

UA Repository

De 'status aparte' van de Arubaanse bezwaaradviescommissie: oplossing of probleem?

Item Type	Book chapter
Authors	Huiskes, Brechtje;Meijer, Hannah
Citation	Huiskes, B. & Meijer, H. (2026). "De 'status aparte' van de Arubaanse bezwaaradviescommissie: oplossing of probleem?" in: 40 Jaar Status Aparte: Tussen voortgaan en stilstaan, red. L.D. Gomez & B.J. Huiskes, p. 299-312. Oranjestad: Lincoln D. Gomez 2026.
Download date	2026-03-12 01:27:49
Link to Item	https://hdl.handle.net/20.500.14473/1865

DE ‘STATUS APARTE’ VAN DE ARUBAANSE BEZWAARADVIESCOMMISSIE: OPLOSSING OF PROBLEEM?

*mr. Brechtje Huiskes & mr. Hannah Meijer⁷⁰¹ **

Inleiding

In de Caribische delen van het Koninkrijk loopt men bij de overheid vaak tegen dezelfde problemen aan, soms samenhangend met de kleinschaligheid van de eilanden. Om de burger op een correcte wijze te kunnen bejegenen en dienen is bijvoorbeeld een onafhankelijke opstelling gewenst. Uiteraard wanneer het gaat om de inrichting van de rechtspraak, maar ook wanneer de overheid bestuurt en beslissingen neemt die de burger rechtstreeks in zijn belangen raken. Voldoende distantie in de besluitvorming, met inbegrip van de besluitvorming in de bezwaarfase, is echter niet altijd gemakkelijk in te richten gezien de kleinschaligheid van de Caribische eilanden. Ook het tijdig (kunnen) reageren van bestuursorganen op verzoeken van burgers is een aanhoudend probleem, uitmondend in de zogenaamde ‘fictieve weigeringen’, een automatische negatieve beslissing zonder inhoudelijk beoordeling door het bestuursorgaan.⁷⁰²

In 1993 werd de Landsverordening administratieve rechtspraak Aruba (“Lar AUA”) ingevoerd in Aruba, welke in 1997 in werking trad. Met de invoering werd beoogd betere rechtsbescherming aan de burger te

701 Brechtje Huiskes en Hannah Meijer zijn wetenschappelijk medewerkers Staats- en Bestuursrecht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Aruba. Hannah doet promotieonderzoek naar de juridische vormgeving van samenwerkingen in het Koninkrijk bij de uitvoering van publieke taken en de rol van de verschillende parlementen daarbinnen. Brechtje doet promotieonderzoek naar de integriteitswaarborging van politieke ambtsdragers in Small Island States.

*De auteurs danken H. Bröring en B van Ettehoven voor het kritisch meelesen met een eerdere versie van dit artikel.

702 Dit is een kwantitatief en tot op zekere hoogte ook kwalitatief probleem. Kwantitatief omdat dit leidt tot een grotere belasting in bezwaar en beroep voor zaken die in de besluitvormingsfase afgedaan hadden kunnen worden. Kwalitatief omdat besluitvorming niet op het moment en - in het geval van het nemen van de inhoudelijke beslissing door de rechter - niet door het orgaan wordt genomen dat daarvoor het meest geschikt is.

bieden wanneer deze te maken kreeg met een bestuurlijke beslissing of fictieve weigering. De bezwaarprocedure die men verplicht dient te doorlopen inclusief de verplichte betrokkenheid van een centrale bezwaaradviescommissie, heeft sindsdien een belangrijke plaats in de rechtsbescherming tegen de Arubaanse overheid.⁷⁰³ Die bezwaaradviescommissie kan worden gezien als een soort ‘*onafhankelijkheidswaarborg*’ in de bezwaarfase waarin het bestuursorgaan een beslissing heroverweegt, voorafgaand aan het eventuele beroep van de burger bij de – onafhankelijke – bestuursrechter.

Het moment van 40 jaar status aparte leek ons een mooie gelegenheid om de plaats en rol van de Arubaanse bezwaaradviescommissie tegen het licht te houden. Wij hebben onze twijfels over het goed functioneren van die commissie op basis van rechterlijke uitspraken⁷⁰⁴, het opgelopen aantal bestuursrechtelijke zaken bij uitblijven van behandeling in bezwaar⁷⁰⁵ en de constatering dat diverse bestuursorganen enorme hoeveelheden bezwaarschriften niet tijdig aan de bezwaaradviescommissie doorgeleidden.⁷⁰⁶ Ook zijn er verschillende signalen door de jaren heen dat de behandeling van de bezwaarschriften door de bezwaaradviescommissie zelf niet binnen de termijn geschiedde.⁷⁰⁷ Dat komt mede doordat de bezwaaradviescommissie het de afgelopen jaren feitelijk gezien moet stellen met zeer geringe mankracht (noch financiële middelen om daar iets aan te veranderen), alhoewel het aantal zaken daartoe dringend noopt.⁷⁰⁸ Daarnaast werd in 2007 al opgemerkt dat de adviezen van de bezwaaradviescommissie - ondanks de wettelijke verplichting daartoe op grond van de Landsverordening openbaarheid van bestuur - niet openbaar worden gemaakt. Dat bemoeilijkt het kunnen

703 Over de werking van de bezwaarprocedure en de rol van bestuursorganen daarin in hun algemeenheid zijn in de literatuur uitvoerig geschreven. Wij spitsen ons betoog toe op de vraag wanneer de bezwaaradviescommissie ingeschakeld wordt. In deze bijdrage gaan wij voorbij aan de afwijkende procedure van bezwaar en beroep in ambtenarenzaken. Evenmin gaan wij in op de Awb-bezwaarschriftprocedure en ontwikkelingen die daarbij de orde zijn, zoals in het kader van het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb.

704 In meerdere zaken blijkt dat het bezwaarschrift veel te laat in handen van de bezwaaradviescommissie wordt gesteld. Zie bijv. GHACMB 25 januari 2011, ECLI:NL:OGHACMB:2011:1 en GHACMB 16 februari 2024, ECLI:NL:OGHACMB:2024:21. Uit die laatste zaak blijkt aan de andere kant ook dat het vervolgens meermaals uitstellen van een hoorzitting door de bezwaaradviescommissie wanneer de zaak wel in behandeling is genomen nadelen heeft voor zowel bestuursorgaan als burger. Uit GEAA 29 juni 2022, ECLI:NL:OGEEA:2022:269 blijkt zelfs dat het advies van de commissie pas meer dan vier jaar na indiening van het bezwaarschrift volgt. Onduidelijk is of dat is veroorzaakt door late toezending door het bestuursorgaan of door de bezwaaradviescommissie zelf.

705 *Rapport inzake vergunningen, Deel 2: Verbljfsvergunningen* (rapport Algemene Rekenkamer Aruba), Aruba: ARA 2007, p. 16. In dit rapport werd aangegeven dit probleem reeds enige jaren geleden aangekaart was door de Bezwaaradviescommissie maar dat er nog steeds geen oplossing voor was gevonden. Zie ook: Weenink e.a., *De staat van bestuur van Aruba: Een onderzoek naar de deugdelijkheid van bestuur en de rechtsbehandeling* (WODC-rapport 297, Onderzoek en Beleid), Aruba: WODC 2011, p. 216.

