

# De invloed van het besluitbegrip op de rechtsbescherming van de ambtenaar

Sharon S. Biervliet\*

## 1 Inleiding

In de SJB editie 2021 nr. 3 is reeds ingegaan op het stelsel van rechtsbescherming volgens de Personeelwet<sup>1</sup> (PW). Wanneer een ambtenaar zich niet kan verenigen met de inhoud van een besluit of handeling van een bestuursorgaan of deze nalaat een handeling te verrichten of een besluit te nemen, biedt de PW de mogelijkheid gebruik te maken van rechtsmiddelen. Voorts blijkt dat wanneer het Hof van Justitie (HvJ) als ambtenarengerecht eenmaal beslist heeft, er geen hoger beroep daartegen mogelijk is.

Het ambtenaarschap in Suriname vangt in beginsel aan middels een aanstellingsbesluit van het bevoegde gezag dat kan geschieden bij ministeriële beschikking of resolutie. Indien een dergelijk besluit niet voorhanden is, kan naar vaste rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) in Nederland onder bepaalde omstandigheden toch een ambtenaarsverhouding ontstaan.<sup>2</sup> Daartoe dient dan wel duidelijk te blijken van een bij het bestuursorgaan levende bedoeling om een dergelijke verhouding tot stand te brengen, of van feiten of omstandigheden op grond waarvan de betrokkene heeft mogen begrijpen dat feitelijk een aanstelling als ambtenaar heeft plaatsgevonden.<sup>3</sup> In de Surinaamse praktijk blijkt dat bij de aantrekking van personeel ten behoeve van het ambtenarenapparaat niet altijd de juiste en gebruikelijke procedure wordt gevolgd, hetgeen voor het bestuur voor ongerief en chaos zorgt en rechtsonzekerheid creëert voor betrokkenen.<sup>4</sup>

Een ambtenaar kan gedurende de ambtelijke loopbaan nog met tal van andere besluiten worden geconfronteerd. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan een besluit tot overplaatsing, een schorsingsbesluit, een ontheffingsbesluit óf een bevorderingsbesluit. Wanneer ten aanzien van een ambtenaar een besluit moet worden genomen, zal steeds moeten worden nagegaan welk bestuursorgaan in de wet

\* Sharon S. Biervliet LL.M. heeft de master Surinaams recht afgerond aan de AdeKUS en was van 1 december 2016 t/m 14 augustus 2019 werkzaam bij de Rekenkamer van Suriname in de functie van Junior auditor. Thans is zij ter beschikking gesteld van de Centrale van Landsdienaren Organisaties (CLO) door de voormalige minister van Binnenlandse Zaken (BiZa).

1 GB. 1962 no. 195, geldende tekst SB. 1985 no. 41, zoals gewijzigd bij SB. 1988 no. 60.

2 Th.A. Velo, *Inzicht in het ambtenarenrecht* 2008, p. 62.

3 CRvB 30 mei 2002, TAR 2003, 52/Velo 2008, p. 62.

4 Suriname Herald 7 september 2020: *Ministerie Openbare Werken onderzoekt status overtollige ambtenaren*. In het artikel wordt aangegeven dat OW dagelijks ambtenaren krijgt over de vloer, die maandenlang niet zijn uitbetaald ondanks ze in dienst zijn genomen. Een aantal van de personen heeft geen stukken in handen en anderen hebben wel een beschikking, maar hun dienstbetrekking is onduidelijk.

Sharon S. Biervliet

bevoegd is tot het nemen van een besluit. Artikel 3 lid 1 PW bepaalt welke bestuursorganen in het algemeen besluiten kunnen nemen ten aanzien van ambtenaren. In de PW wordt dat het bevoegde gezag genoemd.

In het vonnis *Chitoe vs. de Staat Suriname*<sup>5</sup> overweegt het HvJ dat de blokkering c.q. de inhouding van het salaris niet plaatsgevonden heeft bij besluit van het daartoe bevoegde gezag en waarbij het hoor-, het motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel ook niet in acht zijn genomen. Hoewel het begrip ‘besluit’ vaak gebezigd wordt in de PW ontbreekt een definitie hiervan. In de Memorie van Toelichting (MvT) is er wel een definitie opgenomen; echter is die achterhaald. Dit artikel belicht het besluitbegrip volgens de MvT op de PW, het fictieve besluit alsmede het besluitbegrip volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in Nederland. Voorts wordt ingegaan op enkele toepasselijke vonnissen en wordt het geheel afgesloten met conclusies.

