselen van stukken, de inrichting van de mondelinge behandeling, de inzage in het procesdossier e.d.;
- het onpartijdigheidsbeginsel impliceert dat rechters niet vooringenomen mogen zijn. De regeling van de administratieve rechtspraak dient zodanige waarborgen te bevatten dat het risico van vooringenomenheid zo klein mogelijk is;
- het motiveringsbeginsel houdt in dat elke rechterlijke beslissing goed is gemotiveerd, zowel wat betreft de feiten als wat betreft de rechtsoverwegingen. De regeling van de administratieve rechtspraak dient in dit verband aan de rechters verplichtingen op te leggen. De gemotiveerde uitspraak dient openbaar te zijn.

§ 5. ALGEMENE ADMINISTRatieve RECHTSPRAAK

Het begrip algemene administratieve rechtspraak houdt in dat de administratieve rechter in zijn competentie niet beperkt is tot specifieke overheidsbeschikkingen of beschikkingen op bepaalde terreinen. In beginsel valt de totale bevoegdheidsuitoefening door overheidsorganen onder de competentie van de administratieve rechtspraak. In beginsel wordt gekozen voor het pad van de algemene administratieve rechtspraak en niet voor diverse, op een bepaald deel terrein van het bestuursrecht opererende administratiefrechtelijke colleges. De situatie zoals die in Nederland bestond (en deels nog bestaat) met meerdere (hoogste) administratieve rechters, verdient geen navolging.

Een tweede vraag is of gekozen dient te worden voor "aanvullende" administratieve rechtspraak of voor "vervangende" rechtspraak. Met "aanvullend" administratieve rechtspraak bedoelt men dat bestaande administratiefrechtelijke voorzieningen in tact worden gelaten. De nieuwe administratieve rechter komt pas aan bod nadat eerst andere vormen van administratief beroep zijn gehanteerd. De nieuwe administratieve rechter laat de bevoegdheid van administratieve beroepsorganen of andere administratieve rechters onverlet.

De regering is van mening dat het overweging verdient niet te kiezen voor "aanvullende" administratieve rechtspraak. Het bestaande administratieve bezwaar en beroep is niet erg omvangrijk en functioneert niet voldoende. Het decisiebeginsel wordt soms niet in acht genomen, hetgeen voor de betrokken burger vertraging en gebrek aan vertrouwen oplevert. Ook ten aanzien van de andere rechtsbeginselen kan worden opgemerkt dat in administratief bezwaar en

beroep deze beginselen niet altijd voldoende tot hun recht komen. Een voordeel van administratief bezwaar en beroep is wel dat ten aanzien van de bestreden beschikking tot een bestuurlijke heroverweging kan worden gekomen. Dit op zichzelf waardevolle element kan echter ingebouwd worden in een systeem van facultatief administratief bezwaar of beroep, namelijk als bevoegdheid van de administratieve rechter om in bepaalde gevallen een beroepschrift tegen een bestreden beschikking ter behandeling terug te verwijzen naar het betreffende bestuursorgaan en als vrije keuze van de betrokken burger om eerst van administratief bezwaar bij het bestuursorgaan zelf gebruik te maken alvorens zich te wenden tot de administratieve rechter.

Om die laatste situatie in het algemeen te laten gelden zullen krachtens de - in te voeren - Invoeringslandsverordening administratieve rechtspraak de in de landelijke regelgeving neergelegde mogelijkheden van administratief bezwaar en beroep worden ingetrokken zodat een eenvormige procedure van facultatief bezwaar overblijft. Die eenvormige procedure wordt geregeld in deze ontwerp-landsverordening.

De regering wijst erop dat de - in te voeren - Invoeringslandsverordening niet de in de eilandelijke regelgeving neergelegde mogelijkheden van administratief bezwaar en beroep kan intrekken. Die bevoegdheid berust bij de eilandelijke regelgever. Wel maakt dit ontwerp, na vaststelling, bedoelde eilandelijke bezwaar- en beroepsregelgeving tot een dode letter. Voor alle duidelijkheid ware de eilandelijke regelgever dus zo spoedig mogelijk tot intrekking van die regelgeving over te gaan.

Wat betreft de afbakening met andere administratieve rechters kan het volgende worden opgemerkt. De vraag is gerechtvaardigd of niet ook de sociale verzekeringsrechtspraak en de rechtspraak met betrekking tot cessantia, alsmede de administratieve rechtspraak door de burgerlijke rechter beter af zullen zijn met een inbouw in een algemene administratiefrechterlijke organisatie. Daartoe zij gewezen op de volgende aspecten:

- de diverse administratiefrechterlijke collegies bestaan voor een belangrijk deel uit rechters van het Hof, terwijl de administratieve verwerking en ondersteuning berust bij de griffie van het Hof. Er zijn dus geen problemen op het personele vlak te verwachten. De inbreng van in het kader van de sociale verzekeringsrechtspraak en de rechtspraak met betrekking tot cessantia functionerende lekenrechters kan worden gehandhaafd. Daartoe biedt artikel 2, vierde lid, van de Eenvormige landsverordening rechterlijke organisatie de ruimte;
- de procesverordeningen van veel van de bestaande beroepscolleges zijn aan herziening toe. Het lijkt weinig zinvol gescheiden en wellicht verschillende procesverordeningen te maken. Beter is het te werken met één procesverordening, die voldoende speelruimte laat voor een adequate beslechting van (in beginsel) alle typen bestuursrechtelijke geschillen;
- de herkenbaarheid en daarmee het vertrouwen in de rechtspraak is niet gediend met een versnippering van de administratieve rechtspraak over meer collegies;
- de doelmatige verwerking van beroepen vraagt om een geïntegreerde organisatie, zodat wat betreft de beheersmatige ondersteuning de voordelen van schaalvergroting kunnen worden benut.

De conclusie moet dan ook zijn dat de rechtspraak inzake sociale- en volksverzekeringen en cessantia het beste kan worden ingepast in de algemene administratieve rechtspraak. Datzelfde geldt voor de gevallen waarin de rechterlijke macht, het Gerecht en het Hof, krachtens aparte landsverordening met administratieve rechtspraak zijn belast.

De regering heeft besloten vooralsnog geen voorstel te doen om ook de ambtenarenrechtspraak en de belastingrechtspraak in dit kader op te nemen.

Ingevolge artikel 5, onderdelen 5 en 6, van de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba dient de regeling van deze vormen van rechtspraak te geschieden bij eenvormige landsverordening. De procedure om te komen tot een eenvormige landsverordening is tijdrovend en zou de noodzakelijke realisering van de administratieve rechtspraak hier te lande, zoals in deze landsverordening is voorzien, belemmeren. Bestudeerd zal worden op welke wijze in een later stadium tot een integratie van deze aparte vormen van administratieve rechtspraak gekomen kan worden.

§ 6. DE ORGANISATIE VAN DE ADMINISTRatieve RECHTSPRAAK

De administratieve rechtspraak ware op te dragen aan de bestaande rechterlijke macht, dat wil zeggen aan het Gerecht in Eerste Aanleg en het Gemeenschappelijke Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba. Daarvoor kunnen de volgende redenen worden aangevoerd:

- Een nieuw rechterlijk college moet zich in een samenleving het nodige gezag verwerven. Beter is het gebruik te maken van het gezag dat bestaande instanties hebben. Het Gerecht en het Hof genieten in onze samenleving al hoog aanzien.
- Het opdragen van administratieve rechtspraak aan de bestaande rechterlijke macht maakt het mogelijk een geïntegreerde, goede en doelmatige griffieorganisatie op te bouwen. Die organisatie moet niet versnipperd worden over meer organisaties. De secretariële ondersteuning van civiele, straf- en administratieve rechtspraak moet geschieden vanuit een goed geleide en geautomatiseerde organisatie die zich niet alleen bezighoudt met voortgangsbegeleiding, maar ook met geautomatiseerde documentatiesystemen en automatiseringshulp bij het redigeren van uitspraken.
- De doorsnee-burger mist de kennis om te kunnen onderscheiden tussen de verschillende vormen van rechtspraak. Voor de burger moet er één adres komen voor alle soorten geschillen, waarna intern de rechterlijke organisatie wordt uitgemaakt door welke sectie het beroepschrift behandeld zal worden.
- De eenheid binnen de administratieve rechtspraak wordt het meer bevorderd door onderbrenging bij één rechterlijke instantie, die bovendien al een groot deel van de administratiefrechtelijke geschillen voor zijn rekening neemt.