706 *Rapport inzake vergunningen, Deel 2: Verbljfsvergunningen* (rapport Algemene Rekenkamer Aruba), Aruba: ARA 2007, p. 44. Zo kende DIMAS op het moment van dit rapport een achterstand van minimaal circa 500 bezwaarschriften, die moesten worden doorgeleid naar de bezwaaradviescommissie. Een respondent antwoordde: “De LAR bestaat vanaf 1998 (...). Ik denk dat alleen in die eerste maanden de bezwaarschriften op tijd werden verstuurd en daarna nooit meer.”

707 *Rapport inzake vergunningen, Deel 2: Verbljfsvergunningen* (rapport Algemene Rekenkamer Aruba), Aruba: ARA 2007, p. 16. In dit rapport werd aangegeven dat de gemiddelde doorlooptijd van bezwaarschriften die bij de Bezwaaradviescommissie LAR belanden circa 9 maanden bedroeg. Zie ook: Weenink e.a., *De staat van bestuur van Aruba: Een onderzoek naar de deugdelijkheid van bestuur en de rechtsbehandeling* (WODC-rapport 297, Onderzoek en Beleid), Aruba: WODC 2011, p. 217.

708 Het lijkt er op basis van de nieuw gepresenteerde begroting echter niet op dat dit probleem in de komende jaren zal worden aangepakt door meer financiële middelen toe te kennen; zie ook de eerdere Memorie van Toelichting bij de Ontwerplandsbegroting 2025, p. 147 en de Memorie van Toelichting bij de Ontwerplandsbegroting 2026, p. 207. Uit informele bronnen hebben wij vernomen dat eerder 4 fte's zijn toegekend aan de commissie, maar in de praktijk worden deze vier posities al jaren niet meer daadwerkelijk door 4 juristen gevuld terwijl het aantal doorgezonden bezwaarschriften in 2025 tot nu zo'n 300 bedroeg.

geven van een oordeel over de activiteiten van de bezwaaradviescommissie.⁷⁰⁹ Uiteindelijk lijkt de rechtsbescherming van de burger daardoor onder druk te staan.

Op de andere Caribische eilanden is voor een andere rechtsbeschermingsconstructie gekozen. In de eerste paragraaf van deze bijdrage zetten wij de inrichting, procedure en een deel van de werkwijze van de bezwaaradviescommissies in alle Caribische delen van het Koninkrijk uiteen (Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Vervolgens bespreken wij recente Arubaanse uitspraken waarin de vormgeving van de rechtsbescherming in de bezwaarfase centraal staat. Ten slotte analyseren wij of de geconstateerde ontwikkelingen aanleiding geven - op basis van onze verkenning van de werking van de twee verschillende systemen op de eilanden - aanpassingen te doen in de Arubaanse bezwaarprocedure met het oog op het waarborgen van (tijdige) rechtsbescherming. Is de 'status aparte' van de Arubaanse bezwaaradviescommissie (nog altijd) passend?

1. De bezwaaradviescommissie

1.1. Achtergrond

Onze kleinschaligheid heeft voor de Arubaanse wetgever aanleiding gegeven om af te wijken van de al eerder geïntroduceerde Nederlandse bezwaarprocedure als inspiratiebron, met name op het punt van de bezwaaradviescommissie. Er wordt in 1993 door de Arubaanse wetgever nadrukkelijk betreurd dat het niet is gelukt een gelijklopende regeling tot stand te brengen voor zowel Aruba als de Nederlandse Antillen.⁷¹⁰ De facultatieve inrichting van de bezwaarprocedure waarvoor men koos in de Nederlandse Antillen geldt nog steeds in Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het Arubaanse systeem wijkt daarmee af van zowel Nederland als de andere Caribische eilanden.

De verplichte bezwaarschriftprocedure in Aruba is uitgebreid geregeld in de Lar AUA. Er bestaat daarbinnen een verplichte betrokkenheid van een vaste bezwaaradviescommissie, die alle Arubaanse bestuursorganen adviseert over de te nemen beslissingen op ingediende bezwaarschriften.⁷¹¹ In 1993 was het idee dat dat in grote mate zou bijdragen aan het meteen oplossen van geschillen in de bezwaarfase omdat er al een onafhankelijke commissie naar de zaak had gekeken voordat het bestuursorgaan de beslissing op het bezwaar neemt. Veel zaken zouden daardoor niet bij de rechter belanden, en mocht dat toch gebeuren, dan had dossieropbouw al plaatsgevonden.⁷¹² De bezwaaradviescommissie voert zowel een rechtmatigheids- als doelmatigheidstoets uit: er wordt gekeken of de wettelijke voorschriften goed zijn toegepast en de beginselen van behoorlijk bestuur zijn gevolgd, maar ook of beleidsmatig logische keuzes zijn gemaakt en belangen goed zijn

⁷⁰⁹ *Rapport inzake vergunningen, Deel 2: Verblijfsvergunningen* (rapport Algemene Rekenkamer Aruba), Aruba: ARA 2007, p. 17.

⁷¹⁰ Memorie van Toelichting Lar AUA, AB1993/45.

⁷¹¹ Art. 7 lid 1 Lar AUA.

⁷¹² Memorie van Toelichting Lar AUA, AB1993/45, p. 2-3.

afgewogen. Dat laatste onderdeel zal terughoudender worden beoordeeld dan de rechtmatigheidsaspecten aangezien het maken van beleidsmatige keuzes en een belangenafweging het primaat van het bestuur zijn.⁷¹³

Anders dan in Aruba, waar een dergelijke commissie verplicht moet worden ingeschakeld, staat het bestuursorganen van de andere Caribische eilanden vrij om in de bezwaarfase een adviescommissie te betrekken.⁷¹⁴ Invoering van een Landsverordening administratieve rechtspraak vond voor het eerst plaats in de toenmalige Nederlandse Antillen in 2001. Motivatie voor het kunnen raadplegen van een facultatieve commissie lijkt vooral dat een dergelijke commissie werkdruk bij bestuursorganen weg kan nemen die een grote hoeveelheid bezwaarschriften dienen af te handelen.⁷¹⁵ De bestuursorganen kunnen telkens zelf beoordelen of zij behoefte hebben een bezwaaradviescommissie in te stellen wanneer ze een bezwaar ontvangen. De huidige landsverordeningen in Curaçao (“Lar CUR”) en Sint Maarten (“Lar SXM”) en de Wet administratieve rechtspraak BES (“WarBES”) regelen nog altijd op gelijke wijze de betrekking van de facultatieve adviescommissie.⁷¹⁶

Om de bezwaaradviescommissie te betrekken dient op alle zes Caribische eilanden sprake te zijn van een bezwaar. Wanneer een bezwaarschrift ontvankelijk is, moet het bestuursorgaan in Aruba dit met de relevante stukken uiterlijk binnen twee weken doorzenden aan de bezwaaradviescommissie. Het kan (moet) daarvan enkel afzien wanneer het bezwaarschrift niet-ontvankelijk wordt verklaard door te vroege of te late indiening, of in het geval een verzuim bij indiening van het bezwaarschrift door de indiener niet of niet volledig binnen de daarvoor gestelde termijn is hersteld.⁷¹⁷ Indien het bestuursorgaan het bezwaarschrift niet aan de commissie heeft gezonden, leidt dat bij de bestuursrechter in beroep tot vernietiging van de beschikking op bezwaar, omdat deze in strijd met de zorgvuldigheid tot stand is gekomen.⁷¹⁸ In de andere Caribische delen van het Koninkrijk zijn er geen specifieke termijnen opgenomen voor de instelling van de bezwaaradviescommissie en doorzending van stukken aan deze commissie.