## 2 Het besluitbegrip volgens de MvT

Het begrip besluit behoort tot één van de kernbegrippen binnen het Surinaamse ambtenarenrecht en is omschreven in de MvT, dat aangeeft dat resoluties van de Gouverneur (thans, President) en beschikkingen van ministers of lagere administratieve organen worden aangeduid als besluiten.<sup>6</sup> Het Besluit Vormgeving Wettelijke regelingen, Staats- en Bestuursbesluiten geeft een toelichting op onder meer de resolutie en de beschikking. Een resolutie is een door de President genomen bestuursbesluit, ter uitoefening van een bij wettelijke regeling aan hem toegekende bevoegdheid.<sup>7</sup> Een besluit door een of meer ministers genomen, ter uitvoering van de aan hem of hen opgedragen departementale taak en door hem of hen ondertekend, wordt als ‘ministeriële beschikking’ (‘beschikking’ van de betrokken minister(s)) aangeduid.<sup>8</sup> Ingevolge artikel 78 en 79 van de PW is een besluit van het bestuur vereist om een vordering aanhangig te kunnen maken bij het HvJ als ambtenarenrechter.<sup>9</sup>

Uit Surinaamse jurisprudentie blijkt dat er wel eens vorderingen worden ingesteld bij het HvJ zonder dat er sprake is van een besluit.<sup>10</sup> Hoever geeft aan dat het veel-

5 HvJ 5 maart 2004, A-459.

6 MvT op de PW, p. 4.

7 SB. 1996 no. 54.

8 SB. 1996 no. 54.

9 M.R. Hoever-Venoaks en L.J.A. Damen, Surinaams bestuursrecht: Boom juridisch 2021, p. 593.

10 In *Arrias vs. de Staat Suriname*, A-248 (S.J. 1991) overweegt het HvJ dat het – in het schrijven van de President vervat besluit – met betrekking tot twee door verzoeker ingediende requesten geen besluit is dat als ‘resolutie’ kan worden aangemerkt en dus niet een besluit is in de zin van de PW, waarvan ingevolge artikel 79 lid 2 PW nietigverklaring kan worden gevorderd. Arrias wordt niet-ontvankelijk verklaard in zijn vordering. In *Bhagwanbali vs. de Staat Suriname*, A-278 (S.J. 1992) is er geen sprake van een besluit in de zin van de PW. Het HvJ oordeelt dat zij ingevolge de PW kennis mag nemen van vorderingen tot nietigverklaring van besluiten in de zin van de PW en het besluit waarvan verzoeker om nietigverklaring vraagt, niet onder die besluiten valt. Het HvJ verklaart verzoeker niet-ontvankelijk in zijn vordering.

vuldig voorkomt dat ambtenaren een vordering aanhangig maken, zonder dat er sprake is van een besluit.<sup>11</sup> Er kan volgens haar sprake zijn van een concept-besluit, een brief, een mondelinge afspraak, een missive van de Raad van Ministers (RvM), of alleen maar verwachtingen van de ambtenaar.<sup>12</sup> Uit onderstaande vonnissen blijkt dat er geen sprake is van een besluit in de zin van de PW.

• *HvJ 2 februari 2007, A-599*

Het betreft een ambtenaar in dienst van het Academisch Ziekenhuis Paramaribo (AZP) in de functie van administratief medewerker op de afdeling Boekhouding. Hij voert aan dat hij per 2 april 2004 aangesteld is als Hoofd van de afdeling Debiteuren Incasso bij het AZP, omdat deze functie vacant stond. Na de functie een jaar te hebben bekleed, stelt hij vanaf 2 april 2004 van rechtswege bevorderd te zijn, waardoor hij volgens hem aanspraak maakt op het salaris en emolumenten behorende bij die functie. Aan hem is bij schrijven van 8 november 2004 van de fungerend algemeen directeur van het AZP medegedeeld dat hij overgeplaatst wordt naar een andere afdeling. Hij kon zich niet verenigen met de inhoud van voormeld schrijven en heeft beroep aangetekend bij de minister bij schrijven van 30 november 2004, welk schrijven op 24 december 2004 is beantwoord. De minister stelt dat hij nimmer aangesteld is als Hoofd van voornoemde afdeling. De ambtenaar vordert dat het besluit van de minister wordt vernietigd. *Het HvJ overweegt dat in het schrijven van 24 december 2004 van de minister niet is vervat een besluit in de zin van de PW waarvan verzoeker vernietiging vraagt, waardoor het HvJ zich onbevoegd verklaart van het gevorderde kennis te nemen.*

• *HvJ 16 oktober 2020, A-908 (SRU-HVJ-2020-41)*

Deze ambtenaar is in dienst van het ministerie van Justitie en Politie en in 2003 bevorderd tot penitentiare ambtenaar 2<sup>e</sup> klasse. In december 2014 zijn enkele penitentiare ambtenaren van de lichte van betrokkene bevorderd in een naast hogere rang. Echter bevond hij zich niet onder deze groep. Bij schrijven van 5 augustus 2015 heeft hij zich beklagd bij de minister en verzocht om hem binnen redelijke termijn te bevorderen tot penitentiare ambtenaar 1<sup>ste</sup> klasse met terugwerkende kracht vanaf december 2014. Hij heeft bij schrijven van 21 augustus 2015 bezwaar aangetekend tegen een negatieve beoordeling en zich beklagd dat hij niet in aanmerking is gekomen voor een bevordering. Bij schrijven van 16 februari 2016 heeft de minister aangegeven waarom hij niet voorgedragen is voor de bevordering.<sup>13</sup> Hij kan zich niet verenigen met het besluit en voert aan dat het verlies van aanspraak op bevordering gezien moet worden als een door de Staat opgelegde tuchtstraf ingevolge artikel 32 lid 1 sub f Penitentiair Besluit. De ambte-