Wetstechnisch is het niet nodig de administratieve rechtspraak op te dragen aan een administratieve sectie. Het ligt echter voor de hand dat bij een opdracht aan de bestaande rechterlijke macht de vorming van een of meer administratieve secties ter hand zal worden genomen, zoals dat ook het geval is met de civiele en strafsecties.

§ 7. BESTUURLIJKE HEROVERWEGING

Onder bestuurlijke heroverweging wordt verstaan dat een bestuursorgaan een bestreden be-

schikking opnieuw beoordeelt. Die heroverweging kan plaatsvinden enerzijds door een hoger bestuursorgaan (administratief beroep) en anderzijds door het bestuursorgaan dat ook de beschikking in eerste instantie heeft genomen (bezwaarschriftprocedure). Zo heeft de burger thans soms administratief beroep op de eilandsraad of de Gouverneur, terwijl soms bezwaar bij het bestuurscollege of een minister zelf mogelijk zijn.

Bestuurlijke heroverweging heeft enkele voordelen.

De administratieve rechter beoordeelt slechts de rechtmatigheid van de overheidsbeschikking. Of die beschikking uit een oogpunt van beleid juist is, komt niet aan de orde. In het kader van de rechtmatigheidstoetsing kan hooguit een marginale toetsing van het beleid aan bod komen, nl. een toetsing aan de vraag of een bestuursorgaan na afweging van alle in aanmerking komende belangen in redelijkheid tot dat beleid heeft kunnen komen.

Niet ontkend kan worden dat het voor de betrokken burger profijtelijker kan zijn om een bestuursorgaan een heroverweging te verrichten in plaats van gebruik te maken van de rechterlijke toetsing. Betreft de overheidsbeschikking de uitoefening van een vrije beleidsruimte, dan is van de rechter geen soelaas te verwachten. Beoordeelt het bestuursorgaan de beschikking op-nieuw, dan is er in ieder geval een kans dat het tot een andere afweging/conclusie komt.

Een andere reden voor bestuurlijke heroverweging is gelegen in de mogelijkheid dat overheidsbeschikkingen die feitelijk zijn voorbereid (en wellicht op grond van mandaat genomen) door ambtenaren, worden gecorrigeerd door het bestuursorgaan zelf, dus door de bestuurders. Deze correctie heeft het voordeel dat van overheidszijde eerst intern orde op zaken kan worden gesteld. Voordeel is ook dat zo een verdere (tijd en geld kostende) procedure bij de administratieve rechter kan worden voorkomen.

Een derde reden voor bestuurlijke heroverweging is, dat deze gepaard gaat met een "intern" onderzoek door het bestuursorgaan. Dit onderzoek resulteert in een toename van het dossier. Een rechterlijke procedure die wordt voorafgegaan door een bestuurlijke heroverweging kan zo gebaseerd worden op een dossier, dat qua inzicht in de feiten en qua nauwgezetheid van de formulering van de rechtsvragen al veel te bieden heeft. Dat alles bespaart tijd en geld in het (latere) proces bij de administratieve rechter.

Tenslotte de laatste reden voor bestuurlijke heroverweging. Er ontstaat als het ware een zeef tussen de besluitvorming van het openbaar bestuur en de administratieve rechter. Niet alle geschillen komen bij de administratieve rechter; een deel wordt uitgezeefd doordat klagers hun gelijk krijgen of van verder procederen afzien.

Tegenover de hiervoor geschetste voordelen staan echter ook enige niet onbelangrijke nadelen, zowel voor de burger als voor het stelsel van rechtsbescherming in het algemeen.

Het inbouwen van een fase van verplichte bestuurlijke heroverweging werpt natuurlijk vooral zijn vruchten af, als een bestuursorgaan bereid en in staat is de bestreden beschikking in haar volle omvang aan een hernieuwde toetsing te onderwerpen. Die bereidheid en die mogelijkheid zijn er echter niet altijd. In vele gevallen is een bestuursorgaan terecht of ten onrechte niet bereid tot heroverweging, of zijn de erbij betrokken ambtenaren dezelfde als bij de beschikking in eerste instantie. Verder kan het zijn dat de beslissingsruimte van het betrokken bestuursorgaan, gelet op de van toepassing zijnde voorschriften, zo klein is dat een wezenlijk andere beschikking niet tot de mogelijkheden behoort. Indien geen heroverweging plaatsvindt, is een bezwaar- of beroepsprocedure zinloos. Het desondanks in alle gevallen voorschrijven van een bestuurlijke heroverweging leidt dan tot nodeloze extra kosten bij het bestuursorgaan en tot tijd-

verspilling en ongenoegen bij de betrokken burger.

Daarmee verband houdend is er een ander nadeel van de verplichte bestuurlijke heroverweging. De burger ervaart een bezwaar- of beroepsprocedure uit een oogpunt van rechtsbescherming vaak als weinig optimaal. Hij gaat als het ware in beroep bij een in zijn ogen niet "neutrale" instantie. Het is niet zinvol als een burger tegen zijn zin een naar zijn mening partijdige gang door de bestuurlijke heroverweging moet doorlopen. Zijn vertrouwen in het openbaar bestuur zal des te meer worden geschaad, als hij ten tweede male in zijn teleurstelling wordt bevestigd. Een bestuurlijke heroverweging die eerst moet worden afgewerkt, alvorens toegang te hebben tot een administratieve rechter, kan ook het stelsel van rechtsbescherming schaden, in die zin dat een bestuursorgaan de behandeling zodanig kan traineren dat de toegang tot de administratieve rechter in de praktijk in hoge mate wordt belemmerd. Weliswaar kan een bestuursorgaan dat weigert op een bezwaarschrift te beslissen, worden aangepakt via de constructie van de fictieve weigering, maar dan is er vaak al veel leed berokkend. Als een bestuursorgaan niet altijd bereid blijkt te zijn tot een vlotte afwikkeling, werpt dit een schaduw over de administratieve rechtsbescherming in zijn totaliteit.

De regering heeft derhalve de conclusie getrokken dat een algemene verplichting tot bestuurlijke heroverweging in de vorm van een bezwaarschriftprocedure als voorwaarde voor toegang tot de administratieve rechter moet worden afgewezen. Wel wordt bepaald dat de administratieve rechter de bevoegdheid heeft om het bestuursorgaan te verzoeken, dat het binnen een bepaalde termijn een bestuurlijke heroverweging pleegt. Een dergelijk verzoek kan al dan niet op verzoek van de betrokken burger plaatsvinden.

Daarnaast staat het de betrokken burger vrij om zelf door middel van een bezwaarschrift het bestuursorgaan om een bestuurlijke heroverweging te vragen alvorens zich te wenden tot de administratieve rechter. Zie hetgeen hierover reeds in § 5 is opgemerkt. Heeft de betrokken burger inderdaad die keuze gemaakt of heeft het bestuursorgaan gevolg gegeven aan het verzoek van de administratieve rechter om tot bestuurlijke heroverweging over te gaan, dan kan deze rechter, nadat als vervolg op deze procedure een beroepschrift bij hem is ingediend, het bestuursorgaan niet opnieuw verzoeken om tot bestuurlijke heroverweging over te gaan.

Op deze wijze wordt gekomen tot een zo flexibel mogelijk systeem van administratieve rechtsbescherming. De bestaande procedures van bezwaar en administratief beroep bij een bestuursorgaan zullen vervallen en vervangen worden door een eenvormige procedure van facultatief bezwaar bij het bestuursorgaan dat de bestreden beschikking heeft genomen.

§ 8. HET ADVIES VAN DE RAAD VAN ADVIES

De regering merkt ten aanzien van het advies van de Raad van Advies het volgende op.

Een belangrijk uitgangspunt is dat de Raad van Advies zich met de strekking van de landsverordening, nl. verbetering van de rechtsbescherming van de burger tegen onrechtmatig overheidsoptreden door stroomlijning en uitbreiding van de administratieve rechtspraak, kan verenigen.