1.2. Bezetting

De bezwaaradviescommissie bestaat in Aruba uit drie of vijf leden die bij landsbesluit worden benoemd voor een periode van vier jaar.⁷¹⁹ In het kader van de onafhankelijkheid mogen de voorzitter en de vicevoorzitter geen deel uitmaken van, noch werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan op wiens beschikkingen de Lar AUA van toepassing is. Deze eis geldt bovendien voor ten minste de helft van de overige leden en hun plaatsvervangers.⁷²⁰

713 Memorie van Toelichting Lar AUA, AB1993/45, p. 3 en 12.

714 Overigens is de bezwaarfase in Curaçao, Sint Maarten, Bonarie, Sint Eustatius en Saba in zijn geheel facultatief, tenzij daarop in bijzondere wetgeving een uitzondering is gemaakt. Zie ook J.Th. Drop, *Handboek Caribisch Bestuursprocesrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2019, p. 157-160.

715 Memorie van Toelichting Lar NA, PB2001/79, p. 21-22.

716 De procedure en regels omtrent instelling van de commissie liggen vast in de artikelen 70 tot en met 74 van de Lar CUR, Lar SXM en WarBES.

717 Art. 15 lid Lar AUA.

718 Zie bijv. GEAA 8 november 2023, ECLI:NL:OGEEA:2023:346, r.o. 4.1-4.2.

719 Art. 7 lid 2 Lar AUA. Tevens kunnen plaatsvervangende leden voor dezelfde duur worden aangewezen op basis van dit artikel.

720 Art. 7 lid 3 Lar AUA.

Om de onafhankelijkheid van de leden van de bezwaaradviescommissie verder te garanderen zijn er nadere beschermende bepalingen aangaande ontslag opgenomen.⁷²¹ Toch resteren er onder het publiek soms twijfels omtrent de onafhankelijkheid van de leden in het licht van hun (onvermelde) nevenfuncties.⁷²²

Anders dan de Arubaanse bezwaaradviescommissie zijn zowel de Curaçaose en Sint Maartense als de adviescommissies in Bonaire, Sint Eustatius en Saba wanneer zij worden ingesteld een tijdelijke constructie. Het bestuursorgaan dat advies wenst in te winnen benoemt zelf per bezwaarzaak een oneven aantal leden, met een minimum van drie, en wijst een voorzitter aan uit hun midden.⁷²³ De leden mogen niet inhoudelijk betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de oorspronkelijke beschikking, maar het is niet verboden dat ze werkzaam zijn bij het bestuursorgaan dat de beslissing heeft genomen.⁷²⁴ Het bestuursorgaan moet zich onthouden van het geven van instructies aan de leden van de commissie gelet op de onafhankelijkheid.⁷²⁵

De onafhankelijkheid van de Arubaanse commissieleden ten opzichte van het bestuursorgaan is aldus, gezien de structurele, vaste samenstelling van de commissie, beter gewaarborgd dan op de andere eilanden. Uiteraard is het ook efficiënt dat in Aruba niet telkens nieuwe leden in een ad hoc commissie benoemd hoeven te worden. De wetgever van de Nederlandse Antillen heeft destijds overigens wel aanbevolen dat elk bestuursorgaan zijn eigen permanente adviescommissie instelt en benoemt uit ‘onafhankelijke derden’.⁷²⁶ Om vast te stellen in hoeverre hieraan uitvoering is gegeven is nader onderzoek vereist, maar wij hebben geconstateerd dat er soms inderdaad strengere vereisten worden gesteld dan verwacht op basis van de Lar.⁷²⁷

721 Art. 7 lid 6 Lar AUA: zo kan een lid enkel door de Minister per landsbesluit worden ontslagen op een van de volgende vier limitatief opgesomde gronden: 1. op eigen verzoek van het betrokken lid, 2. wanneer een lid onherroepelijk strafrechtelijk veroordeeld is, 3. wanneer er sprake is van, faillissement, curatele, surseance van betaling of gijzeling wegens schulden, en 4. wanneer het lid wegens ziekte of gebreken blijvend ongeschikt is voor het vervullen van zijn functie.

722 GHvJ 24 mei 2023, ECLI:NL:OGHACMB:2023:69, r.o. 3.

723 Art. 71 lid 1 Lar CUR, Lar SXM en WarBES.

724 Art. 71 lid 2 Lar CUR, Lar SXM en WarBES.

725 Memorie van Toelichting Lar NA, PB2001/79, p. 25. Het bestuursorgaan moet daarnaast een secretaris aanwijzen, die bij voorkeur een vaste interne kracht met een juridische scholing is (Memorie van Toelichting Lar NA, art. 71.), om de commissie te ondersteunen (Art. 71 lid 3 Lar CUR, Lar SXM en WarBES). Voor de effectieve taakuitoefening is het bestuursorgaan verder verplicht om de commissie te voorzien van de nodige faciliteiten (Art. 72 Lar CUR, Lar SXM en WarBES.). Dit benadrukt dat de commissie niet slechts een formeel orgaan is, maar daadwerkelijk in staat moet worden gesteld om haar taak op zorgvuldige wijze uit te voeren.

726 Memorie van Toelichting Lar NA, art. 71.

727 Zo heeft het Uitvoeringsorgaan Sociale en Ziektekosten Verzekeringen van het Land Sint Maarten, een permanente interne bezwaaradviescommissie ex. art. 70 Lar ingesteld ter behandeling van bezwaarschriften op grond van diverse landsverordeningen op het gebied van sociale zekerheid. Het reglement voor deze permanente commissie sluit aan bij de voorwaarden gesteld aan een dergelijke commissie in de Lar, maar voegt strengere vereisten toe ter waarborging van de deskundigheid en integriteit van de commissieleden (beschikbaar via: <https://www.szv.sx/publicfiles/868/documents/Getekend-Herziene-Reglement-LAR-Commissie-SZV-Sint-Maarten.pdf>). Art. 3 schrijft voor dat ten minste één lid over een juridische achtergrond en één lid een medische achtergrond beschikt. De voorzitter en leden moeten deskundig zijn om hun taak te vervullen en deze deskundigheid is verkregen door relevante werkervaring op het gebied waarover de commissie adviseert (juridisch/medische/sociale zekerheid en pensioenen-kennis). Daarnaast dienen de voorzitter en de leden ‘integer en onafhankelijk’ zijn. De leden van de commissie mogen niet in dienstverband van het Uitvoeringsorgaan zijn. Voor de voorzitter wordt vervolgens nog nader bepaald dat deze ‘geen deel uitmaakt en niet werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van het Uitvoeringsorgaan’, en een ervaren jurist is. Wel beschikt het Uitvoeringsorgaan over de bevoegdheid om de commissieleden te ontslaan, na betrokkene te hebben gehoord, ‘bij gebleken ongeschiktheid of indien andere gewichtige redenen daartoe naar het oordeel van het Uitvoeringsorgaan aanleiding toe geven’ op grond van art. 4 lid 3. Deze ontslagbevoegdheid is zo breed geformuleerd dat zij door het Uitvoeringsorgaan misbruikt zou kunnen worden om druk uit te oefenen op de adviescommissie. Bij het instellen van deze permanente adviescommissie blijkt dat er verdergaande eisen zijn gesteld om de deskundigheid en onafhankelijkheid van de adviescommissie tegenover het bestuursorgaan te garanderen, maar dat de rechtspositie - en daarmee de onafhankelijkheid - van de commissieleden tegenover het bestuursorgaan nog verder verbeterd kunnen worden.

