

INLEIDING

1. Voorgeschiedenis. Van oudsher bestond in de Nederlandse Antillen geen algemene regeling voor bestuursrechtspraak, maar bood de burgerlijke rechter rechtsbescherming tegen overheidsoptreden op grond van acties uit onrechtmatige overheidsdaad. In de loop der jaren zijn diverse deelvoorzieningen van rechtsbescherming gegeven, waarbij beroep op de bestuursrechter werd opengesteld, onder meer regelingen van bestuursrechtspraak voor ambtenarenzaken, belastingzaken en socialezekerheidszaken. In deze regelingen was bepaald dat beroep in deze zaken openstaat bij bijzondere colleges, onder meer het Gerecht in Ambtenarenzaken en de Raad van Beroep in Ambtenarenzaken (Landsverordening ambtenarenrechtspraak 1951, P.B. 1951, 134), een zestal Colleges van Beroep (onder andere: Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering, P.B. 1960, 83; Landsverordening Ziekteverzekering, P.B. 1966, 15; Landsverordening Ongevallenverzekering, P.B. 1966, 14), de Raad van Beroep in Belastingzaken (Landsverordening op het beroep in belastingzaken 1940, P.B. 1941, 12) en de Raad van Beroep voor de Financiële sector (Landsverordening toezicht verzekeringsbedrijf, P.B. 1941, 12). Ook was in een aantal landsverordeningen de gewone rechterlijke macht aangewezen om bepaalde bestuursrechtelijke geschillen te beslechten (onder meer in de artikelen 14, derde lid, 19 en 20 van de ERNA, P.B. 1951, 39 en artikel 18 van de Onteigeningsverordening, P.B. 1960, 161). Ten slotte was in diverse (ei)landsverordeningen bepaald dat geschillen van bestuur door betrokkenen aan een bestuursorgaan kunnen worden voorgelegd, het zogenoemde administratief beroep, waarbij onder meer de Gouverneur als beroepsorgaan werd aangewezen.

Benthem-arrest. Het EHRM oordeelde in het Benthem-arrest van 23 oktober 1985, ECLI:NL:XX:1985:AC9055 dat het zogenoemde Kroonberoep in Nederland niet voldeed aan de eisen van artikel 6 van het EVRM dat geschillen betreffende burgerlijke rechten en verplichtingen door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie worden beslist. Als gevolg van deze uitspraak kwam in 1987 de Tijdelijke wet Kroongeschillen tot stand, waarin was geregeld dat de beslissing in de meeste Kroonberoepen per 1 januari 1988 voortaan door de AGRvS zou worden gegeven. In navolging van het Benthem-arrest oordeelde het GEA van de Nederlandse Antillen, zittingsplaats Curaçao, in een uitspraak van 13 juni 1986, TAR Justicia 1987, p. 145-150, dat het administratieve beroep op de Gouverneur inge-