Het advies van de Raad van Advies is in drie onderdelen te onderscheiden, te weten:

- 1) het gedeelte, dat loopt van "Advies" tot aan "Ontwerp", hierna te noemen: Algemene opmerkingen;
- 2) het gedeelte "Ontwerp";
- 3) het gedeelte "Memorie van Toelichting".

De egering gaat op deze drie onderdelen afzonderlijk in.

1. Algemene opmerkingen.

In verband met het ontbreken van een algemene vorm van administratieve rechtspraak heeft volgens de Raad van Advies in de loop van de jaren de burgerlijke rechter een niet te miskennen rol gespeeld in de bescherming van de burger tegen onrechtmatig overheidshandelen, door het ver uittrekken van het begrip onrechtmatige daad. De regering deelt deze zienswijze.

Dit neemt echter niet weg dat de rechtsbescherming hiermee niet volledig is, aangezien de rechter met een civielrechtelijk instrumentarium moet werken om administratiefrechtelijke geschillen op te lossen. Met name op procesrechtelijke gronden stuit dit op bezwaren, terwijl principieel gezien bijvoorbeeld het afwijzen van een vergunningsaanvraag of het opleggen van een administratiefrechtelijke sanctie weliswaar door de burger moet kunnen worden aangevochten, maar niet per se als een onrechtmatige daad behoeven te worden gezien. Uit principieel oogpunt is het ongewenst dat de rechtspraak een begrip uit het ene soort recht moet uittrekken om het in gebreke blijven van de wetgever bij het regelen van een ander soort recht af te dekken.

Het is niet zo dat de regering zich schaart achter degenen die de rechtsbescherming van de burger tegen de overheid als pover hebben aangemerkt, maar wel heeft zij in die opmerkingen en kritiek aanleiding gevonden om voor te stellen de administratieve rechtspraak afdoende te regelen.

De regering heeft in die zin de opvatting terzake van de Raad van Advies gevolgd dat de (schijnbare) miskening van de belangrijke rol die de burgerlijke rechter heeft gespeeld in het kader van de rechtsbescherming tegen onrechtmatig overheidsoptreden door tocassing van het onrechtmatige daadbegrip achterwege wordt gelaten. De tekst is aangepast.

De regering deelt de opvatting van de Raad van Advies dat de verwijzing in de con-siderans en de ontwerp-memorie van toelichting naar artikel 43 van het Statuut en naar de verplichtingen voortvloeiend uit de genoemde internationale verdragen, gelinkt op het bestaan van artikel 42 van de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba en artikel 103 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen, niet nodig is. Genoemde artikelen van de Samenwerkingsregeling en de Staatsregeling geven reeds aan dat regeling van andere vormen van recht dan burgerlijk recht en strafrecht mogelijk is. De regering heeft de opvatting van de Raad van Advies terzake gevolgd. De tekst is aangepast. Wel wil de regering er, in aanvulling op hetgeen hierboven is gesteld, op wijzen dat de burgerlijke rechter reeds in 1986 heeft aangegeven dat het administratieve beroep op de Gouverneur, bv. ingevolge de Landsverordening Toelating en Uitzetting, een onvolwaardige rechtsgang is en dat dit voor de regering aanleiding is geweest om een commissie in te stellen die als opdracht had een ontwerp van een landsverordening administratieve rechtspraak op te stellen.

De Raad van Advies heeft principiële bezwaren tegen het niet volgen van de Nederlandse Algemene Wet Bestuursrecht waar deze niet alleen beroep open stelt tegen beschikkingen, maar ook tegen besluiten van algemene strekking niet zijnde algemene voorschriften. De regering

deelt die bezwaren niet. Het zonder meer in ons land invoeren van het uitgebreide Nederlandse systeem van bestuursrecht, zoals neergelegd in de Algemene Wet Bestuursrecht lijkt de regering een te grote stap, aangezien in ons land alsdan de ontwikkelingen in Nederland gedurende meer dan twintig jaar op het gebied van het bestuursrecht volledig worden overgeslagen. Volgens de regering zal een geleidelijke gewenning aan het nu voorgestelde systeem heilzamer werken voor de ontwikkeling van een eigen administratieve rechtspraak dan het in zevenmijlslaarzientempo overnemen van de Algemene Wet Bestuursrecht. Te zijner tijd kan altijd worden overwogen of deze landsverordening kan of moet worden aangepast aan de Algemene Wet Bestuursrecht. De regering vermag tenslotte niet inzien, hoe de wens van de Raad van Advies in dezen aansluit bij een andere opmerking zijnerzijds, nl., dat de burger nu reeds (op grond van de onrechtmatige daadacties) alle rechtsbescherming geniet tegen onrechtmatig overheidsoptreden.

2. Ontwerp

Ad artikel 2

De regering onderschrijft de opmerking van de Raad van Advies. De tekst van artikel 2, eerste lid, onderdeel b, is aangepast.

Ad artikel 3

Hierop is in het voorgaande bij het onderdeel Algemene Opmerkingen reeds ingegaan.

Ad artikel 9

Ook in de Nederlands-Antilliaanse rechtsopvatting worden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur geacht begrepen te zijn onder de algemene rechtsbeginselen. De regering onderschrijft derhalve de opmerking van de Raad van Advies. Artikel 9 is aangepast.

3. Memorie van Toelichting

Ad blz. 2 (oud)

Gelet op de verwijzing in de considerans naar de Samenwerkingsregeling en de Staatsregeling in plaats van naar het Statuut en de internationale verdragen inzake de mensenrechten, is vermelding van het Nederlandse Kroonberoep, de Benthemuitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in 1985 en de meningen van verschillende auteurs over de rechtsbescherming tegen onrechtmatig overheidsoptreden hier te lande naar de mening van de regering niet meer opportuun.

Ad blz. 7, letter b, en vervolg op blz. 8 (oud)

Hierop is in het voorgaande bij het onderdeel Algemene Opmerkingen reeds ingegaan. De regering onderschrijft de opmerking van de Raad van Advies inzake "een van de instrumenten van sociale beheersing". De tekst is aangepast.

Ad blz. 9 (oud)

Hierop is in het voorgaande bij het onderdeel Algemene Opmerkingen reeds ingegaan.

Ad blz. 10, letter a (oud)

De regering onderschrijft de opmerkingen van de Raad van Advies met betrekking tot een van de doelstellingen niet. Immers, het feit dat een integrale herziening van de administratieve rechtspraak op dit moment niet mogelijk is wegens de reden die daarvoor wordt aangegeven op blz. 15 (oud) van de Memorie van Toelichting (artikel 5, onderdelen 5 en 6, Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba), neemt niet weg, dat die doelstelling gehandhaafd kan blijven en, ondanks de gesignaleerde problemen, in de toekomst toch kan worden verwezenlijkt.

De uitdrukking "ten koste van de burgerlijke rechter" lijkt de Raad van Advies niet erg

gelukkig. De regering kan zich hiermee verenigen. De uitdrukking voegt niets toe aan het geheel en kan vervallen.

Ad blz. 12 (oud)

De verwachte uitbreiding van rechtszaken en de daarmee samenhangende stijgende personeelsbehoefte is niet goed te schatten. De verwachting is volgens de regering wel gerechtvaardigd dat de uitbreiding van rechtszaken en de stijgende personeelsbehoefte grotendeels zullen worden gecompenseerd door het wegvallen van aparte vormen van administratieve rechtspraak waar de leden van het Hof reeds bij betrokken zijn, door het grotendeels wegvallen van het beslag dat de huidige procedures ingevolge onrechtmatige daad tegen de overheid leggen op het Hof en de griffie, alsmede door het invoeren van de facultatieve bezwaarschriftprocedure, die een zekere zelfwerking zal hebben.

Ad blz. 14 (oud)

De regering onderschrijft de opmerking van de Raad van Advies terzake. De tekst is aangepast.

Ad blz. 21 (oud) (toelichting op artikel 2)

De regering onderschrijft de opmerking van de Raad van Advies terzake. De tekst is aangepast.