11 M.R. Hoever-Venoaks, Het Surinaamse ambtenarenrecht in ontwikkelingsperspectief 1999, p. 301.

12 M.R. Hoever-Venoaks, Het Surinaamse ambtenarenrecht in ontwikkelingsperspectief 1999, p. 301.

13 Uit onderzoek is komen vast te staan dat vanwege o.a. het grote aantal ziekte-dagen betrokkene niet bevorderd is in een naast hogere rang. De Rekenkamer van Suriname stelt in haar verslag over het dienstjaar 2018 dat 'de PW aangeeft dat landsdienaren per jaar maximaal dertig (30) zieke dagen hebben. Indien dit wordt overschreden wordt 2,5 dagen van de verlofdag afgetrokken voor elke 30 dagen'. (Rekenkamerverslag 2018, p. 19). Hetgeen niet correct is, aangezien geen enkel artikel in de PW datgene voorschrijft.

Sharon S. Biervliet

naar vordert dat het besluit vervat in het schrijven van 16 februari 2016 nietig wordt verklaard.

Het HvJ oordeelt dat hij tardief is en niet-ontvankelijk wordt verklaard. Het HvJ overweegt dat ook indien hij wel ontvankelijk zou zijn in het onder (a) gevorderde dit niet zou worden toegewezen. *De in het schrijven van de minister de dato 16 februari 2016 gedane mededeling omtrent het uitblijven van de bevordering van verzoeker in 2014 is geen besluit in de zin van de PW en allerminst een besluit tot oplegging van de door hem gestelde tuchtstraf.* In voormeld schrijven – niet zijnde een ministeriële beschikking – wordt verzoeker bovendien niet verweten zich aan enig plichtsverzuim schuldig te hebben gemaakt.

- *HvJ 22 januari 1999, A-394 (SRU-HVJ-1999-14)*

In deze zaak betreft het een ambtenaar in dienst van het ministerie van Defensie. Hij is bij resolutie van 12 september 1996 te rekenen van 1 oktober 1992 bevorderd tot eerste luitenant nadat hij eerder bij resolutie van 24 mei 1991 werd belast met de waarneming van een functie waaraan organisatorisch de rang van eerste luitenant is verbonden. In 1991 is hij samen met twee andere collega's voorgedragen voor bevordering in een naast hogere rang. De voordracht is positief beoordeeld en hij moest blijkens het schrijven van 2 maart 1992 per 1 oktober 1992 bevorderd worden tot kapitein. Hij stelt dat hij ingevolge het document 'Besluiten die tijdens de bespreking van de werkgroep Functionele Bevordering werden genomen waarvan een aantal zijn toegepast bij het uitvoeren van de bevorderingen' bevorderd zou moeten worden tot kapitein. De ambtenaar heeft meerdere malen navraag gedaan op het departement en heeft beroep aangetekend bij de President waarop hij nimmer een reactie heeft ontvangen. Hij vordert dat de Staat zal worden veroordeeld die handelingen te verrichten vereist voor de bevordering tot kapitein te rekenen vanaf 1 oktober 1994 onder toekenning van de aan die rang verbonden bezoldiging en emolumenten.

Het HvJ oordeelt dat aan voormeld document een wettelijke basis ontbreekt en dat het in casu gaat om een in de ambtelijke administratie gebruikelijke praktijk. Het HvJ geeft aan dat er niet gesproken kan worden van vereisten, maar enkel richtlijnen waarnaar men zich in het algemeen moet gedragen, maar waarvan naar het oordeel van die administratie daarvoor geëigende gevallen afwijking mogelijk is. Het HvJ wijst de vordering af.

### 2.1 *Het fictieve besluit*

De PW biedt ook de mogelijkheid om in beroep te gaan bij een hoger bestuursorgaan tegen niet genomen besluiten. Het gaat in deze om de fictieve besluiten. Een fictief besluit is een denkbeeldig besluit, aangezien het bestuur dat een besluit zou moeten nemen, in werkelijkheid geen besluit heeft genomen.<sup>14</sup> Artikel 78 lid 2 PW bepaalt dat een orgaan wordt geacht een besluit te hebben genomen, indien het heeft nagelaten binnen de daarvoor gestelde termijn – of indien een tijdsbepaling ontbreekt, binnen drie maanden – een verplichte handeling te verrichten of indien het niet binnen zes maanden uitdrukkelijk heeft beslist op een ingediend verzoek.