volge de Landsverordening toelating en uitzetting (Ltu) niet de toets van volledige rechtsbescherming kon doorstaan. Deze ontwikkelingen waren voor de wetgever de directe aanleiding om een algemene regeling voor bestuursrechtspraak te treffen (MvT, p. 1). **Rechtsgrondslag Lar.** In 1986 is Aruba een autonoom land binnen het Koninkrijk geworden. Met het oog daarop is destijds als onderlinge regeling, als bedoeld in artikel 38, eerste lid, van het Statuut, de Samenwerkingsregeling van de Nederlandse Antillen en Aruba vastgesteld. In artikel 1 van die Samenwerkingsregeling was bepaald: 'De Nederlandse Antillen en Aruba, (...), werken binnen het Koninkrijk der Nederlanden samen door middel van de organen, met betrekking tot de aangelegenheden en op de wijze, bij deze onderlinge regeling bepaald.' In hoofdstuk VI van de Samenwerkingsregeling waren bepalingen over het rechtswezen en de rechterlijke macht opgenomen. Een van deze bepalingen was artikel 42, derde lid: 'Bij landsverordening kan de kennisneming van geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan worden opgedragen aan de rechterlijke macht of aan bijzondere rechtscolleges waarin leden van de rechterlijke macht mede zitting hebben.' In de Staatsregeling van Aruba is in artikel VI.3, derde lid bepaald: 'Bij landsverordening kan de kennisneming van geschillen, die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan, worden opgedragen aan de rechterlijke macht of aan bijzondere rechtscolleges, waarin leden van de rechterlijke macht zitting hebben.' Met deze bepalingen werd de weg naar bestuursrechtspraak in de Nederlandse Antillen en Aruba geëffend. **Lar.** De Lar is in 1993 vastgesteld (AB 1993 no. 45) en op 1 oktober 1997 in werking getreden (AB 1997, no. 33). In de Lar wordt een algemene regeling van bestuursrechtspraak gegeven. De Lar is ook beperkt tot dat onderwerp. Volgens de MvT (p. 2 en 5) wordt met deze landsverordening beoogd rechtsbescherming van de burger tegen besluiten van de overheid te verbeteren en de geconstateerde leemte in de rechtsbescherming te ondervangen. Bij de Lar wordt voor belanghebbenden beroep op de bestuursrechter opengesteld tegen beschikkingen van bestuursorganen. De bevoegde rechters zijn het GEA van Aruba en het GHvJ van de Nederlandse Antillen en Aruba [thans het GHvJ van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba], zo is in artikel 4 van de Lar bepaald. Onder verwijzing naar artikel 42, derde lid, van de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba, waarin was bepaald dat zowel de gewone rechterlijke macht als de bijzondere rechtscolleges kunnen worden aangewezen als bevoegde rechter voor bestuursrechtspraak, stelde de wetgever zich op het standpunt dat de gewone rechter het meest in aanmerking komt voor de kennisneming van deze geschillen, omdat er geen aanleiding bestaat daarvoor een apart rechtscollege in het leven te roepen (MvT, p. 10).

2. Doelstellingen. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Lar valt af te leiden dat de Lar-wetgever in het bijzonder verbetering van de regeling van de rechtsbescherming van de burger tegen besluiten van de overheid heeft beoogd. Daarbij

had hij onder meer stroomlijning en uitbreiding van de bestuursrechtspraak op het oog (MvT, p. 2). Afhankelijk van het doel van de door de desbetreffende wetgever gegeven regeling van bestuursprocesrecht, wordt dat recht vormgegeven naar het model van het *recours objectif* dan wel dat van het *recours subjectif*. Volgens het eerste model dient het bestuursprocesrecht het algemene belang van handhaving van het objectieve bestuursrecht, terwijl het tweede model uitgaat van het perspectief van de aanlegger: is het handelen van het bestuur jegens hem onrechtmatig? Van oudsher heeft het bestuursprocesrecht in Nederland twee doelstellingen, te weten het handhaven van het objectieve publiekrecht en het bieden van rechtsbescherming. De Nederlandse wetgever heeft aan het bestuursprocesrecht, zoals neergelegd in de Awb, evenwel uitdrukkelijk de rechtsbeschermingsfunctie als primaire doelstelling ten grondslag gelegd (Kamerstukken II 1991/92, 22495, nr. 3, p. 35). Ondanks deze keuze bleef in de Awb een groot aantal karakteristieken van het voorheen geldende bestuursprocesrecht gehandhaafd. Het in Nederland vigerende stelsel biedt dan ook een objectief vernietigingsberoep dat in toenemende mate subjectieve trekken is gaan vertonen; de katalysator hiervan was het afzweren van handhaving van het objectieve recht als primair doel van de bestuursrechtspraak ten gunste van individuele rechtsbescherming (Schreuder-Vlasblom 2011, p. 45). Met de invoering van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in 2012 (Stb. 2012, 682) is een grote stap gemaakt in de verdere subjectivering van het model van de bestuursrechtspraak. Met deze wet is artikel 8:69a Awb ingevoerd ('de bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept'), waarin het zogenoemde 'relativiteitsvereiste' is neergelegd: een partij kan alleen opkomen ter behartiging van het eigen belang waarin hij door de desbetreffende regeling beschermd wordt. Anders dan bij de totstandkoming van de Awb heeft de wetgever van de Lar geen uitdrukkelijke toelichting gegeven voor de keuze voor een objectief dan wel een subjectief model. Zoals hiervoor is vermeld, heeft de Lar-wetgever de verbetering van de bestaande regelingen voor rechtsbescherming van de burger tegen overheidshandelen als voornaamste doel van de te geven regeling van bestuursprocesrecht gegeven. Met het aansluiten bij de Nederlandse regelingen van bestuursprocesrecht (zie hierover aantekening 3) kan worden gesteld dat de Lar-wetgever voor een objectief model met subjectieve aspecten heeft gekozen.