Ad blz. 22 en 23 (oud) (toelichting op artikel 3)

Hierop is in het voorgaande bij het onderdeel Algemene Opmerkingen reeds ingegaan. De opmerkingen van de Raad van Advies met betrekking tot het ruimtelijke ordeningsrecht en de sociale verzekeringsrechtspraak behoeven echter een nadere reactie. De wens om geen aparte administratiefrechterlijke colleges meer te laten bestaan heeft ertoe geleid, dat de sociale verzekeringsrechtspraak, zonder dat aan de rechten van belanghebbenden wordt getornd, zal worden uitgevoerd conform de procedures van deze landsverordening, echter met behoud van de inbreng van bijzondere rechters. Daarom is de sociale verzekeringsrechtspraak door de gehele landsverordening heen als aparte categorie vermeld. Wat het ruimtelijke ordeningsrecht betreft, ligt het in de bedoeling om in de - in te voeren - Invoerings-landsverordening administratieve rechtspraak het beroep op de Gouverneur te vervangen door beroep op het Gerecht. Het ligt eveneens in de bedoeling om in een van de slotbepalingen van deze Invoeringslandsverordening te stellen dat op landsverordeningen waarin beroep op de nieuwe administratieve rechter wordt opengesteld, de onderhavige landsverordening van overeenkomstige toepassing zal zijn, voor zover die regeling of de aard van de betreffende aangelegenheid zich daartegen niet verzet. Op deze wijze worden bestaande rechten niet afgesneden en wordt toch gekomen tot een uniforme procesgang in alle gevallen van administratieve rechtspraak (voorlopig met uitzondering van de ambtenarenrechtspraak en belastingrechtspraak).

Bij herlezing van het ontwerp heeft de regering gemeend op enkele onderdelen alsnog te moeten komen tot een bijstelling van de regeling.

In navolging van de Algemene Wet bestuursrecht is de beroepstermijn verruimd van 30 dagen tot 6 weken (de artikelen 16 en 56).

De regeling inzake het overleggen van vertrouwelijke stukken door het bestuursorgaan en het terinzage leggen daarvan is iets strakker geformuleerd. Liet de oorspronkelijke opzet ruimte voor de opvatting dat het bestuursorgaan tot op zekere hoogte zelf kan bepalen of sprake is van een (wettelijke) geheimhoudingsplicht; ingevolge de nieuwe formulering heeft de administratieve rechter altijd het laatste woord (artikel 24). Terzake is aangesloten bij de Algemene Wet Bestuursrecht.

De regering is van mening dat de in artikel 31 vermelde minimumtermijn voor de terinzagelegging van de bij de administratieve rechter ingediende stukken niet te lang moet zijn, temeer daar partijen alle relevante stukken al toegezonden krijgen en aan de procedure bij deze rechter mogelijk reeds een bezwaarschriftenprocedure vooraf is gegaan. Anders gezegd de meeste, zo niet alle stukken zijn al bekend bij partijen. Derhalve wordt de minimumtermijn teruggebracht van twee weken naar een week.

De regeling inzake schadevergoeding (artikel 50) is herschreven in die zin dat indien een partij de administratieve rechter verzoekt om een schadevergoeding vast te stellen en de rechter dit verzoek honoreert, betrokkene niet alsnog naar de burgerlijke rechter kan stappen om een aanvullende schadevergoeding te vragen. Betrokkene dient vooral een keuze te maken. Of hij vraagt de administratieve rechter om een uitspraak ter zake of hij laat een dergelijk verzoek achterwege en legt het financiële aspect na afloop van de procedure bij de administratieve rechter voor aan de burgerlijke rechter. De regering meent dat tegen deze regeling temeer geen bezwaar behoef te bestaan omdat het om hetzelfde rechtscollege gaat.

De regeling inzake de proceskostenvergoeding is gewijzigd in die zin dat deze vastgesteld zal worden bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen. Ter zake zal worden aangesloten bij het puntensysteem van de Algemene Wet Bestuursrecht.

Personen of instanties die actief deelnemen aan het proces, nl. de indiener van het bezwaar/beroepschrift (artikel 7), mede-belanghebbenden (artikel 61) en derde-belanghebbenden (artikel 26), worden thans consequent aangeduid als partijen en niet zoals eerst gebeurde soms als partij en soms als belanghebbende.

De regeling inzake het door de Griffie tegen kostprijs verstrekken van afschriften en uittreksels van uitspraken is, uitgaande van het profijtbeginsel, stringenter geformuleerd (artikel 53).

De mogelijkheid tot het vragen om schorsing van de bestreden beschikking of het treffen van een voorlopige voorziening wordt ook mogelijk in hoger beroep bij het Hof (artikel 85 e.v.). Zulks in navolging van de Algemene Wet Bestuursrecht.

Teslotte is het geheel ontwerp nogmaals doorgelopen op spelling en redactie, hetgeen in voorkomend geval heeft geleid tot kleine aanpassingen.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Dit artikel geeft, in samenhang met artikel 7, uitdrukking aan de gedachte dat de instelling van een afzonderlijk met administratieve rechtspraak belast college niet wenselijk is. Naar het oordeel van de regering dient de bestaande rechterlijke macht met deze vorm van rechtspraak belast te worden. Derhalve wordt de Eenvormige landsverordening op de rechterlijke organisatie (P.B.

1985, no. 170), in het verlengde van de daarin vervatte opdracht aan de bestaande rechterlijke macht, van overeenkomstige toepassing verklaard op de administratieve rechtspraak.

Artikel 2

Alle overheidsorganen die met de uitvoering van wettelijke regelingen zijn belast, kunnen in beginsel als bestuursorgaan worden aangemerkt. De formulering van het eerste lid is dermate ruim dat ook besturen van particuliere instellingen, waaraan de uitvoering van wettelijke regelingen is opgedragen, als bestuursorgaan worden aangemerkt, ook al zijn zij niet bij of krachtens de Staatsregeling ingesteld.

Met betrekking tot de besluiten van een aantal bestuursorganen moet echter een beroepsmogelijkheid op de administratieve rechter ongewenst worden geacht.

In de eerste plaats zijn er bestuursorganen van het land en de eilandgebieden die - hoewel ingesteld bij of krachtens de Staatsregeling en belast met de uitvoering van openbare bevoegdheden en taken - een specifieke functie verrichten, die buiten het vernietigingsrecht van de administratieve rechter dienen te blijven.

Zo gaat het niet aan dat de rechterlijke macht bevoegd zou zijn om besluiten van de Staten en besluiten van de eilandsraden, niet zijnde beschikkingen, te vernietigen. Te denken valt aan Lands- en eilandsverordeningen. Wel is het mogelijk dat de administratieve rechter, in een beroep tegen een beschikking ter uitvoering van een (ei)landsverordening, die (ei)landsverordening in strijd acht met internationaalrechtelijke bepalingen.

De Staten en de eilandsraden zijn geen overheidsorganen, waarvan besluiten, niet zijnde verordeningen, onder het regime van de voorgestelde administratieve rechtspraak dienen te vallen, tenzij het besluit van een eilandsraad als een beschikking in de zin van deze landsverordening kan worden aangemerkt.

Besluiten van advies- en controle-lichamen van de volksvertegenwoordiging dienen eveneens buiten de rechterlijke toetsing te blijven. De parlementaire besluitvorming behoort niet door de (administratieve) rechter te worden beïnvloed. Zo dient een besluit van de Staten of een eilandsraad, bv. betreffende de instelling van een commissie en de benoeming van de leden daarvan, niet voor vernietiging door de administratieve rechter in aanmerking te komen. Hetzelfde geldt voor een beslissing van de voorzitter van de Staten of de eilandsraad bv. betreffende de duur van het spreekrecht. Het uitsluiten van beroep op de administratieve rechter tegen besluiten van de (hoofd-)stembureaus heeft eenzelfde achtergrond.

Verder is het niet de bedoeling dat het beroep krachtens deze landsverordening gehanteerd wordt als een vorm hoger beroep ten aanzien van andere rechterlijke organen. Daarom wordt bepaald (eerste lid, onderdeel c) dat rechterlijke instanties geen organen zijn in de zin van deze landsverordening.

De Raad van Advies en de Algemene Rekenkamer zijn niet in dit artikel opgenomen, aangezien zij geen bestuursorganen zijn die beschikkingen nemen. Alleen al op grond daarvan vallen zij buiten de werking van deze landsverordening.