14 M.R. Hoever-Venoaks en L.J.A. Damen, Surinaams bestuursrecht: Boom juridisch 2021, p. 219.

De wet geeft aan dat de burger er van uit dient te gaan dat er na die periode een negatief besluit is genomen.<sup>15</sup> De ambtenaar kan van deze fictieve weigering conform artikel 78 lid 1 PW binnen een maand beroep instellen bij een hoger bestuursorgaan, maar kan ook binnen drie maanden conform artikel 80 lid 2 sub c PW het HvJ adiëren. Er zal steeds rekening moeten worden gehouden met de termijnen in de PW alvorens een vordering in te stellen bij het HvJ. Uit de onderstaande vonnissen blijkt dat er geen rekening hiermee is gehouden.

- *HvJ 19 oktober 2001, A-470*

Deze ambtenaar is werkzaam als Hoofdamttenaar A 3<sup>e</sup> klasse bij het ministerie van Justitie en Politie. De onderdirecteur Hoofdafdeling Vreemdelingenzaken wordt per 1 januari 1997 overgeplaatst naar een ander departement, waarbij deze ambtenaar ingaande die datum belast wordt met de leiding van voornoemde afdeling. Hij voert aan dat door de overplaatsing er thans sprake is van een definitief opengevallen functie en hij derhalve ingevolge artikel 22 lid 5 PW in de functie van onderdirecteur moet worden benoemd. Op 7 maart 2000 richt hij een schrijven naar de minister met het verzoek om zijn rechtspositie conform artikel 22 lid 5 PW te doen vaststellen. Aangezien hij geen reactie ontvangt van de minister neemt hij aan dat de minister met betrekking tot zijn rechtspositie een afwijzend besluit heeft genomen, waardoor hij een vordering instelt bij het HvJ. Hij vordert dat het afwijzend besluit inzake zijn rechtspositie nietig zal worden verklaard en de Staat veroordeeld wordt om conform artikel 22 lid 5 PW die handelingen te verrichten inzake de definitieve vastlegging van benoeming tot onderdirecteur.

Het HvJ overweegt dat het verzoek tot benoeming in de functie van onderdirecteur zoals vervat in het schrijven van 7 maart 2000 gericht moest worden aan de President als in casu het bevoegde gezag en niet aan de minister. Tevens blijkt dat de termijn van 6 (zes) maanden zoals vastgesteld in artikel 78 lid 2 sub b PW niet is afgewacht, aangezien er nog geen sprake was van een fictief besluit. Het schrijven van de minister is gedateerd 7 maart 2000 en verzoeker diende zijn verzoekschrift op 1 september 2000 in waardoor hij dus zes dagen te vroeg was met zijn vordering. Het HvJ verklaart verzoeker niet-ontvankelijk en wijst het in onder (b) gevorderde af, aangezien hij nimmer bij enig besluit belast is geweest met de waarneming van de functie van onderdirecteur belast met de dagelijkse leiding van de Hoofdafdeling Vreemdelingenzaken.

- *HvJ 2 december 2016, A-860*

Deze ambtenaar is werkzaam in vaste dienst op het ministerie van Onderwijs en Volksontwikkeling<sup>16</sup> in de functie van lerarenopleider op het Instituut voor de Opleiding van Leraren (IOL). Op 12 april 2011 is de dienstbetrekking van de directeur van het IOL beëindigd en waarbij zij bij schrijven van 14 april 2011 belast wordt met de dagelijkse leiding van het IOL. Zij voert aan dat zij ingevolge artikel 22 lid 5 PW stilzwijgend is benoemd in de functie van directeur van het IOL, omdat zij heeft waargenomen in een definitief opengevallen functie voor een periode van

15 M.R. Hoever-Venoaks en L.J.A. Damen, Surinaams bestuursrecht: Boom juridisch 2021, p. 219.

16 Thans het ministerie van Onderwijs, Wetenschap en Cultuur.

Sharon S. Biervliet

langer dan 1 (één) jaar en aan de wettelijke eisen van benoembaarheid voldoet. Voorts stelt zij dat er middels brieven diverse pogingen zijn ondernomen om het ministerie ertoe te bewegen haar rechtspositie te formaliseren. Echter heeft geen van deze pogingen geleid tot een concreet resultaat. Zij vordert voor recht te verklaren dat zij ingevolge artikel 22 lid 5 PW te rekenen van 14 april 2012 van rechtswege is benoemd in de functie van directeur van het IOL.

Het HvJ geeft aan dat verzoekster bij de laatst verstuurd brief van 15 februari 2013 aan de minister heeft verzocht tot formalisering van haar rechtspositie als directeur van het IOL. In onderhavige rechtszaak is artikel 78 lid 2 sub b PW van toepassing. Zij had zes maanden na 15 februari 2013, dus tot 15 augustus 2013 en nog eens 30 dagen overeenkomstig artikel 80 lid 3 sub b PW de mogelijkheid recht te zoeken bij het HvJ. Nu de vordering pas ingesteld is op 15 augustus 2014 is zij daarin tardief hetgeen tot consequentie heeft dat verzoeker niet-ontvankelijk wordt verklaard ten aanzien van het gevorderde onder (b). Het HvJ wijst het gevorderde af.