3. Verhouding tot andere bestuursprocesrechtelijke regelingen Koninkrijk. *Awb en Wet Arob*. De in 1993 vastgestelde Lar is voornamelijk geënt op de destijds in Nederland geldende Wet Arob en de Wet RvS. Met de in de Lar opgenomen definitiebepalingen is uitdrukkelijk aansluiting gezocht bij de definitiebepalingen uit de Wet Arob en uit het voorontwerp van de Awb uit 1987 (MvT, p. 5). Beoogd is evenwel niet om de Nederlandse regeling ter zake over te nemen, maar om zo

veel mogelijk aan te sluiten bij de specifieke omstandigheden in Aruba. Daartoe zijn door een deskundige, een ambtelijke commissie en een aantal afzonderlijke ambtenaren onderscheiden studies verricht, die uiteindelijk in het ontwerp voor de Lar hebben geresulteerd (NnavV, p. 1-2). **Lar NA.** Het bestuursprocesrecht was in artikel 5 van de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba niet aangemerkt als een aangelegenheid die bij eenvormige landsverordening geregeld dient te worden. Evenmin was het bestuursprocesrecht in artikel 6 van de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba aangemerkt als aangelegenheid die zo veel mogelijk op overeenkomstige wijze dient te worden geregeld. De Arubaanse wetgever heeft evenwel diverse malen te kennen gegeven belang te hechten aan op hoofdlijnen gelijklopende regelingen (onder meer MvT, p. 4-5 en NnavV, p. 2). Uiteindelijk is het om organisatorische redenen dat het daartoe niet is gekomen en zijn in Aruba en de Nederlandse Antillen onderscheiden Landsverordeningen administratieve rechtspraak tot stand gekomen, die op diverse punten van elkaar verschillen (zie NnavV, p. 2). **Verschillen.** In het oog springende verschillen tussen de Lar en de Lar NA (inmiddels Lar CUR, Lar SXM en War BES) zijn de volgende. In de Lar is de bezwaarprocedure verplicht gesteld: artikel 23, eerste lid, van de Lar stelt beroep op het Gerecht open voor degene die rechtstreeks in zijn belang is getroffen door een op een bezwaarschrift genomen beslissing. Ingevolge artikel 7, eerste lid, van de Lar NA daarentegen, kunnen natuurlijke personen of rechtspersonen die door een beschikking rechtstreeks in hun belang zijn getroffen daartegen beroep instellen bij het Gerecht. Deze personen zijn ingevolge artikel 55 van de Lar NA bevoegd om een bezwaarschrift in te dienen bij het bestuursorgaan dat die beschikking heeft gegeven en het beroep pas in te stellen, nadat het bestuursorgaan op dat bezwaarschrift heeft beslist. Aldus is de bezwaarprocedure, zoals in de Lar NA geregeld, een facultatieve. Voorts is in artikel 3, derde lid, van de Lar NA bepaald: Wanneer de wettelijke termijn voor het geven van een beschikking is verstreken, zonder dat een beschikking is gegeven of – bij het ontbreken van zulk een termijn – wanneer niet binnen redelijke tijd een beschikking is gegeven, geldt dat als het weigeren van het geven van een beschikking. Ingevolge artikel 3, tweede lid, van de Lar NA wordt met een beschikking gelijkgesteld een weigering een beschikking te geven. Uit de bewoordingen van artikel 3, derde lid, gelezen in verbinding met het tweede lid, van de Lar NA blijkt dat de Lar NA niet uitgaat van zogenoemde ‘inkleuring’ van de van rechtswege ontstane beschikking. In artikel 9, tweede lid, van de Lar daarentegen is bepaald dat het uitblijven van een beschikking binnen de bij of krachtens landsverordening gestelde termijn, of, bij gebreke van zodanige termijn, het uitblijven van een beschikking binnen twaalf weken nadat daartoe door de belanghebbende een verzoek is ingediend, gelijk wordt gesteld met een afwijzende beschikking. Ook is in de Lar, anders dan in de Lar NA, geen regeling voor vergoeding van proceskosten gegeven. Ten slotte kende de Lar in eerste instantie, anders dan de Lar NA, geen mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep tegen uitspraken van het Gerecht. Deze mogelijkheid is