In het tweede lid is verzekerd dat ook besluiten van afzonderlijk optredende leden en functi-

onarissen van de Staten, de eilandsraden, de (hoofd-)stembureaus en rechterlijke organen buiten de werkingssfeer van deze landsverordening blijven.

Artikel 3

Gekozen is voor het openstellen van beroep tegen "beschikkingen". Daarvoor zijn de volgende redenen:

- door de jurisprudentie van de nederlandse administratieve rechter heeft het begrip "beschikking" al zoveel inhoud gekregen dat het ook hier te lande goed hanteerbaar is;
- het begrip beschikking impliceert een beperking wat betreft het kunnen instellen van bezwaar/ beroep. Het is van belang dat bij de start van deze nieuwe vorm van rechtspraak niet meteen een te grote stroom van bezwaren/beroepen ontstaat;
- het begrip beschikking voorkomt dat allerlei besluiten en handelingen waarvan de precieze status onduidelijk is, aan de administratieve rechter worden voorgelegd. Ten aanzien van vele van deze besluiten en handelingen geldt dat de administratieve rechter er niet veel aan kan doen. Daardoor kunnen verkeerde verwachtingen worden gewekt bij de betrokken burger.

De formulering van artikel 3 is een algemeen aanvaarde omschrijving van het begrip beschikking, waaromtrent de nederlandse administratieve rechter reeds veel jurisprudentie heeft geproduceerd. Ook hier te lande is dat beschikkingsbegrip een hanteerbaar uitgangspunt om de competentie van de administratieve rechter af te bakenen.

Het tweede lid omschrijft de zg. fictieve weigering.

Artikel 4

Dit artikel heeft betrekking op in deze landsverordening voorkomende termijnstellingen, zoals de beroepstermijn, de termijn waarbinnen een bestuursorgaan tot een heroverweging moet komen, de termijn waarbinnen stukken moeten worden overgelegd, etc. De verwijzing naar de in dit artikel genoemde Landsverordening Ambtenarenrechtspraak is opgenomen bij gebreke van een algemene regeling met betrekking tot termijnen.

Artikelen 5 en 6

Thans bestaande landsverordeningen, zoals de Landsverordening Ambtenarenrechtspraak en de Landsverordening op het beroep in belastingzaken, kennen soortgelijke bepalingen als opgenomen in de artikelen 5 en 6.

Het Landsbesluit kosteloze rechtskundige bijstand (P.B. 1959, no. 198) wordt van overeenkomstige toepassing verklaard op geschillen als bedoeld in deze landsverordening. Dit is noodzakelijk omdat evengenoemd landsbesluit alleen spreekt over civiele- en strafrechtspraak. Naar de mening van de regering dient de administratieve rechtspraak in dit opzicht daaraan gelijk te worden gesteld.

Artikel 7

Niet iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon kan beroep instellen tegen overheidsbeschik-

kingen. Voldaan moet zijn aan de eis dat er een rechtstreeks belang aanwezig is. Het belang wordt afgeleid uit de persoonlijke omstandigheden van een natuurlijke persoon in relatie tot de bestreden beschikking. Het belang van de rechtspersoon wordt in de eerste plaats geacht te zijn getroffen, wanneer het vermogen van de rechtspersoon op enigerlei wijze nadeel ondervindt van de bestreden beschikking. In de tweede plaats kan de beschikking nadeel toebrengen aan de belangen die de rechtspersoon krachtens zijn statuten of anderszins schriftelijk vastgestelde doelstellingen en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden behartigt.

Het tweede lid zondert een aantal typen overheidsbeschikkingen uit van het beroep op grond van deze landsverordening. Als regel betreft het uitzonderingen die samenhangen met het bestaan van anderssoortige rechtspraak.

Ten aanzien van de uitzondering onder c wordt nog het volgende opgemerkt. Met het begrip goedkeuring wordt gedoeld op de wettelijk vereiste goedkeuring in het kader van toezicht door een hoger bestuursorgaan op beschikkingen van een lager bestuursorgaan. Zolang een besluit niet is goedgekeurd, heeft het geen rechtskracht, zodat reeds uit dien hoofde de noodzaak van toetsing door de administratieve rechter gedurende de goedkeuringsfase niet aanwezig is. Uiteraard staat er wel beroep op de administratieve rechter open tegen de goedkeuringsbeschikking, in welk kader ook de onderliggende beschikking ter toetsing voorligt.

De uitzondering onder j heeft een praktische achtergrond. In de praktijk is het niet hanteerbaar de administratieve rechter te belasten met de toetsing van examenuitslagen of soortgelijke beschikkingen.

Artikel 8

De rechtspraak inzake aangelegenheden van sociale- en volksverzekeringen en cessantia geschiedt ook op basis van deze landsverordening, indien en voorover de betreffende landsverordening beroep op het Gerecht openstelt. Dat zal geschieden door middel van eerder genoemde Invoeringslandsverordening administratieve rechtspraak.

Daarnaast wordt de mogelijkheid open gelaten dat die landsverordeningen beroep openstellen tegen andere besluiten dan beschikkingen als omschreven in artikel 3. Welk beroep dan eveneens behandeld zal worden conform de regels die in deze landsverordening zijn opgenomen.

Artikel 9

De hier genoemde gronden impliceren niet dat appelland verplicht is in zijn beroepschrift de relevante gronden volledig te noemen. Ook wanneer een appelland een bepaalde beroepsgrond niet heeft genoemd, staat het de administratieve rechter vrij om deze toch te gebruiken als grond voor vernietiging van de bestreden beschikking.

De hier genoemde beroepsgronden zijn tevens de toetsingsgronden waaraan de administratieve rechter is gebonden. De gronden vormen de standaardformulering van wat de rechtmatigheidstoetsing wordt genoemd. Zij brengen tevens tot uiting dat de administratieve rechter niet op de stoel van bestuurs- of wetgevende organen mag gaan zitten. Toetsing aan de zgn. doelmatigheidsgronden is voorbehouden aan het bestuursorgaan (zie ook het onderdeel Algemene beschouwingen).

Artikel 10

In beginsel is gekozen voor de woonplaats van appelland als de zittingsplaats van het Gerecht. In

de regel zal in dat eilandgebied het probleem zich in al zijn feitelijke contouren afspeelen. Indien echter het beroepschrift gaat over een overheidsbeschikking inzake een gebouw, bedrijf, handelen etc. in een ander eilandgebied dan het eilandgebied waarin appellant zijn woonplaats heeft, kan het aanbeveling verdienen de behandeling van het geschil daarheen te verplaatsen. Met het oog daarop is de President van het Hof de in het tweede lid genoemde bevoegdheid gegeven.

Artikelen 11 tot en met 14

Conform de Eenvormige landsverordening op de rechterlijke organisatie spreekt het Gerecht recht middels enkelvoudige kamer. Ten einde de bestaande inbreng van lekenrechters in de cessantia-, sociale- en volksverzekeringsrechtspraak te handhaven is bepaald dat bij deze beroepschriften een meervoudige kamer zal optreden, waartoe voormelde eenvormige landsverordening de mogelijkheid biedt. Met betrekking tot de bijzondere rechters zijn aanvullende bepalingen opgenomen.

In artikel 11, derde lid, is bepaald dat enige bevoegdheden die in het derde hoofdstuk van deze landsverordening zijn toegekend aan het Gerecht, bij geschillen die worden behandeld door de meervoudige kamer, worden uitgeoefend door de voorzitter van deze kamer. Het gaat om bevoegdheden die het doelmatige procesverloop betreffen en naar hun aard opgedragen behoren te worden aan een eenhoofdig orgaan, zijnde de voorzitter. Zonder deze bepaling zou steeds de meervoudige kamer alle tussentijdse procesbeslissingen moeten nemen, hetgeen niet werkbaar is.

Artikel 16

De beroepstermijn is gesteld op zes weken. Het begin en het einde van de termijn zijn zo nauwkeurig mogelijk omschreven.

Het vierde lid biedt de mogelijkheid dat een termijnoverschrijding niet leidt tot niet-ontvankelijkheid. Daarvoor gelden wel twee voorwaarden, nl. de aanwezigheid van bijzondere omstandigheden die niet aan de indiener van het beroepschrift zijn toe te rekenen, en het zo spoedig mogelijk instellen van beroep.