- *HvJ 18 oktober 2019, A-789*

Deze politieambtenaar is in dienst bij het Korps Politie Suriname (KPS) van het ministerie van Justitie en Politie en werkzaam als agent van politie 3<sup>e</sup> klasse. Blijkens politiedossiers wordt hij verdacht van verschillende strafbare feiten. Bij beschikking van de korpschef van 7 februari 2011 wordt hij te rekenen van dezelfde datum buitenfunctie gesteld wegens verdenking van ernstig plichtsverzuim. De buiten functiestelling wordt bij beschikking van 21 februari 2011 te rekenen van 14 februari 2011 ingevolge artikel 39 lid 3 sub c Politiehandvest met een week verlengd en met ingang van 21 februari 2011 wordt hij ingevolge artikel 66 lid 2 sub a PW geschorst. Bij beschikking van 8 oktober 2012 is aan hem ingevolge artikel 40 lid 1 onder j Politiehandvest de tuchtstraf van ontslag opgelegd. Hij kan zich niet verenigen met het besluit; bij schrijven van 22 oktober 2012 is beroep aangetekend bij de President en op 30 oktober 2012 een vordering ingesteld bij het HvJ. De ambtenaar vordert o.m. de nietigverklaring van de ontslagbeschikking.

Volgens het HvJ is het bekend dat het rechtsmiddel van administratief beroep niet werkt, in die zin dat een beslissing van de President op een bij hem ingesteld beroep in de regel pleegt uit te blijven. In dit licht kan van verzoeker in alle redelijkheid niet worden verwacht de (fictieve) beslissing van de President op het ingestelde beroep af te wachten. Uit het dossier komt een beeld naar voren van een ambtenaar die bij herhaling ernstig in de fout gaat, niet voor verbetering vatbaar is. Het HvJ oordeelt dat verzoeker in alle redelijkheid niet kan verlangen dat hij als ambtenaar wordt gehandhaafd. Wijst het gevorderde af.

## 2.2. *Bevindingen vonnissen*

In het voorgaande zijn vonnissen uitgewerkt, waarbij uiteenlopende onderwerpen aan de orde zijn gekomen, te weten: het besluitbegrip, het fictieve besluit, de waarneming in een functie alsmede de (uitgebleven) bevordering.<sup>17</sup> Een ambtenaar kan

17 In het kader van de titel van dit artikel blijven de waarneming in een functie ingevolge artikel 22 lid 5 PW en de bevordering buiten beschouwing.



een vordering instellen bij het HvJ indien er sprake is van een besluit in de zin van de PW. *Volgens de MvT moet het dan gaan om een resolutie van de President of beschikking van een minister of lager administratieforgaan.*<sup>18</sup> In het vonnis van 2 februari 2007 (A-599) overweegt het HvJ dat in het schrijven van de minister niet is vervat een besluit in de zin van de PW waarvan vernietiging kan worden gevraagd. Het HvJ verklaart zich onbevoegd van het gevorderde kennis te nemen.

In het vonnis van 16 oktober 2020 (A-908) wordt verzoeker niet-ontvankelijk verklaard ten aanzien van het onder (a) gevorderde aangezien blijkt dat er geen rekening gehouden is met de bepaling in artikel 80 lid 1 sub b PW. Ook indien hij ontvankelijk zou zijn in het onder (a) gevorderde, zou dit niet worden toegewezen. *Het HvJ oordeelt dat in het schrijven van 16 februari 2016 van de minister geen besluit is vervat in de zin van de PW, maar slechts sprake is van een mededeling omtrent het uitblijven van de bevordering van verzoeker.* In de andere zaak blijkt dat de ambtenaar meende enig recht te ontleen aan een intern document van het ministerie terwijl het enkel richtlijnen betrof van het ministerie waarnaar men zich in het algemeen moet gedragen. Wijst de vordering af.

Gelet op de omschrijving van het begrip besluit in de MvT kunnen brieven van bestuursorganen dus niet aangemerkt worden als besluiten in de zin van de PW.<sup>19</sup> Uit voormelde vonnissen blijkt dat de rechter zich strikt houdt aan de omschrijving van het besluitbegrip in de MvT dat mijn inziens achterhaalt is. *Ook brieven van bestuursorganen kunnen soms (bewust) uitgaan van feitelijke onjuistheden en aantasting van de goede naam en eer van een ambtenaar. De inhoud van dergelijke brieven kunnen indirect wel een (mede)bepalende factor spelen bij een eventuele promotietraject of een negatieve impact hebben op de loopbaan van die ambtenaar met alle gevolgen van dien.*