met ingang van mei 2003 in de Lar neergelegd (AB 2003, no. 32) (meer over de verschillen tussen de Larren De Haan 2004). Met ingang van 26 september 2015 is de Lar CUR op enkele fundamentele punten gewijzigd, waarmee verder wordt afgeweken van de Lar. Zo is het maken van bezwaar of het instellen van beroep tegen het uitblijven van een beschikking (fictieve weigering) niet meer aan een termijn gebonden en worden regelingen gegeven die van rechtswege een rechtsmiddel doen ontstaan, onder meer tegen een hangende een procedure tegen een fictieve weigering gegeven beschikking. Zie voor meer over deze wijzigingen De Haseth 2016. *Concordantie*. Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben met het oog op de gewijzigde staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk met ingang van 10 oktober 2010 een nieuwe Samenwerkingsregeling eenvormig procesrecht tot stand gebracht, waarin is overeengekomen dat deze landen het bestuursprocesrecht bij eenvormige landsverordening regelen (artikel 3, aanhef en onder b, van de Samenwerkingsregeling, Curaçaose Courant 27 augustus 2010, nr. 35, p. 2). Deze regeling is evenwel voor Aruba nog niet in werking getreden. Uit de MvT bij de Lar valt af te leiden dat het GHvJ zich bij de totstandkoming van de Lar heeft uitgesproken voor gelijklopende regelingen voor Aruba en de Nederlandse Antillen. Bij een uitgebracht advies over een eerder concept van de Lar heeft het GHvJ betreurd dat het niet mogelijk was gebleken om een voor de Nederlandse Antillen en Aruba gelijklopend ontwerp het licht te doen zien. De confrontatie van het GHvJ met verschillende regelingen op hetzelfde gebied zal kunnen leiden tot onnodige, extra belasting van het GHvJ en het uiteenlopen van de jurisprudentie tussen de beide landen op één rechtsgebied, zo is in de MvT (p. 4) het desbetreffende advies van het GHvJ weergegeven. Ook thans acht het GHvJ het, om op het gebied van het bestuursrecht zijn taak naar behoren uit te kunnen oefenen, van groot belang dat daarbij zo veel mogelijk dezelfde uitgangspunten kunnen worden gehanteerd, waarbij verschillen, ingegeven door plaatselijke omstandigheden, gerespecteerd worden. Volgens het GHvJ wordt zijn taak zonder concordantie in bestuursprocesrechtelijke regelingen onnodig bemoeilijkt. Het streven naar een eenvormig bestuursprocesrecht in de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten, zoals dat tot uitdrukking is gekomen in de Samenwerkingsregeling, verdient dan ook steun (Bijloos, Loeb en Drop 2013, p. 292). De praktijk is echter weerbarstig. De landen zijn (nog) niet gekomen tot eenvormig bestuursprocesrecht. Voorts zijn in de landen van elkaar verschillende algemene regels van bestuursrecht in werking getreden, dan wel in (ambtelijke) voorbereiding.

4. Leeswijzer. In de volgende hoofdstukken wordt een artikelsgewijs commentaar op de Lar gegeven. De opzet is aldus dat de tekst van ieder artikel wordt gevolgd door commentaar ter doorgronding van de betekenis van dat artikel in al zijn onderdelen. Verder worden diverse hoofdstukken en paragrafen van de Lar zo nodig ingeleid door inleidende opmerkingen, waarbij uiteen wordt gezet wat daar wordt geregeld dan wel waarbij de desbetreffende regelingen in een