Een derde-belanghebbende die (verschoonbaar) te laat achter het bestaan van een voor hem nadelige beschikking komt, heeft dus niet de volle beroepstermijn van zes weken om beroep in te stellen. Hij moet zo snel mogelijk een, eventueel voorlopig en later aan te vullen, beroepschrift indienen.

Het vijfde lid legt het bestuursorgaan de (fatsoens)norm op om in de beschikking aan te geven de beroepsmogelijkheid en -termijn. Het wordt verder aan de administratieve rechter overgelaten de gevolgen van het niet vermelden van de beroepsmogelijkheid en -termijn te bepalen, gelet op de omstandigheden van het geval.

Artikel 17

De regering acht het gewenst, dat van de indiener van het beroepschrift een griffierecht wordt geheven. Een dergelijk recht kan impulsieve beroepen voorkomen. Door het stellen van een bepaald bedrag zal appellant voor zichzelf tot een afweging moeten komen omtrent de zin van een proces tegenover het belang van zijn zaak. Het (standaard)bedrag is naar de mening van de regering niet zo hoog dat daardoor een helemmering van de rechtsbescherming zal optreden.

Het Landsbesluit kosteloze rechtskundige bijstand is in artikel 6, eerste lid, van overeenkom-

stige toepassing verklaard op de administratieve rechtspraak. Iemand die een bewijs van onvermogen kan overleggen, wordt vrijgesteld van betaling van griffierecht. Voorts zijn bepalingen opgenomen omtrent teruggave van het griffierecht.

Artikel 19

Dit artikel heeft betrekking op mondelinge inlichtingen en omvat niet de verstrekking van stukken. Voor het ter beschikking stellen van stukken wordt als regel een vergoeding gerekend (zie artikel 31).

Artikelen 20 tot en met 27

In deze artikelen is de schriftelijke behandeling geregeld. Deze behandeling voorziet in het vergaren ten behoeve van het procesdossier van de op de zaak betrekking hebbende stukken en de schriftelijke standpunten van partijen.

Bij een groot aantal overheidsbeschikkingen blijken er meer belanghebbenden te zijn. Naast het bestuursorgaan en de indiener van het beroepschrift zijn er meestal derden die een belang hebben, dat zelfstandige bescherming verdient. Dat belang kan parallel lopen met dat van appellant, maar ook met dat van het bestuursorgaan. De administratieve rechter moet die andere personen of instanties die een rechtstreeks belang hebben bij (de uitkomst van) het beroep als (derde-)belanghebbende tot de procedure toelaten, waarna dezen naast het bestuursorgaan en de indiener van het beroepschrift als partij gaan optreden.

De fase van de uitwisseling van conclusie van repliek en dupliek is in het administratief proces vaak niet noodzakelijk en kan voorts een wezenlijke vertraging in het procesverloop betekenen. Niettemin kan het soms wenselijk zijn tot een nadere wisseling van stukken te komen. Aan het Gerecht wordt het overgelaten al dan niet een nadere schriftelijke behandeling toe te staan.

Artikelen 28 tot en met 30

Typend voor het administratieve proces is de niet-lijdelijkheid van de administratieve rechter, hetgeen impliceert dat deze niet beperkt is wat betreft de keuze van het object van het geschil tot datgene wat partijen inbrengen, en dat hij ambtshalve onderzoek kan doen naar feiten en omstandigheden die hij relevant acht. Via het vooronderzoek is de administratieve rechter in staat zijn niet-lijdelijke positie in de praktijk gestalte te geven. De mate waarin hij dat zal doen is afhankelijk van zijn beoordeling van de concrete situatie.

Artikelen 30 tot en met 32

Een aantal stukken dient kosteloos aan partijen toegezonden te worden door de griffier, zoals het beroepschrift, het verwoerschrift, schrifturen van eventuele andere partijen en mogelijke conclusies van repliek en dupliek. De overige op de zaak betrekking hebbende stukken, waaronder eventueel de resultaten van het voorbereidend onderzoek, dienen voorafgaand aan de openbare zitting ter inzage te komen tezamen met de reeds toegezonden stukken. Deze documenten worden op verzoek door de griffier verstrekt tegen kostprijs.

De gronden voor geheimhouding, respectievelijk het niet ter inzage geven zijn strikt beperkt. De toetsing terzake is voorbehouden aan de administratieve rechter.

Artikelen 33 tot en met 53

Deze artikelen zijn van processuele aard.

Zoals reeds is opgemerkt in het onderdeel Algemene Beschouwingen is artikel 50 gewijzigd op het punt van de vergoeding van de proceskosten in die zin dat deze nader geregeld zal worden bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen. Terzake wordt aangesloten bij het puntenstelsel van de Algemene Wet Bestuursrecht.

Daar naast is de regeling inzake schadevergoeding herschreven in die zin dat, indien een partij de administratieve rechter verzoekt om een schadevergoeding vast te stellen en de administratieve rechter dit verzoek honoreert, betrokkene niet alsnog naar de burgerlijke rechter kan stappen om een aanvullende schadevergoeding te vragen. Betrokkene dient vooraf een keuze te maken.

Artikel 52 bepaalt thans, in navolging van artikel 31, dat wanneer gevraagd wordt om afschriften of uittreksels van uitspraken van de administratieve rechter, deze door de griffier verstrekt worden tegen kostprijs.

Artikel 54

Verwezen wordt naar § 5 en § 7 van het onderdeel Algemene Beschouwingen.

Artikel 55

In deze landsverordening is gekozen voor algemene administratieve rechtspraak (beroep bij de administratieve rechter tegen beschikkingen van bestuursorganen). In dat stelsel wordt een facultatieve, d.w.z. ter vrije keus van de betrokken burger staande mogelijkheid geschapen om eerst nog bij het bestuursorgaan dat de bestreden beschikking heeft genomen, een bezwaarschrift in te dienen. Ook de administratieve rechter zelf kan ingevolge artikel 54 in het voorstadium van de behandeling van een bij hem ingediend beroepschrift het bestuursorgaan verzoeken de bestreden beschikking in heroverweging te nemen en alsdan het beroepschrift te behandelen als ware het een bezwaarschrift.

De artikelen 55 tot en met 74 voorzien in een eenvormig systeem van behandeling door bestuursorganen van bij hen ingediende bezwaarschriften. De duidelijkheid en de herkenbaarheid van dit systeem dragen bij aan de verwezenlijking van de doelstelling van de regering om te komen tot een verbetering van de rechtsbescherming van de burger ten opzichte van overheidsorganen en daarmee tot een verbetering van de bestuursvoering door de overheid.

Binnen het systeem van de behandeling van bezwaarschriften is verder, ter keuze van het bestuursorgaan, de mogelijkheid ingebouwd dat het bestuursorgaan de behandeling van en de advisering over het bezwaarschrift opdraagt aan een adviescommissie.

De regering is van mening dat deze mogelijkheid met name nuttig kan zijn voor bestuursorganen van het Land en van de grotere eilandgebieden. Daar immers zal, gelet op de taakomvang, de hoeveelheid bezwaarschriften het grootst zijn en zijn de bestuursorganen niet in staat om die allemaal zelf af te handelen. Vanzelfsprekend dient het bestuursorgaan wel zelf op het

bezwaarschrift te beslissen, omdat daar de eindverantwoordelijkheid voor de in bestuurlijke heroverweging te nemen beschikking ligt.

Artikel 56

Dit artikel draagt het bestuursorgaan op in zijn beschikkingen mededeling te doen van de mogelijkheid een bezwaarschrift in te dienen en geeft voorschriften met betrekking tot de termijn waarbinnen het bezwaarschrift moet worden ingediend. De bezwaarde kan zich in sommige gevallen voor het overschrijden van die termijn disculperen. Te denken valt aan een burger die, omdat de beschikking tot verlening van een bouwvergunning niet is gepubliceerd, pas kennis krijgt van de bouwvergunning van zijn buurman op het moment dat deze met de werkzaamheden begint. Het is echter niet zo, dat hij dan nog zes weken de tijd heeft om het bezwaarschrift in te dienen. Dat moet onmiddellijk na de constatering gebeuren. Eventueel kan hij in eerste instantie wel een voorlopig bezwaarschrift indienen, waarna hij de gronden zo spoedig mogelijk dient aan te vullen. Zie ook artikel 60.