Het voordeel van het facultatief kunnen kiezen voor de bezwaarprocedure en het gebruik van een adviescommissie daarbinnen, is dat per zaak en burger gekozen kan worden voor een traject dat het beste op de situatie aansluit.⁷²⁸ Indien een burger een slechte verhouding heeft met het bestuursorgaan, kan het vertrouwen in de heroverweging van het bestuursorgaan vergroot worden door de inzet van een meer onafhankelijke adviescommissie⁷²⁹; dat zonder dat de belanghebbende van bezwaar als mogelijkheid van rechtsbescherming hoeft af te zien en direct beroep bij de rechter instelt. Andersom zullen er soms bezwaren door het bestuursorgaan zelf snel afgehandeld kunnen worden wanneer de zaak niet complex is, bijvoorbeeld in het geval dat niet-ontvankelijkheidsverklaring van het bezwaar voor de hand ligt.

1.3. Werkwijze

Binnen de Arubaanse bezwaaradviescommissie vervult de voorzitter een centrale rol door de verdeling van de werkzaamheden en het instellen van subcommissies van drie leden voor de voorbereiding van adviezen. Daarbij blijft de onafhankelijkheidseis van artikel 7, lid 3 Lar AUA onverkort van toepassing. De commissie bepaalt verder zelf haar werkwijze.⁷³⁰

De Lar AUA legt gedetailleerd vast hoe het proces na het indienen van bezwaar dient te verlopen.⁷³¹ Het bestuursorgaan dient de bezwaaradviescommissie van alle relevante informatie en documenten te voorzien. De commissie nodigt de indiener, het bestuursorgaan en eventueel andere belanghebbenden, en wellicht ook een of meer deskundigen uit voor een hoorzitting. Vooral dit aspect van hoor en wederhoor maakt de bezwaarschriftprocedure tot een zinvolle procedure volgens de wetgever.⁷³² De hoorzitting kan enkel achterwege blijven indien het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is, of indien redelijkerwijs geen belang bestaat om partijen te horen.⁷³³

De bezwaaradviescommissie brengt binnen vier weken na ontvangst van het bezwaarschrift advies uit aan het bestuursorgaan, met een mogelijkheid tot verlenging met nog eens vier weken. Het advies bevat een voorstel voor een te nemen beslissing en gaat vergezeld van de processtukken en het verslag van de hoorzitting. Het bestuursorgaan moet vervolgens binnen zes weken na dagtekening van het advies een beslissing nemen, of

728 Daarbij is het goed om te onthouden dat de inzet van de adviescommissie ‘dubbelfacultatief’ is. De keuze om gebruik te maken van de bezwaarprocedure is aan de belanghebbende; wanneer de belanghebbende eenmaal gekozen heeft voor de bezwaarprocedure kan het bestuursorgaan ad hoc of categorisch kiezen om gebruik te maken van een adviescommissie in de bezwaarprocedure.

729 De onafhankelijkheid van het bestuursorgaan in de heroverweging is een punt waarover geklaagd wordt. Zo klaagde een eiseres in een recente zaak dat de hoorzitting op bezwaar werd uitgevoerd door een ambtenaar die tevens betrokken was geweest bij de looncontrole ‘en daarom ten onrechte deel heeft uitgemaakt van de adviescommissie in de bezwaarfase’. Het Gerecht stelt echter vast dat in dit geval het bestuursorgaan de behandeling van de bezwaren niet had opgedragen aan een adviescommissie zoals bedoeld in art. 70 van Lar waardoor deze bepalingen niet van toepassing waren. Zie GEASM 9 juli 2025, ECLI:NL:OGEAM:2025:45 en 46, r.o 4.1 en 4.2.

730 Art. 8 lid 3 Lar AUA.

731 Art. 16-22 Lar AUA.

732 Memorie van Toelichting Lar AUA, p. 18. O.a. omdat het horen nog nieuwe gegevens naar voren kan brengen, en om alsnog een oplossing voor het geschil te bereiken. De zitting kan, afhankelijk van de omstandigheden, openbaar worden aangekondigd of met gesloten deuren plaatsvinden. Van de zitting wordt altijd een verslag gemaakt.

733 Voorafgaand aan de hoorzitting liggen de stukken ten minste een week ter inzage, met inachtneming van eventuele beperkingen in verband met vertrouwelijkheid.

– bij uitblijven van een advies – binnen zes weken na het verstrijken van de adviestermijn. De beslissing van het bestuursorgaan moet met redenen zijn omkleed en vergezeld gaan van een afschrift van het advies en het verslag van de hoorzitting. Indien de motivering reeds in het advies besloten ligt, kan worden volstaan met een verwijzing. Wanneer het bestuursorgaan afwijkt van het advies, moeten de redenen voor deze afwijking expliciet worden vermeld en dient de beslissing niet alleen aan de bezwaarmaker en andere belanghebbenden, maar ook aan de commissie te worden toegezonden.

Door deze regeling krijgt de bezwaaradviescommissie een centrale rol in de waarborging van de rechtsbescherming van burgers. De artikelen 7 tot en met 22 van de Lar AUAcreeën een systeem waarin zowel procedurele zorgvuldigheid als onafhankelijk toezicht wordt gewaarborgd en waarin de heroverweging van bestuursbesluiten niet louter een interne aangelegenheid blijft.

Op de andere vijf eilanden speelt de voorzitter van de adviescommissie eveneens een centrale rol in de procedure. Hij beschikt over de bevoegdheden die in eerdere bepalingen van de desbetreffende Lar aan het bestuursorgaan zelf in de bezwaarfase zijn toegekend en is daarnaast belast met het regelen van het verloop van de hoorzitting, ondersteund door de secretaris.⁷³⁴ Net als in Aruba is ook in dit geval het verloop van de procedure vastgelegd.⁷³⁵ Bij de hoorzitting dient, voor het verstrekken van inlichtingen aan de commissie, tenminste één vertegenwoordiger van de afdeling of dienst van het betrokken overheidslichaam die de bestreden beschikking heeft voorbereid aanwezig te zijn.⁷³⁶ Vervolgens wordt het vastgestelde advies met het bezwaarschrift en de andere relevante stukken aan het bestuursorgaan aangeboden ter beslissing. Het bestuursorgaan is uitdrukkelijk niet bevoegd om een aanvullend advies te vragen over een reeds uitgebracht advies. Dit waarborgt dat de adviescommissie haar rol als onafhankelijk adviseur afsluitend vervult en voorkomt dat het bestuursorgaan het gegeven oordeel kan proberen te beïnvloeden.

De commissie op de andere vijf eilanden dient haar advies uit te brengen binnen de termijn waarop het bestuursorgaan een besluit op het bezwaar dient te nemen. Die termijn bedraagt vier maanden en kan eenmaal ten hoogste met dertig dagen worden verlengd.⁷³⁷ Hoeveel tijd er daarbinnen voor de adviescommissie bestaat is niet vastgelegd en er zijn ook geen regels opgenomen over de termijn waarbinnen het bestuursorgaan dient te beslissen op het moment dat de ingestelde adviescommissie geen (of niet tijdig een) advies uitbrengt. Dat maakt dat het bestuursorgaan verantwoordelijk is voor het functioneren van de ingestelde commissie en het zich tijdig laten adviseren. De termijn voor het beslissen op bezwaar is duidelijk langer dan in Aruba.⁷³⁸

734 Vgl. art. 59, 60, eerste lid, 61, 62, 63, 64, eerste en zesde lid, en 65 en art. 73 jo art. 64 Lar CUR, Lar SXM en WarBES.