De in paragraaf 2.1 uitgewerkte vonnissen zijn van belang in het kader van het fictieve besluit en de voorgeschreven termijnen in de PW. In het vonnis van 19 oktober 2001 (A-470) was er nog geen sprake van een besluit; in deze fictief besluit en was de ambtenaar dus te vroeg met zijn vordering. Blijkens informatie uit het vonnis is deze ambtenaar aangesteld bij resolutie van de President van de Republiek Suriname waardoor hij het verzoek tot benoeming in de functie van onderdirecteur moest richten aan de President en niet aan de minister van Justitie en Politie. In het vonnis van 2 december 2016 (A-860) is er ook geen rekening gehouden met de termijnen zoals voorgeschreven in artikel 78 lid 2 sub b en artikel 80 lid 3 sub b PW. Gelet op het bepaalde in artikel 78 lid 2 sub b PW mag ervan uit worden gegaan dat er zes maanden na dagtekening van haar laatste schrijven van 15 februari 2013 wel een besluit is genomen en wel een negatief fictief besluit. Voornoemd besluit kan geacht te zijn genomen op 14 augustus 2013. Zij had daarna ingevolge artikel 80 lid 3 sub b nog een maand de ruimte om een vordering in te stellen bij het HvJ. Opmerkelijk is de uitspraak van het HvJ in het vonnis van 18 oktober 2019 (A-789). Hoewel deze politieambtenaar de beslissing van de President op zijn beroepschrift ingevolge artikel 47 lid 4 onder b Politiehandvest niet heeft afgewacht, is hij deson-

18 MvT op de PW, p. 4.

19 HvJ 18 januari 1991, A-248 (SJ. 1991), HvJ 14 augustus 1992, A-278 (SJ. 1992), HvJ 2 februari 2007, A-599, HvJ 16 oktober 2020, A-908.

Sharon S. Biervliet

danks ontvangen in zijn vordering. *Het HvJ merkt op dat het rechtsmiddel van administratief beroep binnen de administratie niet werkt.* Voorzichtigheidshalve kan dus worden gesteld dat er vaak rechtsgeschillen zijn voorgelegd aan het HvJ waarbij een reactie op een door de burger ingesteld beroep bij de President gewoon is uitgebleven. Het is te hopen dat met onder andere de instelling van het Administratief Beroepsinstituut<sup>20</sup> de rechtszekerheid van burgers, met name ambtenaren daadwerkelijk wordt verbeterd. Voorts dat de door ambtenaren ingestelde bezwaar-, beroep- en verzoekschriften bij de President op een efficiënte en vlotte wijze worden behandeld en afgehandeld binnen de overheidsadministratie. *Elke burger, inclusief ambtenaar heeft ingevolge artikel 158 lid 1 Grondwet<sup>21</sup> (GW) immers het recht om door de organen van de overheids-administratie geïnformeerd te worden over de voortgang in de behandeling van zaken waar hij direct belang bij heeft en omtrent eindbeslissingen, met betrekking tot hem genomen.* In het vonnis van 22 januari 1999, (A-394) blijkt dat deze ambtenaar nimmer een reactie ontvangen heeft op het door hem ingesteld beroep bij de President. De volgende paragraaf belicht het besluitbegrip volgens de Awb en de uitbreidingen daarop.

### 3 Het besluitbegrip volgens de Awb

De Awb in Nederland omschrijft het begrip 'besluit' als 'een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling'.<sup>22</sup> Uit de definitie volgt dat het moet gaan om een beslissing die schriftelijk kenbaar moet worden gemaakt aan de ambtenaar. Het moet gaan om een beslissing die specifiek de rechtsrelatie raakt tussen overheid en de individuele ambtenaar en die gericht is op rechtsgevolg.<sup>23</sup> Een waarschuwingsbrief waarin vermeld staat dat een ambtenaar zich in het vervolg dient te onthouden van bepaald gedrag, kan niet worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb. Anders ligt het met een brief waarin uitdrukkelijk vermeld staat dat de ambtenaar zich schuldig heeft gemaakt aan plichtsverzuim, dan is zijn rechtspositioneel belang rechtstreeks betrokken, ook al legt het bestuursorgaan geen disciplinaire straf op. In dat geval is dus wel sprake van een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb.<sup>24</sup>

Het element 'publiekrechtelijk' in de definitie beoogt een grens te trekken tussen de rechtshandelingen van het bestuur die primair aan het gewone privaatrecht zijn onderworpen en rechtshandelingen die uitsluitend aan het bestuursrecht zijn on-

20 De Algemene Politieke Beschouwingen op 8 juni 2021 in De Nationale Assemblée (DNA): *"Er is op het Kabinet van de President een beroepsinstituut ingesteld. Dit instituut is belast met de behandeling van zaken van personen die in beroep gaan bij de President. Dit instituut is vooruitlopend op de implementatie van de Algemene wet bestuursrecht die ik al eerder aanhaalde meneer de Voorzitter. We moeten de burgers een behoorlijke mate van rechtszekerheid bieden, en dat doen we ook"*, aldus een korte passage uit het betoeg van het Staatshoofd op 8 juni 2021 in DNA.