Artikel 57

Uit het bezwaarschrift moet duidelijk blijken wie tegen welke overheidsbeschikking en waarom bezwaar heeft en wat de gewenste beschikking in bestuurlijke heroverweging moet zijn. Hoewel niet voorgeschreven, kan het, in het voorbeeld bij artikel 56, uit praktische overwegingen aanbeveling verdienen, dat de bezwaarde een kopie van het bezwaarschrift verstrekt aan zijn buurman, zodat die weet waar hij aan toe is. Alsdan kan de buurman beoordelen of hij misschien niet beter de werkzaamheden kan opschorten. De bezwaarde heeft, wanneer hij een bezwaarschrift heeft ingediend, overigens ook de mogelijkheid om op grond van artikel 85, eerste lid, schorsing van de beschikking (i.e. de bouwvergunning) te vragen bij de administratieve rechter.

Artikel 58

Om de bezwaarprocedure zo laagdrempelig mogelijk te laten zijn, worden voor het indienen van een bezwaarschrift geen rechten geheven. Dit schept ook eenheid in behandeling van de burger met het geval, dat het bestuursorgaan op verzoek van de administratieve rechter op grond van artikel 54 tot heroverweging van zijn beschikking overgaat en op grond van artikel 17, achtste lid, de gestorte griffierechten worden terugbetaald.

Artikel 59

Het tweede lid voorkomt, dat de burger niet-ontvankelijk wordt verklaard als gevolg van een termijnoverschrijding, indien hij uit onbekendheid zijn bezwaarschrift bij een ander bestuursorgaan indient (bv. in plaats van bij het bestuurscollege abusievelijk bij de eilandsraad of de gezaghebber)

Artikel 60

Dit artikel stelt de bezwaarde in de gelegenheid eventuele gebreken in zijn bezwaarschrift te herstellen.

Artikel 61

Wordt bijvoorbeeld een vergunning t.b.v. het opstarten van een snèk geweigerd, dan zal de aanvrager van de vergunning veelal degene zijn die bezwaar indient. Echter niet in alle gevallen zal de bezwaarde dezelfde zijn als degene tot wie de beschikking zich richt.

Om bij het voorbeeld van de snèkvergunning te blijven, als de vergunning wordt verleend, dan kan de huurman daar wegens mogelijk te verwachten overlast bezwaar tegen maken. Heeft de huurman inderdaad bezwaar, dan stelt het bestuursorgaan de vergunninghouder, als mede-belanghebbende, daarvan op de hoogte. Indien deze zulks wenst, wordt hij vervolgens aangemerkt als partij in de procedure. Verwezen wordt ook naar hetgeen in de Artikelsgewijze Toelichting bij artikel 57 wordt gesteld.

Een overheidsbeschikking kan een wijdere invloed hebben dan alleen op de onmiddellijke omgeving. Met het oog daarop is het tweede lid geschreven.

Artikel 62

De afdeling of dienst van het bestuursorgaan die de beschikking heeft voorbereid, is op de hoogte van de inhoudelijke kant van de beschikking en kan daarom het beste commentaar leveren. Het is overigens niet de bedoeling, dat alleen maar wordt gezocht naar argumenten om de bezwaren te ontzenuwen. Gepoogd zal moeten worden om de bezwaren zo objectief mogelijk te bekijken en zo nodig naar alternatieven te zoeken. Het verschuiven op het perceel van een bouwplan of het beperken van openingstijden van een snèk kan vaak al veel van de bezwaren wegnemen.

Bezwaren kunnen wijzen op aspecten die de afdeling of dienst bij de voorbereiding mogelijk over het hoofd heeft gezien. Alsdan zou het commentaar zelfs kunnen luiden, dat de bezwaren gegrond zijn. Indien in dit stadium een voor alle betrokkenen bevredigende oplossing wordt gevonden, kan het bestuursorgaan de bestreden beschikking intrekken en een nieuwe beschikking nemen. Het bezwaarschrift is daarmee ook van de baan.

Behandeling van bezwaarschriften is niet alleen een kwestie van rechtmatigheid, maar ook van doelmatigheid.

Artikel 63

Terinzagelegging van de stukken is noodzakelijk, opdat alle partijen er kennis van kunnen nemen en over dezelfde informatie kunnen beschikken. Dit bevordert de rechtsgelijkheid.

Artikel 64

De hoorzitting is een uiterst belangrijk element in de behandeling van het bezwaarschrift. Daar vindt de ontmoeting plaats tussen alle partijen en worden de meningen uitgewisseld en toegelicht. Voor de beeldvorming van de problematiek een uitgelezen mogelijkheid.

Vanzelfsprekend staat de hoorzitting onder leiding van een voorzitter die er zorg voor draagt, dat alle partijen naar evenredigheid hun standpunt naar voren kunnen brengen. Gebruikelijk bij hoorzittingen is, dat in de eerste ronde de meningen worden toegelicht, in de tweede ronde vragen worden gesteld en in de derde ronde nog aanvullende opmerkingen kunnen worden geplaatst.

Artikel 65

Getuigen, deskundigen en tolken kunnen voor of tijdens de hoorzitting, afhankelijk van de aard en ingewikkeldheid van het bezwaar, een belangrijke inbreng hebben. Gelet op het tamelijk informele karakter van de bezwaarschriftprocedure, is er hier nietvoor gekozen, zoals in artikel 39 wel is geschied, om dwangmiddelen ten aanzien van deze personen op te nemen.

Artikel 66

Het spreekt vanzelf dat alle partijen kennis moeten kunnen dragen van het verslag van de hoorzitting. Het verslag speelt een belangrijke rol bij de besluitvorming door het bestuursorgaan (zie terzake artikel 68). Dit vergt uiteraard de nodige kwaliteit van de verslaglegging.

Artikel 67

Dit artikel sluit aan bij hoofdstuk 6 alwaar sprake is van een aantal verkorte procedures. Niet uitgesloten is dat het hanteren van de in dit artikel opgesomde mogelijkheden leidt tot het instellen van beroep tegen de alsdan door het bestuursorgaan genomen beschikking, omdat een partij zich hierdoor in zijn belangen geschaad voelt. Het artikel dient derhalve zorgvuldig en met de nodige terughoudendheid te worden toegepast.

Artikel 68

Bij het nemen van de beslissing weegt het bestuursorgaan alle aspecten zorgvuldig af. Dit dient in de beschikking tot uitdrukking te komen. Alle partijen moeten weten waar zij aan toe zijn. Alsdan kunnen zij afwegen of het zinvol is bij de administratieve rechter in beroep te gaan.

Artikel 69

De termijn van vier maanden lijkt aan de lange kant. Afgezet tegen de overige termijnen die in de landsverordening zijn ingebouwd, is die lengte, zeker als het bestuursorgaan overgaat tot het instellen van een adviescommissie als bedoeld in artikel 70, betrekkelijk. Zou in de praktijk, wanneer men eenmaal gewend is geraakt aan het fenomeen bezwaarschrift en de behandeling daarvan, blijken dat de termijn kan worden ingekort, dan zal de regering daartoe een voorstel bij de Staten indienen.

In de beschikking dienen verder de mogelijkheid en de termijn van beroep bij de administratieve rechter te worden aangegeven.

Artikel 70

In de Artikelsgewijze Toelichting bij artikel 55 is reeds het een en ander gesteld over de mogelijkheid van het instellen van een adviescommissie. Elk bestuursorgaan heeft de vrijheid daartoe over te gaan.

In het algemeen gesproken heeft het instellen van een dergelijke commissie het voordeel, dat de beoordeling van het bezwaarschrift op een meer onafhankelijke wijze plaatsvindt. Dit zal de betrokken burger meer vertrouwen geven in de rechtsbescherming die de bezwaarschriftprocedure biedt.