735 Art. 68-74 Lar CUR, Lar SXM en WarBES.

736 Art. 64 lid 3 Lar CUR en SXM en WarBES.

737 Art. 69 lid 1 Lar CUR, Lar SXM en WarBES.

738 De Memorie van Toelichting stelt daarover dat deze lange termijn op moment van invoering logisch en passend is, helemaal op het moment dat een adviescommissie ingeschakeld wordt. Op een later tijdstip moet geëvalueerd worden of deze termijn niet kan worden verkort om de burger tegemoet te komen; Memorie van Toelichting Lar NA, PB2001/79, p. 24. Een inkorting van de bezwaartermijn heeft tot nu toe niet plaatsgevonden. Het is onduidelijk of er al dan niet een evaluatie heeft plaatsgevonden.

Wordt het advies gegeven, dan kan het bestuursorgaan zich dat eigen maken met de gronden waarop het berust. In de beschikking moet het dan aangeven dat het advies is overgenomen.⁷³⁹ Wanneer het bestuursorgaan kiest voor afwijking, dient het de redenen daarvoor in de beschikking te vermelden en het advies zelf met de beschikking mee te sturen aan de bezwaarmaker en andere belanghebbenden.

Ook op de andere vijf eilanden regelt de procedure dat een bepaalde mate van onafhankelijkheid bestaat bij de beoordeling van een bezwaar. Het belangrijkste verschil is dat deze eilanden anders dan Aruba een keuzemogelijkheid kennen om een adviescommissie in te stellen, samen met het facultatieve gehalte van de bezwaarschriftprocedure als geheel. Op alle eilanden is het daarnaast mogelijk om in specifieke wetgeving van het gegeven kader in de Lar af te wijken. Daartoe heeft men in Aruba bijvoorbeeld besloten in het domein van de sociale zekerheid: verschillende landsverordeningen omtrent ziekteverzekering, ongevalverzekering, algemene ouderdomsverzekering, algemene weduwen- en wezenverzekering en de Cessantia landsverordening sluiten het maken van bezwaar uit en stellen rechtstreeks beroep open. Dat betekent dat in die gevallen ook geen rol is weggelegd voor de bezwaaradviescommissie.⁷⁴⁰ De diversiteit van de rechtsbeschermingsprocedure is daarmee groter dan het systeem van de Lar in eerste instantie doet vermoeden.⁷⁴¹ De primaire taak van zowel de Arubaanse vaste bezwaaradviescommissie als een (ad hoc) adviescommissie op een van de andere eilanden is het adviseren van het bestuursorgaan omtrent de te heroverwegen beschikking. Het advies heeft in beide gevallen geen juridisch bindend karakter.

2. Ontwikkelingen over de afdoening van bezwaar in de Arubaanse rechtspraak

De vaste lijn van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (“het Hof”) is dat het horen een essentieel onderdeel van de bezwaarschriftenprocedure vormt.⁷⁴² Indien de bezwaarmaker niet in de gelegenheid is gesteld om te worden gehoord, zonder dat er sprake is van een van de wettelijke uitzonderingen op de hoorplicht, leidt dat tot vernietiging van de beschikking op bezwaar.⁷⁴³

In februari 2024 heeft het Hof in twee uitspraken echter een belangrijke aanscherping geformuleerd van eerdere rechtspraak over de situatie waarin het horen en het advies van de bezwaaradviescommissie in de

739 Memorie van Toelichting Lar NA, PB2001/79, p. 24-25.

740 Tegelijkertijd werd voor deze procedures afgelopen jaar door het Hof geconstateerd dat het problematisch is dat deze nu niet voldoen aan de vereisten van art. 6 EVRM, waarna de rechter zelf de mogelijkheid van hoger beroep bij het Hof heeft opengesteld en er een wetswijziging in de maak is (zie GHvJ 7 februari 2024, ECLI:NL:OGCAA:2024:10; GHvJ 2 september 2024, ECLI:NL:OGCAA:2024:181 en GHvJ 28 november 2024, ECLI:NL:OGHACMB:2024:238).

741 Aan de Arubaanse Lar bezwaaradviescommissie is in de Landsverordening algemene ziektekostenverzekering in art. 2a een min of meer rechterlijke positie toebedeeld door haar op geschillen bestaand tussen het Uitvoeringsorgaan en de minister die aanwijzingen aan het uitvoeringsorgaan kan geven, bindend te laten beslissen. Dit is zeer wonderlijk omdat hier een functie en bevoegdheid aan de bezwaaradviescommissie worden toegekend die niet past binnen haar reguliere takenpakket.

742 GHvJ 1 december 2021, ECLI:NL:OGHACMB:2021:407, r.o. 2.2.

743 Vgl. de uitspraak van GHvJ 20 mei 2011, ECLI:NL:OGHACMB:2011:BR5382 in een Curaçaose zaak; de uitspraak van GHvJ 7 december 2016, ECLI:NL:OGHACMB:2016:185, in een Sint-Maartense zaak waarbij de rechtsgevolgen van de beslissing wel in stand werden gelaten; en de uitspraak van GHvJ 1 december 2021, ECLI:NL:OGHACMB:2021:407, in een Arubaanse zaak.

bezwaarschriftprocedure uitblijft.⁷⁴⁴ Tot dan toe gold op grond van vaste jurisprudentie dat het bestuursorgaan - wanneer het advies van de bezwaaradviescommissie niet binnen de voorziene termijn werd ontvangen⁷⁴⁵, in lijn met artikel 20 lid 1 Lar AUA - bevoegd was om op het bezwaarschrift te beslissen zonder dit advies af te wachten, omdat het verplicht is binnen zes weken nadat de termijn voor advies was verstreken te beslissen.⁷⁴⁶ Het Hof merkte op dat naar aanleiding van de signalen van verschillende bestuursorganen en rechtzoekenden die aanpak onvoldoende waarborgen biedt voor een volledige heroverweging.⁷⁴⁷ Het probleem schuilt niet alleen in het achterwege blijven van een advies, maar ook in het feit dat het horen door de bezwaaradviescommissie moest worden uitgevoerd.⁷⁴⁸ De wetgeving biedt het bestuursorgaan niet uitdrukkelijk de bevoegdheid om belanghebbenden dan zelf te horen. Gevolg daarvan is dat een volledige en zorgvuldige heroverweging in bezwaar bemoeilijkt wordt, wanneer aan het einde van de beslistermijn van artikel 20 lid 1 Lar AUA de bezwaarmaker niet is gehoord en evenmin een advies van de bezwaaradviescommissie beschikbaar is.