Zie ook Suriname Herald 9 mei 2021: *'Administratief Beroepsinstituut geïnstalleerd door President Santokhi'*.

21 SB. 1987 no. 116, zoals gewijzigd bij SB. 1992 no. 38.

22 Artikel 1:3 lid 1 Awb.

23 B.B.B. Lanting, D. Christe e.a., *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht* 2014, p. 233.

24 CRvB 17 maart 2005.



derworpen.<sup>25</sup> Het element 'rechtshandeling' in de definitie impliceert dat het besluit op een rechtsgevolg moet zijn gericht. De Awb geeft ook uitbreidingen op het besluitbegrip (niet-besluiten waartegen ook bezwaar en beroep openstaat). Met een besluit kan volgens artikel 6:2 Awb ook gelijkgesteld worden (a) een schriftelijke weigering om een besluit te nemen en (b) het niet tijdig nemen van een besluit. In het eerste geval kan worden gedacht aan de situatie, waarbij een bestuursorgaan een aanvraag voor studietoelage niet in behandeling wil nemen, omdat er onvoldoende gegevens bij de aanvraag zijn overgelegd.<sup>26</sup> Ook in dergelijke gevallen is bezwaar en beroep mogelijk, waarbij de rechter allereerst zal beoordelen of een dergelijke weigering terecht is. In het tweede geval blijft een beslissing gewoon uit, doordat het bestuursorgaan heeft verzuimd iets te doen of te lang wacht met het nemen van een besluit. Met een besluit wordt ingevolge artikel 8:1 lid 2 Awb ook gelijkgesteld een andere handeling van een bestuursorgaan, waarbij een ambtenaar als zodanig belanghebbende is. Het is voor een ambtenaar op grond van deze bepaling mogelijk om tegen mondelinge beslissingen en feitelijke handelingen van zijn werkgever bezwaar te maken of beroep in te stellen.<sup>27</sup> Een mondelinge mededeling dat een ambtenaar definitief niet zou worden benoemd in een functie waarnaar gesolliciteerd was, werd door de CRvB op grond van artikel 8:1 lid 2 Awb gelijkgesteld met een besluit.<sup>28</sup> In de artikelen 8.3 tot en met 8:5 Awb is een aantal beperkingen op het besluitbegrip opgenomen.

#### 4 Conclusies

Hoewel er in de MvT op de PW wel een omschrijving van het begrip 'besluit' is opgenomen, is dit achterhaalt. De omschrijving van het besluitbegrip in de MvT vormt niet alleen een beperking tot de toegang tot de ambtenarenrechter, maar ook een beperking voor de rechter om in aan hem voorgelegde gevallen zelf te oordelen of er sprake is van een besluit. Uit de analyse van enkele vonnissen blijkt dat de rechter zich strikt houdt aan de omschrijving van het besluitbegrip zoals verwoord in de MvT. Brieven van bestuursorganen kunnen niet aangemerkt worden als besluiten in de zin van de PW. Desalniettemin kan een ambtenaar met de inhoud van een brief wel nadeel hiervan ondervinden. Ook brieven van bestuursorganen kunnen soms (bewust) uitgaan van feitelijke onjuistheden en aantasting van de goede naam en eer van een ambtenaar. Echter bestaat de mogelijkheid dat een ambtenaar in dergelijke gevallen zich nog kan wenden tot de kantonrechter of de kort geding rechter adiriëren, mits de zaak zich uiteraard daarvoor leent. Aanbevolen wordt om bij de wijziging van de PW een definitie van het begrip besluit op te nemen in de PW waarbij de invulling hiervan aan de rechter wordt overgelaten. Bij het opnemen van een definitie van het begrip besluit zal ook rekening moeten wor-

25 Th. A. Velo, *Inzicht in het ambtenarenrecht* 2008, p. 332.

26 B.B.B. Lanting, D. Christe e.a., *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht* 2014, p. 236.

27 Th. A. Velo, *Inzicht in het ambtenarenrecht* 2008, p. 332.

28 CRvB 25 juli 2005.

Sharon S. Biervliet

den gehouden met het fictieve besluit.<sup>29</sup> De omschrijving van het besluitbegrip in de Nederlandse Awb<sup>30</sup> en de uitbreidingen daarop kunnen als leidraad dienen.<sup>31</sup> Evenals Marshall (†) ben ik van oordeel dat het systeem van rechtsbescherming in Suriname nog (te) veel hiaten vertoont, waardoor de justitiabelen het recht op adequate rechtsbescherming door een onafhankelijke rechter ontberen.<sup>32</sup> Behalve dat niet ten aanzien van elk besluit – met betrekking tot een ambtenaar genomen – beroep openstaat bij het HvJ als ambtenarengerecht<sup>33</sup> merkt het HvJ in het *vonnis van 18 oktober 2019 (A-789)* op dat het rechtsmiddel van administratief beroep **niet werkt**. Een beslissing van de President op een bij hem ingesteld beroep blijft in de regel uit. Voorzichtigheidshalve kan dus worden gesteld dat er vaak rechtsgeschillen voorgelegd zijn aan het HvJ waarbij een reactie op een door de burger ingesteld beroep bij de President gewoon uitblijft, hetgeen getuigt van onbehoorlijk bestuur en tevens rechtsonzekerheid creëert voor desbetreffende burger.