Uit praktische overwegingen is ervoor gekozen, dat het bestuursorgaan, als het zich kan vere-

nigen met het advies van de adviescommissie, het advies in de beschikking kan incorporeren. Uit de tekst van de beschikking moet dat dan wel kenbaar zijn. Neemt het bestuursorgaan het advies niet over, dan dient het datt gemotiveerd aan te geven. Alle partijen hebben er immers recht op kennis te dragen van het advies.

Artikel 71

Naar de mening van de regering verdient het aanbeveling dat elk bestuursorgaan zijn eigen permanente adviescommissie instelt en benoemt uit onafhankelijke derden. De regering wil echter niet zover gaan om dat dwingend voor te schrijven. Elk bestuursorgaan draagt in dezen een eigen verantwoordelijkheid.

De tekst laat ook ruimte open voor de aanwijzing door het bestuursorgaan van ambtenaren als leden van de adviescommissie. Dit kan eenmalig, maar ook ad hoc gebeuren.

Voor de onafhankelijkheid van de adviescommissie wordt in het algemeen verwezen naar hetgeen hierover reeds in de Artikelsgewijze Toelichting bij artikel 70 is gesteld.

Het bestuursorgaan zal zich, tot behoud van die onafhankelijkheid, dienen te onthouden van het geven van instructies aan eventueel participerende ambtenaren hoe in bepaalde kwesties te adviseren. Voor de continuïteit verdient het verder aanbeveling om ook plaatsvervangende commissieleden te benoemen. De secretaris is bij voorkeur een juridisch geschoolde en, gelet op artikel 72, vaste interne kracht. Ook hij dient, voor de continuïteit, een plaatsvervanger te hebben.

Artikel 72

De adviescommissie dient te beschikken over voldoende faciliteiten om haar werk naar behoren te kunnen uitvoeren. Het bestuursorgaan stelt die faciliteiten beschikbaar. Uit kosten oogpunt en uit een oogpunt van efficiency is dit de meest eenvoudige oplossing.

Artikel 73

Omdat het niet praktisch is de in de artikelen genoemde formaliteiten te laten verrichten door de hele adviescommissie, is ervoor gekozen die door de voorzitter van de adviescommissie, bijgestaan door de secretaris, te laten afhandelen. Dit sluit aan bij de bevoegdheden van de voorzitters van de meervoudige kamer van het Gerecht en het Hof. Correspondentie terzake kan, in opdracht of op grond van mandaat door de voorzitter, door de secretaris worden verricht.

Artikel 74

De in het eerste lid genoemde beraadslaging door de adviescommissie in raadkamer dient aansluitend aan de hoorzitting plaats te vinden, omdat alles dan nog vers in het geheugen ligt. De grote lijnen en de uitkomst van het advies kunnen in alle rust worden bediscussieerd en aangegeven. De secretaris heeft tot taak het verslag en advies nauwkeurig te formuleren. Dat kan achteraf gebeuren, waarbij de leden van de adviescommissie het door de secretaris opgestelde concept accorderen en de voorzitter en de secretaris het advies vervolgens van een handtekening voorzien.

Het tweede lid sluit aan bij artikel 68, eerste lid, en voorkomt dat de onafhankelijke positie van de adviescommissie en de betekenis van de hoorzitting geweld worden aangedaan.

Artikelen 75 tot en met 78

Deze artikelen regelen het hoger beroep bij en de behandeling ervan door het Hof.

Artikelen 79 en 80

Gedurende de behandeling van het beroepschrift is er voor het Gerecht en het Hof de mogelijkheid een beroepschrift vereenvoudigd af te doen in de gevallen die zich daarvoor lenen. De relatief kostbare behandeling van een beroepschrift is niet gerechtvaardigd wanneer de uitslag "kennelijk" al vast staat. Deze bepaling bevordert de flexibiliteit in het administratief proces.

Artikelen 81 tot en met 84

Slechts een beperkt aantal beroepen leent zich voor een versnelde behandeling, dat wil zeggen een behandeling zonder schriftelijke behandeling en zonder vooronderzoek. Vaak zijn de schriftelijke behandeling en het vooronderzoek noodzakelijk om van een zorgvuldig onderzoek te kunnen spreken. Is echter een beroep niet ingewikkeld en is er een spoedeisend belang, waarin ook niet op adequate wijze voorzien kan worden door een schorsing of voorlopige voorziening, dan kan de rechter toepassing geven aan deze artikelen. De uitspraak na een versnelde behandeling is de eindspraak van het Gerecht of het Hof.

Artikelen 85 tot en met 94

In deze artikelen is een procedure opgenomen die enigszins te vergelijken is met het civiel-rechtelijke kort geding. Anders dan het civielrechtelijke kort geding is de schorsings- en voorlopige voorzieningsprocedure echter alleen mogelijk nadat een beroepschrift is ingediend bij de administratieve rechter of een bezwaarschrift is ingediend bij het bestuursorgaan dat de bestreden beschikking heeft genomen.

De beslissing van het Gerecht of het Hof in deze procedure is slechts een voorlopige maatregel, die formeel-juridisch niet vooruitloopt op de uitspraak in de bodemprocedure.

Om cumulatie van griffierecht te voorkomen is in artikel 85, derde lid opgenomen, dat slechts griffierecht moet worden betaald, indien het betreft een verzoek inzake een beschikking waaromtrent een bestuurlijke heroverweging plaatsvindt als bedoeld in hoofdstuk 4. De indiener van een beroepschrift heeft reeds griffierecht betaald en behoeft voor een dergelijk verzoek niet nog eens griffierecht te betalen.

Artikel 95

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid, dat na een procedure als bedoeld in de artikelen 85 tot en met 94 onmiddellijk een definitieve uitspraak in de bodemprocedure volgt. Als voorwaarden gelden enerzijds het oordeel van het Gerecht dat geen nader feitelijk onderzoek nodig is, anderzijds hetzij de toestemming van belanghebbenden, hetzij de toepasselijkheid van de procedure als voorzien in de artikelen 79 en 80. Deze mogelijkheid is, gezien het ingrijpende karakter ervan, niet opengesteld in hoger beroep.

Artikel 96

Dit artikel dient met terughoudendheid te worden toegepast om te voorkomen dat het een oneigenlijke gewone beroepsprocedure wordt.

Artikelen 97 tot en met 99

In de meeste gevallen zal een bestuursorgaan na vernietiging van de beschikking door de administratieve rechter een nieuwe beschikking moeten geven. Er zijn nu vier mogelijkheden:

- a. Het bestuursorgaan neemt een beschikking waarmee appellant het volledig eens is;
- b. Het bestuursorgaan neemt een beschikking waarmee de appellant het niet eens is. In dat geval zijn de artikelen 7 of 8 alsmede hoofdstuk 3 opnieuw van toepassing. Op deze situatie hebben de artikelen 97, 98 en 99 geen betrekking.
- c. Het bestuursorgaan meent dat er zich nieuwe feiten en omstandigheden hebben voorgedaan, die reden zijn om in bepaalde opzichten de uitspraak niet uit te voeren. Dat kan gerechtvaardigd zijn, maar een zorgvuldige procedure vereist wel dat daarvan kennis wordt gegeven aan de andere partijen. Op deze situatie heeft artikel 97 betrekking.
- d. Het bestuursorgaan weigert zonder meer de uitspraak na te volgen. Op die situatie heeft artikel 98 betrekking.

De situatie van artikel 97 laat de mogelijkheid open, dat het bestuursorgaan goede redenen heeft tot het niet of niet geheel navolgen van de uitspraak op grond van nieuwe feiten en omstandigheden. De procedure van artikel 97 dient er toe in het bijzonder die nieuwe feiten en omstandigheden te laten toetsen door de administratieve rechter. Artikel 98 draagt een sanctie-karakter.

Artikel 100

De strafbepaling die betrekking heeft op opgeroepen getuigen en deskundigen is vervat in de genoemde artikelen van het Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen. Deze artikelen worden hier ook van toepassing verklaard op de meegebrachte getuigen. In het tweede en derde lid wordt met de woorden "opzettelijk" en "wederrechtelijk" aangesloten bij het in de artikelen 198 en 463 van het Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen gemaakte onderscheid tussen misdrijven en overtredingen.

Artikel 101

Voor de toelichting op dit artikel wordt verwezen naar het slot van § 1 van het onderdeel Algemene Beschouwingen.

De Minister van Justitie,