Op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel had horen volgens het Hof hier niet achterwege mogen blijven.⁷⁴⁹ Wanneer het advies van de bezwaaradviescommissie niet tijdig wordt ontvangen, dient het bestuursorgaan daarom zelf na te gaan of in de specifieke zaak een hoorzitting achterwege kan blijven.⁷⁵⁰ Het bestuursorgaan past dan zelf de criteria toe waaraan de bezwaaradviescommissie normaliter toetst.⁷⁵¹

Wanneer het bestuursorgaan oordeelt dat een hoorzitting achterwege kan blijven, kan op het bezwaarschrift worden beslist zonder het advies van de bezwaaradviescommissie nog af te wachten, conform de geldende jurisprudentiële lijn.⁷⁵² Indien volgt dat een hoorzitting wel op haar plaats is, moet het bestuursorgaan er in het licht van het zorgvuldigheidsbeginsel zorg voor dragen dat deze kan plaatsvinden. Daarvoor zijn volgens het Hof dan twee mogelijkheden: a. het bestuursorgaan stuurt het bezwaarschrift wederom naar de

744 Het betreft de uitspraken GHvJ 16 februari 2024, ECLI:NL:OGHACMB:2024:21 en GHvJ 28 februari 2024, ECLI:NL:OGHACMB:2024:23.

745 In beginsel vier en uiterlijk acht weken. Vgl. art. 19 lid 1 Lar AUA.

746 Zie o.a. GHvJ 23 mei 2014, ECLI:NL:OGHACMB:2014:79.

747 GHvJ 28 februari 2024, ECLI:NL:OGHACMB:2024:23, r.o. 3.2.

748 Zie art. 17 Lar AUA.

749 GHvJ 28 februari 2024, ECLI:NL:OGHACMB:2024:23, r.o. 3.3; GHvJ 16 februari 2024, ECLI:NL:OGHACMB:2024:21, r.o. 4.2.

750 Dat op grond van art. 17 lid 4 Lar AUA. Achterwege laten is enkel mogelijk wanneer het bezwaarschrift kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is, dan wel indien de bezwaarmaker redelijkerwijs geen belang heeft om te worden gehoord. Volgens het Hof is daar (zie rechtsoverwegingen benoemd in noot 44) bijvoorbeeld sprake van wanneer een bezwaarmaker zelf te kennen heeft gegeven geen prijs te stellen op een hoorzitting.

Art. 67 Lar CUR, Lar SXM en WarBES noemt ook de kennelijke niet-ontvankelijkheid en kennelijke ongegrondheid als gronden voor het afzien van een hoorzitting. Deze regelgeving verwijst echter niet naar het ontbreken van 'redelijk belang' om gehoord te worden, maar noemt wel de daaronder gebrachte situatie dat partijen verklaren geen gebruik te willen maken van hun recht om gehoord te worden. Deze verklaring dient door zowel de bezwaarde als de andere betrokken partijen te worden afgelegd en dient in schriftelijke vorm te geschieden (art. 67 sub c Lar CUR, Lar SXM en WarBES). Daarnaast benoemen de Lar CUR, Lar SXM en WarBES de grond dat aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen en de andere partijen daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad (sub d). Het is logisch dat deze grond niet in de Lar AUA is opgenomen omdat de bezwaaradviescommissie die de partijen hoort, niet de uiteindelijke beslissing op bezwaar neemt.

751 Zie voor uitgebreidere info over de toepassing van die criteria De Haseth 2023, p. 91-92. Een uitwerking van de toetsing die dient te worden uitgevoerd door het bestuursorgaan is ook terug te vinden in GHvJ 23 juli 2025, ECLI:NL:OGHACMB:2025:187, r.o. 6.

752 GHvJ 28 februari 2024, ECLI:NL:OGHACMB:2024:23, r.o. 3.3; GHvJ 16 februari 2024, ECLI:NL:OGHACMB:2024:21, r.o. 4.2.

bezwaaradviescommissie met het verzoek alsnog een hoorzitting te houden en advies uit te brengen; dan wel b. het bestuursorgaan kiest ervoor de bezwaarmaker zelf te horen of inlichtingen in te winnen.⁷⁵³

Het Hof geeft aan dat de bestuursrechter – wanneer de beroepsgronden van de belanghebbende daartoe aanleiding geven⁷⁵⁴ – zal onderzoeken of het bestuursorgaan de beslissing op bezwaar kon nemen zonder het advies af te wachten en vervolgens of er anderszins sprake is geweest van een voldoende zorgvuldige voorbereiding van de beschikking op bezwaar.⁷⁵⁵ Hieruit maken wij op de bestuursrechter deze toets niet ambtshalve zal uitvoeren. Mocht de bestuursrechter tot het oordeel komen dat er geen sprake is geweest van een voldoende zorgvuldige voorbereiding van de beschikking op bezwaar, dan kan hij met het oog op een definitieve beslechting van het geschil in de beroepsfase het bestuursorgaan alsnog in de gelegenheid stellen gebreken aan de beschikking op bezwaar te herstellen.⁷⁵⁶ De rechter gaat er hiermee stilzwijgend vanuit dat het bestuursorgaan kan worden toevertrouwd om de kennelijke niet-ontvankelijkheid en kennelijke ongegrondheid van het bezwaarschrift, en de afwezigheid van een redelijk belang van de bezwaarmaker om gehoord te worden, zonder inbreng van de bezwaaradviescommissie te beoordelen.

Recent lijkt door de rechter nog een grotere stap genomen te zijn: er volgt niet langer een automatische vernietiging van het besluit op bezwaar als het Arubaanse bestuursorgaan de bezwaaradviescommissie niet betreft in de bezwaarfase.⁷⁵⁷ In dit geval was het bestuursorgaan eerder bij rechterlijke uitspraak opgedragen een nieuw besluit op bezwaar te nemen. Het bestuursorgaan had daarin de bezwaaradviescommissie niet betrokken; dit leverde volgens de appellant schending van de hoorplicht op. Het Gerecht oordeelde echter dat dat niet het geval was, nu alle benodigde informatie voor het bestuursorgaan beschikbaar was (zonder extra advies en hoorzitting gehouden door de adviescommissie) en het in het licht van de door de rechter gegeven termijn (drie maanden) om de beslissing te nemen “gelet op de bekende omstandigheden bij de bezwaaradviescommissie” toch niet gelukt zou zijn een advies te verkrijgen binnen die termijn.⁷⁵⁸ Het is niet duidelijk of de rechter ook bereid is om het bestuursorgaan zelf per zaak te laten beslissen of het al dan niet noodzakelijk is om het bezwaar in de handen van de bezwaaradviescommissie te leggen als het een ‘normale’ beslissing op bezwaar betreft.⁷⁵⁹ De rechter bood daarin eerder enkel ‘coulance’ door de rechtsgevolgen van het genomen besluit in stand te laten indien het inhoudelijk wel juist genomen was, maar vernietigde

753 GHvJ 28 februari 2024, ECLI:NL:OGHACMB:2024:23, r.o. 3.3; GHvJ 16 februari 2024, ECLI:NL:OGHACMB:2024:21, r.o. 4.2.

754 Schending van de hoorplicht is geen kwestie openbare orde, waardoor partijen zich hier wel voor de rechter op moeten beroepen. Zie GHvJ 23 mei 2014, ECLI:NL:OGHACMB:2014:86.

755 GHvJ 28 februari 2024, ECLI:NL:OGHACMB:2024:23, r.o. 3.3; GHvJ 16 februari 2024, ECLI:NL:OGHACMB:2024:21, r.o. 4.2.

756 In GHvJ 28 februari 2024, ECLI:NL:OGHACMB:2024:23, had gehoord moeten worden volgens het Hof (zie r.o. 3.4 en 3.5) omdat de bezwaarmaker de gelegenheid had moeten hebben tegen een nieuwe weigeringsgrond in de beslissing op bezwaar op te komen. Dat oordeel kon appellant uiteindelijk toch niet baten omdat de weigeringsgrond in de originele beschikking in bezwaar tevens werd gehandhaafd en de afwijzende beschikking zelfstandig kon dragen. In dat geval mocht de hoorzitting achterwege blijven.