Het instellen van een Administratief Beroepsinstituut alleen biedt naar mijn mening geen garantie en waarborg voor het verbeteren van de rechtszekerheid en rechtsbescherming van burgers, met name ambtenaren. De verbetering van het systeem van rechtsbescherming voor ambtenaren gaat gepaard met de aanpak van tal van andere aspecten. Ten eerste de politieke wil om hervormingen te doen doorvoeren binnen het ambtenarenapparaat. Hierbij kan worden gedacht aan onder meer integrale wijziging van de PW en andere belangrijke rechtspositionele regelingen naast de PW aan de moderne tijdgeest (rekening houdend met o.a. de invloed van technologische ontwikkelingen en internationale verdragen waar ons land partij bij is), het aannemen van wetten waaronder een algemene wet bestuursrecht en wet bescherming klokkenluiders. Voorts voorlichting, het aanpakken van de bureaucratie<sup>34</sup> en het betrekken van relevante stakeholders zoals de vakcentrales, vakbonden en HRM afdelingen binnen het ambtenarenapparaat.

29 M.R. Hoever-Venoaks, Het Surinaamse ambtenarenrecht in ontwikkelingsperspectief 1999, p. 321. Zie ook M.R. Hoever-Venoaks en L.J.A. Damen, Surinaams bestuursrecht: Boom juridisch 2021, p. 220-221.

30 E.K. Marshall (†), De toegang van de ambtenaar tot de ambtenarenrechter, SJB december 2005, p. 28.

31 M.R. Hoever en L.J.A. Damen, Surinaams bestuursrecht: Boom juridisch 2021, p. 220 (zie voetnoot 77).

32 Marshall (†), De toegang van de ambtenaar tot de ambtenarenrechter, SJB december 2005, p. 28.

33 S. Biervliet, 'Toegang tot de ambtenarenrechter. Vervallen verklaren of verruimen van artikel 79 lid 2 PW?', SJB 2022(1) p. 29.

34 Door onder meer tijdrovende procedures nader te bekijken, herschrijven en waar nodig zoveel mogelijk te vereenvoudigen en het automatiseringsproces te implementeren binnen het ambtenarenapparaat.

## 5 Lijst van geraadpleegde bronnen

### Literatuur

- M.R. Hoever-Venoaks, *Het Surinaamse ambtenarenrecht in ontwikkelingsperspectief. Een onderzoek naar de rechtspositie van de ambtenaar met aanbevelingen voor een adequaat ambtenarenrecht* (proefschrift), Paramaribo 1999
- M.R. Hoever-Venoaks en L.J.A. Damen, *Surinaams bestuursrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2021
- E.K. Marshall, *De toegang van de ambtenaar tot de ambtenarenrechter*, SJB december 2005
- Th. A. Velo, *Inzicht in het ambtenarenrecht*, Apeldoorn-Antwerpen: Maklu 2008
- B.B.B. Lanting, D. Christe, N. Hummel, L.C.J. Sprengers 2014, *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014

### Wet- en regelgeving

- Personeelwet GB. 1962 no. 195, geldende tekst 1985, gewijzigd bij SB. 1988 no. 60
- Memorie van Toelichting op de Personeelwet
- Politiehandvest GB. 1971 no. 70
- Nederlandse Algemene wet bestuursrecht
- Staatsbesluit van 6 november 1996, houdende vormgeving van wettelijke regelingen, staats- en bestuursbesluiten (Besluit Vormgeving Wettelijke Regelingen, Staats- en Bestuursbesluiten SB. 1996 no. 54)

### Surinaamse vonnissen

- HvJ 18 januari 1991, A-248
- HvJ 14 augustus 1992, A-278
- HvJ 22 januari 1999, A-394
- HvJ 19 oktober 2001, A-470
- HvJ 5 maart 2004, A-459
- HvJ 2 februari 2007, A-599
- HvJ 2 december 2016, A-860
- HvJ 18 oktober 2019, A-789
- HvJ 16 oktober 2020, A-908

### Internet website

- Suriname Herald* 7 september 2020: 'Ministerie Openbare Werken onderzoekt status overtollige ambtenaren', online beschikbaar via: <https://www.srherald.com/suriname/2020/09/07/ministerie-openbare-werken-onderzoekt-status-overtollige-ambtenaren>
- Suriname Herald* 9 mei 2021: 'Administratief Beroepsinstituut geïnstalleerd door President Santokhi', online beschikbaar via: <https://www.srherald.com/suriname/2021/05/09/administratief-beroepsinstituut-geinstalleerd-door-president-santokhi>