757 GEAA 17 september 2025, ECLI:NL:OGEAA:2025:269.

758 GEAA 17 september 2025, ECLI:NL:OGEAA:2025:269, r.o. 8.1.

759 Het dossier was in dit geval immers niet ‘nieuw’, maar lijkt in een eerdere fase voorafgaand aan de eerste rechterlijke uitspraak al wel door de bezwaaradviescommissie te zijn behandeld. De eerdere uitspraak is echter niet online te raadplegen, dus met volledige zekerheid kunnen wij dit niet stellen.

de beslissing op bezwaar wel. De uitspraak van het Gerecht is echter nog niet onherroepelijk op moment van schrijven van onze bijdrage. In ieder geval maken de uitspraken duidelijk dat het huidig systeem niet werkt in de praktijk zolang de bezwaaradviescommissie zonder adequate voorzieningen niet goed genoeg kan functioneren in de procedure. Daarnaast bieden deze recente zaken prangende redenen voor de Arubaanse bestuursorganen en wetgever om zich te buigen over de vraag of bestuursorganen voldoende zijn uitgerust om bezwaren op deskundige en onafhankelijke wijze te behandelen buiten de op dit moment wettelijk verplichte betrokkenheid van de bezwaaradviescommissie om.⁷⁶⁰

3. Welke aanpassingen zouden tot een beter stelsel kunnen leiden?

De ontwikkeling in de Arubaanse rechtspraak sluit aan bij de Koninkrijksbrede visie op het bestuursrecht dat wettelijke regels in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en met begrip voor de burger moeten worden uitgelegd.⁷⁶¹ Duidelijk is dat de burger in de huidige Arubaanse bezwaarfase - waarin het bestuursorgaan zou worden ondersteund in zijn beslissing met een juridisch deskundig en onafhankelijk advies, dat mede gebaseerd is op het horen van alle betrokken belanghebbenden - in de praktijk aan het kortste eind trekt en de rechtsstaat op dit punt niet fungeert zoals zij zou moeten.⁷⁶² Adequater rechtsbescherming in de bezwaarprocedure kan al geboden worden door de bezwaaradviescommissie te voorzien van passende middelen en menskracht. Anders staat de advisering in de weg aan tijdige besluitvorming in bezwaar.

De gestelde termijnen worden nu vaak door zowel de bestuursorganen als de bezwaaradviescommissie niet gehaald en de bezwaarprocedure eindigt regelmatig in een fictieve weigering. Dit leidt logischerwijze tot een hogere belasting voor de bestuursrechter en een langere rechtsgang voor de belanghebbende.⁷⁶³ Dat sommige belanghebbenden daarvan tegelijkertijd (financieel) voordeel hebben dient te worden tegengegaan, maar dat

⁷⁶⁰ Uiteraard is de vraag of gevallen waarin het bezwaar niet in handen is gesteld van de bezwaaradviescommissie omdat het bestuursorgaan de zaak meteen zelf in het voordeel van de burger afdoet zonder de commissie te raadplegen nu bij de rechter komen. Wij hebben dergelijke gevallen niet gevonden, maar misschien treden bestuursorganen wel degelijk meer pro-actief op. Het zou mogelijk zijn dat zo'n zaak voor de rechter komt op het moment dat een derdebelanghebbende getroffen wordt door de nu positief uitvallende beslissing voor de eerdere bezwaarmaker, maar ook hier hebben wij niets over terug kunnen vinden.

⁷⁶¹ Vergelijk de ontwikkeling omtrent de minder strikte toepassing van bezwaar- en beroepstermijnen. Zie de lijn uitgezet in CBB 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:31, welke is onderschreven door het Gemeenschappelijk Hof en overgenomen voor de toepassing van de bepalingen in de Lar in de uitspraak van GHvJ 14 februari 2024, ECLI:NL:OGHACMB:2024:14.

⁷⁶² Zie bijvoorbeeld ook ie GHvJ 9 augustus 2023, ECLI:NL:OGHACMB:2023:146, waarin het Hof al de 'inertie van de bestuurlijke besluitvorming in Aruba, de (on)mogelijkheden voor burgers om daartegen op te komen en de (on)mogelijkheden voor de rechter, gelet op de in de Lar neergelegde uitspraakbevoegdheden, om hier effectieve rechtsbescherming te bieden' benoemd (r.o. 5). Het Hof ging in deze zaak niet mee in het betoog van appellante dat er een rechtsregel bestaat die de rechter verplicht tot inhoudelijke toetsing van een fictieve afwijzende beschikking op bezwaar (hoewel de rechter wel bevoegd is dit te doen wanneer de zaak zich daar voor leent) (zie r.o. 4.2), maar benoemde - ten overvloede - wel enkele mogelijkheden die de Lar in geval van niet of niet tijdig beslissen door het bestuur aan de burger en ook de rechter biedt (r.o. 5.1 - 5.6).

⁷⁶³ Zie bijvoorbeeld GEAA 11 juni 2025, ECLI:NL:OGEAA:2025:194, waarin het bestuursorgaan stil blijft zitten, zelfs na meerdere procedures voor de rechter en de oplegging van fikse dwangsommen.

lukt op het moment niet goed.⁷⁶⁴ Daarnaast wordt het bestuursorgaan niet in staat gesteld om bezwaarschriften die kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond zijn zelfstandig af te doen en zo de procedure spoediger te laten verlopen indien het bestuursorgaan intern wel in staat zou zijn zonder het advies van de bezwaaradviescommissie de zaak op te pakken.⁷⁶⁵ Dat verhoogt de werklast van de bezwaaradviescommissie en vervolgens ook opnieuw de werklast van de rechter. In conclusie: de bezwaarfase wordt door de strikte formulering van de wettekst, die het niet mogelijk maakt om af te zien van de inschakeling van de bezwaaradviescommissie en het proactief optreden door het bestuursorgaan, niet optimaal benut voor het inhoudelijk heroverwegen van de zaak en het vinden van mogelijke oplossingen.

Zou de procedure uit de andere Caribische delen van het Koninkrijk dan een uitkomst kunnen bieden? Daar kunnen wij enkel vanuit theoretisch perspectief antwoord op geven. Voordeel van een facultatieve adviescommissie in de bezwaarfase is dat het bestuursorgaan meer mogelijkheden heeft om een bezwaar efficiënt af te handelen wanneer verdere informatievergaring of verdere juridische analyse niet noodzakelijk is.⁷⁶⁶ Het bestuursorgaan hoeft dan geen adviescommissie tijdens de bezwaarfase te betrekken. Dat terwijl de optie tot ondersteuning door de adviescommissie wel blijft bestaan, en kan worden ingezet wanneer er behoefte bestaat aan het horen door een onafhankelijke commissie, dan wel een uitgebreider onafhankelijk juridisch advies voor het bestuursorgaan.⁷⁶⁷

Het facultatief betrekken van een adviescommissie in de Arubaanse bezwaarfase zou op verschillende manieren kunnen worden ingericht. Optie 1: de wet zou het aan de bestuursorganen kunnen overlaten om ad hoc dan wel permanente interne adviescommissies met gespecialiseerde expertise in te stellen conform de huidige wetgeving in andere Caribische delen van het Koninkrijk. Optie 2: de wet zou het instellen van permanente adviescommissies voor bepaalde bestuursorganen kunnen verplichten.⁷⁶⁸ Optie 3: de externe bezwaaradviescommissie blijft gehandhaafd, maar het betrekken daarvan zou (in nader door de wetgever te bepalen gevallen) onverplicht kunnen worden gemaakt. Bijvoorbeeld door de kennelijke gegrondheid van het bezwaar als

764 Het stilzitten van bestuursorganen draagt bij aan overschrijdingen van de redelijke termijn, welke begint te lopen op de dag van ontvangst van het bezwaarschrift. Soms is de redelijke termijn al overschreden voordat de beslissing op bezwaar genomen wordt. Zie bijvoorbeeld de zaak in de voorgaande noot, dat een uitspraak op een vierde verzoek (!) om nakoming betrof. In deze zaak was al Afl. 85.000 aan dwangsommen geïnd. Zie ook GEAA 22 mei 2024, ECLI:NL:OGEEA:2024:62, waarin de rechter de vraag of het veelvuldig beroep oen op door de overheid geboden faciliteiten, zoals onder de Lob, en het innen van dwangsommen bij uitblijven van een beschikking op zichzelf misbruik van recht oplevert, negatief beantwoordt.

765 Dit terwijl de bezwaaradviescommissie (art. 17 lid 4 Lar) en de bestuursrechter (art. 24 Lar) wel onder zekere omstandigheden voor een verkorte procedure kunnen kiezen. Het bestuursorgaan is overigens niet verplicht om bezwaarschriften die kennelijk niet ontvankelijk zijn door te sturen aan de bezwaaradviescommissie (art. 15 jo art. 12 lid 1 en art. 14 lid 1 Lar).

766 Bijvoorbeeld in het geval van een duidelijke fout die ten grondslag ligt aan de bestreden beschikking en in bezwaar verbeterd kan worden.

767 Bijvoorbeeld in het geval de verhoudingen tussen de bezwaarde en het bestuursorgaan dusdanig verstoord zijn dat horen door het bestuursorgaan weinig zal opleveren of wanneer een grotere groep belanghebbenden geïdentificeerd en gehoord moet worden. Uiteraard veronderstelt dit wel dat de verschillende bestuursorganen in staat moeten zijn zelfstandig en stelselmatig beslissingen te nemen over in welke gevallen welk soort procedure doorlopen moet worden.

768 Er zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan organen met een hoog volume aan bezwaarschriften of waar onafhankelijk en deskundig advies van het bestuursorgaan buitengewoon gewenst is door de soort betrokken belangen, de gevolgen van de uitkomsten voor de belanghebbenden, of de complexiteit van de regelgeving, het feitenonderzoek of de belangenafweging.

uitzonderingsmogelijkheid aan artikel 15 Lar AUA toe te voegen.⁷⁶⁹ De enige meerwaarde die het betrekken van de adviescommissie ons inziens op dat moment anders nog heeft, is het kunnen oordelen over de noodzakelijkheid van het horen van eventueel derdebelanghebbenden (en dat horen uitvoeren) die zich bij een veranderend besluit aan kunnen dienen.

Daarnaast kan er ook over worden gedacht om de bezwaarfase zelf facultatief te maken in Aruba.⁷⁷⁰ Dit kan voordelen hebben indien de burger bij voorbaat al denkt dat 'onafhankelijkheid' in bezwaar problematisch is of deze verwacht dat bezwaar (opnieuw) zal uitmonden in een fictieve weigering en daarmee een tijdverspillende stap betekent. Gezien de kleinschaligheid, die zich ook doet gevoelen in de bemensing van bestuursorganen, is die verwachting vanuit de burger zeer reëel. Ook wanneer partijen lijnrecht tegenover elkaar staan en/of de belangen groot zijn kost de bezwaarfase onnodig tijd: de zaak zal toch bij de rechter belanden. De vraag is of er bij facultatief bezwaar überhaupt veel meer zaken bij de bestuursrechter zouden belanden dan nu het geval is. Onze eerste inschatting is dat zelfs dat mee zou kunnen vallen omdat veel zaken nu ook al bij de rechter belanden - na een lange wachttijd voor de indiener - zonder dat er in bezwaar inhoudelijk naar gekeken is door de bezwaaradviescommissie of het bestuursorgaan.

Om definitieve conclusies te kunnen trekken en betere aanbevelingen te doen dient meer kwantitatieve informatie beschikbaar te komen door middel van empirisch onderzoek. Bijvoorbeeld over de hoeveelheid zaken die na uitgifte van advies door de bezwaaradviescommissie definitief worden afgedaan door het bestuursorgaan, en hoeveel zaken er nog bij de rechter belanden. Dat zou moeten worden vergeleken met cijfers van de andere Caribische eilanden waarbij ook gekeken moet worden naar hoe vaak daar gebruik wordt gemaakt van adviescommissies door verschillende bestuursorganen en de bezwaarprocedure in zijn algemeenheid. Daarnaast zal moeten worden onderzocht in hoeveel gevallen de rechtsbeschermingsprocedure op een 'aangepaste' wijze verloopt, zoals bij openstelling van rechtstreeks beroep. Dergelijk onderzoek zou beter in kaart brengen hoe groot de verschillen tussen de eilanden uiteindelijk in de praktijk zijn, ondanks de grote verschillen in de vastgelegde procedures in de landsverordeningen administratieve rechtspraak. Dat maakt het ook mogelijk een oordeel te vellen over de vraag of het zinvol zou zijn gezamenlijke bezwaaradviescommissies in te stellen voor de verschillende eilanden die bijvoorbeeld op een specifiek domein zoals het omgevingsrecht adviseren. Het publiceren van de adviezen van de bezwaaradviescommissie en haar jaarverslagen is daarnaast belangrijk om een inhoudelijke uitspraak te kunnen doen over de uiteindelijke efficiëntie, de toegevoegde waarde van advisering door een onafhankelijk orgaan, het belang en de impact van de bezwaaradviescommissie en haar (inhoudelijk) functioneren in vergelijking tot het systeem op de andere Caribische eilanden.

Kortom; de recente jurisprudentie maakt duidelijk dat het huidige systeem niet zonder meer gehandhaafd kan blijven zolang de bezwaaradviescommissie niet beter functioneert. Door deze jurisprudentie is er in de

⁷⁶⁹ Zoals een geval waarin evident is dat het bestuursorgaan per ongeluk een boete van 4.500 Awg in plaats van 450 Awg oplegt en zij dat prima zonder betrekken van de bezwaaradviescommissie zou kunnen oplossen.

⁷⁷⁰ Er bestaan immers ook al regelingen op het domein van de sociale zekerheid waar bezwaar is uitgesloten (zie par. 1).

bezwaarfase (door het inspringen van de rechter) een verantwoordelijkheid bij de Arubaanse bestuursorganen gelegd waarvoor geen duidelijk wettelijk kader bestaat en waarvoor zij mogelijk operationeel niet zijn uitgerust. Welke keuzes in het systeem ook gemaakt worden, het bewaken van de onafhankelijkheid van een adviescommissie en ruimte voor een werkelijke heroverweging in de bezwaarfase, dienen een centrale rol te spelen. In hoeverre de bezwaarschriftprocedure aan de rechtsbescherming van de burger bijdraagt, hangt uiteindelijk af van de praktijk die wordt gehanteerd.